

С.М. Омирбаев, С.Ж. Интыкбаева,
А.А. Адамбекова, Р.С. Парманова

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ

Учебник

АЛМАТЫ, 2011

УДК 336(075.8)
ББК 65.261.3я73
Г 72

*Рекомендовано Республиканским Учено-методическим советом
Министерства образования и науки Республики Казахстан
по группе специальностей «Социальные науки, экономика и бизнес»*

Рекомендовано РГКП «Республиканский научно-практический центр «Учебник»
МО и НРК (№02/01 – 422)

Рецензенты:

академик НАН РК, д.э.н. профессор О.С. САБДЕН – директор Института
Экономики Министерства образования и науки РК
д.э.н., профессор А.Б. ЗЕЙНЕЛЬГАБДИН – член Счетного комитета
Республики Казахстан
д.э.н. профессор Н.К. КУЧУКОВА – проректор Казахского университета
экономики, финансов и международной торговли
д.э.н. профессор В.Д. МЕЛЬНИКОВ – Казахский экономический
университет им.Т.Рыскулова

Г 72 Государственный бюджет: учебник / Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж.,
Адамбекова А.А. Парманова Р.С. – Алматы: ТОО РПИК «Дәуір», 2011.–
632 с.

ISBN 978-601-222-061-2

В учебнике «Государственный бюджет» рассмотрены теоретические основы формирования бюджетных отношений в Казахстане, особенности функционирования государственных финансов, их сущность, функции и роль. Особое внимание уделено планированию и управлению бюджетными отношениями на республиканском и местном уровнях, а также бюджетной политике посткризисного периода развития национальной экономики.

Освещены важнейшие вопросы организации бюджетной системы: принципы построения, бюджетные устройство и процесс, состав доходов и расходов бюджетов всех уровней, кассовое исполнение бюджета. Раскрыты функции государства в процессе стратегического и оперативного планирования и исполнения бюджета на республиканском и региональном уровнях.

Рекомендуется в качестве учебника студентам, магистрантам, преподавателям, слушателям системы повышения квалификации и переподготовки кадров, государственным служащим финансовых и нефинансовых органов, участникам бюджетного процесса.

Данная публикация была подготовлена в рамках проекта «Прозрачность государственных финансов» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан.

Содержание данной публикации отражает точку зрения авторов и не обязательно совпадает с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан.

УДК 336(075.8)
ББК 65.261.3я73

ISBN978-601-222-061-2

© Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж.,
Адамбекова А.А. Парманова Р.С., 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово	7
Введение	9
Часть 1 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ: СОДЕРЖАНИЕ И РОЛЬ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ	
Глава 1 Государственные финансы в системе финансовых отношений	
1.1 Государственный сектор экономики и его роль в развитии национального хозяйства	15
1.2 Сущность и место государственных финансов в финансовой системе государства	27
1.3 Основные звенья и элементы государственных финансов	40
1.4 Негосударственный (общественный) сектор и его участие в развитии казахстанского общества	46
Глава 2 Государственный бюджет в системе государственного регулирования	
2.1 Государственное регулирование национальной экономики: основные цели и задачи	63
2.2 Бюджетные регуляторы как инструмент управления государственным сектором	70
2.3 Эффективность бюджетного регулирования	80
Глава 3 Экономическая сущность государственного бюджета	
3.1 Бюджет: сущность, функции и значение в системе экономических категорий	91
3.2 Бюджет, как финансовый план государства	102
3.3 Принципы построения бюджета и основные аспекты их реализации	118
3.4 Бюджетная политика государства	111
3.5 Гражданский бюджет: назначение и роль в развитии бюджетных отношений в Казахстане	116
Глава 4 Бюджетная система и основы ее построения	
4.1 Сущность и значение бюджетной системы	123
4.2 Бюджетное устройство: виды и уровни бюджетов	135
4.3 Бюджетные отношения и межбюджетные связи	141
4.4 Бюджетный процесс: экономические и правовые основы построения и организации	147
Часть 2 КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ КАЗАХСТАНА	
Глава 5 Экономическая сущность и значение отдельных видов бюджета	
5.1 Республиканский бюджет: содержание, роль и экономическая сущность	154
5.2 Особенности доходов и расходов местных бюджетов	168
5.3 Национальный фонд и его роль в формировании государственного бюджета	174
Глава 6 Единая бюджетная классификация	
6.1. Роль и значение бюджетной классификации. Принципы построения бюджетной классификации	183
6.2 Классификация доходной части бюджета	186
6.3 Содержание и классификация расходов государственного бюджета	189
6.4 Назначение бюджетных программ и функции их администраторов	194

Глава 7 Межбюджетные отношения в системе государственных финансов	
7.1 Содержание, принципы организации межбюджетных отношений	200
7.2 Методы, инструменты и рычаги регулирования межбюджетных отношений	211
7.3 Принципы распределения поступлений и расходов бюджета между уровнями бюджетной системы	222
Глава 8 Управление и координация межбюджетных отношений	
8.1 Структура и задачи органов государственного управления межбюджетных отношений	234
8.2 Бюджетные комиссии и их роль в управлении межбюджетными отношениями	246
8.3 Мониторинг в системе управления межбюджетных отношений	250
Глава 9 Формирование, использование и управление Национальным Фондом Республики Казахстан	
9.1 Национальный фонд Республики Казахстан: экономическая сущность, роль и функции в современной экономике	256
9.2 Источники формирования Национального фонда Республики Казахстан	267
9.3 Использование активов Национального фонда Республики Казахстан	270
9.4 Мировая практика фондирования сырьевых доходов	275
Часть 3 ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА	
Глава 10 Бюджетное планирование и его роль в бюджетном механизме	
10.1 Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров	287
10.2 Стратегическое и операционное бюджетное планирование	293
10.3 Необходимость и перспективы бюджетирования, ориентированного на результат	300
10.4 Порядок составления и рассмотрения проектов стратегических планов и бюджетных заявок	309
Глава 11 Экономическая сущность поступлений в бюджет	
11.1 Поступления в бюджет, их источники и классификация	315
11.2 Характеристика, роль и значение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет	318
11.3 Налоговая система Республики Казахстан: основы построения	329
Глава 12 Планирование доходной части бюджета	
12.1 Модели и методы процесса планирования доходов бюджета	337
12.2 Планирование налоговых поступлений в бюджет	342
12.3 Планирование неналоговых поступлений в бюджет	345
12.4 Планирование поступлений от продажи основного капитала и ранее выданных кредитов	351
Глава 13 Расходы бюджета и основы их формирования	
13.1 Экономическая сущность и классификация расходов бюджета	357
13.2 Особенности формирования расходов по уровням бюджетной системы	363
13.3 Перспективные направления реструктуризации расходов бюджета	374

Глава 14 Формирование расходов социального направления	
14.1 Формирование расходов на образование	378
14.2 Формирование расходов на здравоохранение	383
14.3 Формирование расходов на социальную помощь и социальное обеспечение	388
14.4 Формирование расходов бюджета на культуру, спорт, туризм, и информационное пространство	394
Глава 15 Формирование расходов общеэкономического направления	
15.1 Формирование расходов бюджета на государственные услуги общего характера	401
15.2 Формирование расходов бюджета на оборону, общественный порядок и безопасность	405
15.3 Формирование расходов бюджета на промышленность, строительство, ЖКХ и недропользование	410
15.4 Формирование расходов бюджета на транспорт и коммуникации	415
15.5 Формирование расходов бюджета на сельское, лесное, водное, рыбное хозяйство и мероприятия по охране природы	419
Глава 16 Процедуры рассмотрения и утверждения проектов бюджетов	
16.1 Порядок рассмотрения и утверждения проекта республиканского бюджета	427
16.2 Порядок рассмотрения и утверждения проектов местных бюджетов	432
16.3 Порядок составления расчетов затрат по спецификам экономической классификации	438
 <i>Часть 4. ИСПОЛНЕНИЕ И УТОЧНЕНИЕ БЮДЖЕТА</i>	
Глава 17 Общие положения процесса исполнения и уточнения бюджета	
17.1 Организация и порядок исполнения бюджета по уровням бюджетной системы	445
17.2 Счета по обслуживанию кассового исполнения бюджета	451
17.3 Исполнение бюджета	453
Глава 18 Бюджетное кредитование и бюджетные инвестиции	
18.1 Сущность, значение, принципы и критерии бюджетного кредитования в системе бюджетных отношений	464
18.2 Бюджетные инвестиции: понятие, классификация и принципы организации	473
Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит: сущность и значение в бюджетном планировании	
19.1 Экономическая природа бюджетного дефицита	485
19.2 Классификация бюджетного дефицита	491
19.3 Сбалансированность бюджета. Дефицита и профицит бюджета: методы и инструменты их урегулирования	500
19.4 Управление бюджетным дефицитом	508
Глава 20 Государственные и гарантированные государством заимствование и долг	
20.1 Необходимость, сущность и принципы государственного долгового финансирования	520
20.2 Политика и механизмы государственных заимствований в Казахстане	527

20.3 Государственные ценные бумаги как инструменты формирования государственного долга	536
20.4 Современное состояние и методы управления государственным долгом	541
Глава 21 Роль Казначейства в исполнении бюджета	
21.1 Роль казначейства в исполнении бюджета страны и основные принципы казначейского исполнения бюджетов	550
21.2 Основные права, функции и задачи казначейства, его структура и территориальные органы	554
21.3 Основные процедуры и технологии казначейского исполнения бюджета	557
21.4 Зарубежный опыт функционирования органов Казначейства	562
Глава 22 Государственный финансовый контроль	
22.1 Содержание, задачи и значение финансового контроля	571
22.2 Принципы организации финансового контроля, формы и методы его проведения	578
22.3 Организация внешнего контроля	584
22.4 Организация внутреннего контроля	591
22.5 Международный опыт организации государственного финансового контроля	597
Приложения	609
Глоссарий	612
Библиография	625



ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Актуальность, представленного широкому кругу читателей издания обусловлена двумя аспектами. Первое, Казахстан в этом году празднует 20-летие своей независимости. В историческом плане это очень короткий отрезок времени, но насыщенный богатыми и важными для развития страны событиями. Обретение суверенитета позволило за этот период осуществить переход от централизованной системы управления к рыночным отношениям.

Второе, кардинальные изменения в обществе и стране способствовали созданию новых институтов власти. Казахстан, являясь открытым для всех интеграционных процессов, происходящих в мировой экономике, стал одним из активных ее участников.. Признание успехов республики в экономическом, социальном и политическом развитии, предопределило принципы формирования нового гражданского общества, доминантой которого являются инновационная экономика, профессионализм, активная жизненная позиция, высокие нравственные устои, достойные социальные блага и умение служить своей стране.

Уже сегодня в Казахстане реализован целый комплекс мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики, снижению негативных последствий воздействия внешних факторов и кризисных явлений, обеспечению макроэкономической стабильности. Посткризисное развитие казахстанской экономики, направленное на ее диверсификацию с привлечением, как бюджетных средств, так и многомиллиардных инвестиций, ставит перед финансовой системой ряд задач, решение которых обеспечит стабильное экономическое развитие. В числе важнейших - повышение эффективности и результативности использования бюджетных ресурсов, улучшение качества управления активами государства. В этом ряду стоит и реализация всех намеченных социальных и инновационных программ, финансируемых за счет средств государственного бюджета. Поставленные задачи мы сможем решить только консолидацией усилий всех участников бюджетного процесса, повышением эффективности работы как служб внутреннего контроля в государственных органах и квазигосударственном секторе, внешнего контроля в регионах, так и общественности.

Своевременные законодательные инициативы (в частности, новый Бюджетный и Налоговый кодексы Республики Казахстан), разрабатываемые Правительством, позволяют создать основу управления государством в новых условиях ориентирования на конечные результаты. Несомненно, уровень доверия к Правительству и государственным органам со стороны населения страны во многом зависит от конечных результатов, прозрачности принятия решений и выполнения социальных обязательств. В свою очередь, объективность оценки этой работы зависит и от уровня экономической и правовой грамотности участников бюджетного процесса.

В этой связи, коллективная работа авторов, изложенная в учебнике «Государственный бюджет», на наш взгляд, внесет свой весомый вклад в углублении профессиональных знаний, прежде всего, молодого поколения экономистов и специалистов, участвующих в формировании бюджетных отношений в стране.

Из содержания учебника видно, что авторы поставили своей главной задачей при изучении курса «Государственный бюджет» расширить и углубить знания по вопросам модернизации системы государственных финансов, бюджетного планирования и мониторинга доходов и расходов государственного бюджета.

Книга подготовлена известными казахстанскими учеными-финансистами, которые освещают все наиболее важные инновации в бюджетной сфере, включая бюджетирование, ориентированное на результат, формирование гражданского бюджета, а также анализ влияния государственного бюджета на развитие общества. Особое внимание уделяется методическим и правовым аспектам бюджетной сбалансированности и решения проблем развития местных бюджетов. Учебник не является безликим. В нем на многих фактах и примерах, иллюстрациях авторы широко и всесторонне исследовали развитие бюджетной системы Казахстана.

Представленный в учебнике материал станет основой для обмена опытом в области методологии и процесса формирования бюджетных отношений на разных уровнях бюджетной системы. Его изучение будет способствовать развитию сферы профессионального обучения и повышения квалификации кадров.

Убежден, что данная книга будет весьма полезной и интересной для специалистов, поможет им узнать о последних тенденциях в бюджетной системе Казахстана, а также ответит на наиболее актуальные вопросы, которые могут волновать всех участников бюджетных отношений – и тех, кто платит налоги в бюджет, и тех, кто получает бюджетное финансирование.

В завершение хотелось бы отметить, что учебник «Государственный бюджет» имеет чрезвычайно важное значение, поскольку материал, изложенный в нем внесет свою лепту в понимание процесса формирования современных бюджетных отношений, а также заложит фундамент для скоординированных действий общества и органов государственного управления в целях обеспечения экономической стабильности и безопасного развития страны.

Хотелось бы выразить уверенность в том, что основой качественного профессионального образования является не только стремление самих обучающихся получить соответствующие знания, не только уровень профессионализма лекторов, но и издание таких учебников, которые доступно и методически грамотно излагают учебный материал.

Дорогой читатель! Хотелось ли Вам в своей научной, производственной или другой деятельности полагаться не на удачу в случайных блужданиях, а руководствоваться целостной системой знаний, которая помогала бы «за деревьями видеть лес», отличать важное от несущественного, понимать, куда идет развитие, чтобы прилагать свои творческие усилия в плодотворном направлении? Если да, то смело открывайте эту книгу!

**Председатель Счетного Комитета
по контролю за исполнением
республиканского бюджета,
доктор экономических наук**



О.Н. ОКСИКБАЕВ



ВВЕДЕНИЕ

Ускоренная экономическая модернизация стала ключевым вектором развития казахстанской экономики на новом витке развития мирового сообщества. Новый этап развития отмечен такими процессами как усиление межстрановой интеграции, изменение мирового климата, трансформация парадигмы международных отношений, всерасширяющаяся глобализация и регионализация мировой экономики. Эти и многие другие аспекты современного развития модифицировали роль государства в развитии общества. Сегодня, население каждой отдельно взятой страны ждет от своего государства, с одной стороны, более действенного участия в происходящих процессах с позиции принятия им ответственности за реализуемую им политику. С другой стороны, это же население стремится активнее участвовать в формировании и реализации данной политики, в направлении построения демократического общества. Оба аспекта, требуют от самого государства пересмотра своей экономической политики и прежде всего, ее бюджетного компонента. В этих условиях переход на результативно-ориентированное стратегическое планирование как нельзя более точно позволит обеспечить реализацию поставленных задач. И, несомненно, ведущую роль в данном процессе призван сыграть государственный бюджет, с его обширными экономическими рычагами и инструментами.

В течение последних лет экономическая стратегия Республики Казахстан заключалась в достижении стабилизации макроэкономической ситуации, что означало сокращение дефицита государственного бюджета и реализацию жесткой монетарной и кредитной политики. Принятая в 1997 году долгосрочная Стратегия «Казахстан-2030» четко определила совершенствование управления государственными финансами одним из наиболее приоритетных направлений реформ. В решении данной задачи Республика достигла значительных успехов: в частности, в 2004 г. был принят Бюджетный кодекс, стали активно применяться методы программно-целевого бюджетирования и среднесрочного бюджетного планирования. С декабря 2007 г. в Бюджетный кодекс Республики внесены изменения в части внедрения новых подходов к государственному планированию, ориентированному на результаты, которые способствовали обеспечению увязки планируемых расходов бюджета с конкретными результатами, достижение которых ожидается за счет бюджетного финансирования в соответствующей сфере. Влияние как объективных, так и субъективных факторов обус-

ловило присутствие проблем, которые за годы реформирования бюджетной системы пока не удалось разрешить. Главными из них являются: сбалансированность бюджетов всех уровней, сбалансированность структуры доходов бюджетов разных уровней, повышение эффективности и ответственности использования бюджетных средств и др. Так, региональный разброс в уровне и характере бюджетного финансирования отмечается как для областных центров, так и для районов одной и разных областей, а проблема развития нефтяного бюджета, ориентированного на доходах от сырьевых секторов экономики является актуальной не только для казахстанской экономики.

Реформирование бюджетного процесса требует осмысления накопленного опыта, выявления эволюционных процессов и скачкообразных шагов к освоению рыночных форм, методов и принципов финансового регулирования. Направленность преобразований в государственном секторе экономики на достижение конкретных параметров в развитии и изучение их закономерностей в условиях адаптации к новому бюджетному механизму являются важными вопросами современного развития государственного бюджета.

Прикладная задача финансовой науки – подготовка специалистов к работе в постоянно меняющихся рыночных условиях. Знание теоретических закономерностей, зарубежного и отечественного опыта, а также действующей законодательной и нормативной базы позволит эффективно выполнять служебные обязанности, возлагаемые на государственных служащих различных уровней власти и управления, финансистов, работников бюджетной сферы.

В учебнике рассмотрена концепция построения и функционирования государственного бюджета, направленная на изучение финансовых категорий, закономерностей и направлений развития, обеспечения общественного сектора экономики необходимыми финансовыми и кредитными ресурсами. Важное место заняли особенности формирования межбюджетных отношений на современном этапе, изучена сущность и роль механизма перераспределения средств через Национальный фонд, что позволило оценить и переосмыслить объективную и закономерную направленность изменений в системе государственных финансов Казахстана, связанных, прежде всего, с преобразованиями экономического базиса общества – отношений собственности и изменения роли государства в развитии национальной экономики. Особое внимание уделено региональному аспекту функционирования бюджетной системы, роли и задачам законодательных, представительных и исполнительных органов государственного управления в реализации бюджетной политики на современном этапе.

Основным посылом к написанию данного учебника стало то, что выявить и обосновать тенденции развития бюджетных отношений можно только на основе новых концептуальных и методологических разработок раз-

личных аспектов функционирования финансов, изучения действующей законодательной и нормативной базы бюджетного регулирования на различных уровнях, и в их единстве.

Предметом изучения стали экономические, организационные и правовые аспекты формирования государственного бюджета применительно к периоду ускоренной экономической модернизации казахстанской экономики.

Объектом изучения выступили научные и учебно-методические разработки, практический опыт, накопленный в сфере функционирования государственного бюджета, государственного финансового регулирования в рамках действующих законодательных и нормативных актов.

Цель изложения — на основе теоретического и практического анализа процессов формирования бюджетных отношений, а также обобщения законодательных и нормативных документов, опыта реализованных реформ в бюджетной сфере Казахстана, оказание помощи в овладении знаниями по организации, планированию и управлению бюджетными отношениями на республиканском и региональном уровнях.

В учебнике рассматриваются следующие конкретные вопросы:

- теоретическое содержание и функции государственного бюджета и связанных с ним категорий;
- взаимодействие различных факторов, оказывающих влияние на формирование отношений в системе государственного бюджета;
- принципы, методы и формы государственного регулирования бюджетного и налогового процессов;
- тенденции изменения принципов бюджетного регионализма и межбюджетных взаимоотношений;
- механизм предоставления государственных кредитов;
- порядок формирования и управления государственным долгом;
- функционирование налоговой системы и особенности налогообложения по основным видам налогов и сборов;
- задачи, организация работы и полномочия законодательных и исполнительных органов власти в бюджетной сфере, система финансового контроля;
- финансирование расходов из государственного бюджета;
- происхождение и сущность дефицита, профицита бюджета и способы их управления.

Реализуемая в Казахстане модель среднесрочного бюджетирования ориентированного на результат, показывает реальные возможности в достижении намеченных государством целей развития при активном участии гражданского общества. В мировой практике данная модель получила свое активное применение в Великобритании, Дании, Нидерландах, Австралии и многих других странах. Формирование бюджетных отношений задействует различные стороны общественной жизни человека на разных эта-

пах – от уплаты налогов до получения пенсии. Рассмотрение в учебнике концептуальных вопросов государственного бюджета основано на их взаимодействии с другими элементами финансовой системы – финансами корпораций и домашних хозяйств. Сегодня инструменты и механизмы государственного бюджета позволяют эффективно и комплексно воздействовать на реальный сектор экономики. Развитие бюджетных отношений определяется необходимостью создания единой системы финансового воздействия на сбалансированное движение ресурсов и капитала в масштабах всего государства и в рамках отдельных регионов.

Применение адекватных современным условиям форм и методов государственного финансового регулирования требует их тщательного изучения. Копирование зарубежного опыта без учета казахстанской специфики не приближает, а отдаляет экономику от стабилизации и экономического прогресса.

Главная задача учебника в том, чтобы показать совокупность и взаимозависимость происходящих перемен в системе государственного бюджета, их общую направленность и целевую ориентацию, возможные альтернативы в реализации рыночных подходов к финансовому регулированию воспроизводственных процессов в экономике. Полученные знания позволят ориентироваться в потоке финансовой информации, изменениях законодательного и нормативного характера.

Учебник «Государственный бюджет» содержит:

- *блок теоретических положений*, раскрывающих концепцию государственного бюджета и его основных понятий и категорий;
- *блок методологических положений*: функционирование системы государственного финансирования и кредитования, формирования доходной и расходной части государственного бюджета;
- *блок методических положений*: современная модель функционирования механизма бюджетирования, ориентированного на результат, с помощью которого обеспечивается как подготовка высококвалифицированных государственных финансовых служащих, так и просвещение населения в вопросах бюджетных отношений.

Важно проводить согласованную бюджетную, налоговую, денежно-кредитную и социально-экономическую политику, направленные на интересы широких слоев населения, создающих национальное богатство и обладающих огромным интеллектуальным потенциалом. Преодоление финансового кризиса находится в плоскости макроэкономической стабилизации на базе оживления, развития реального сектора экономики, приводящего к расширению налогооблагаемой базы, и укрепления основ демократического общества.

Данное издание отличается от других изданий тем, что оно написано применительно к современному этапу развития бюджетных отношений в Казахстане, а также своей структурой и методикой предлагаемой для

изучения материала. Особенность данной методики заключается в том, что с одной стороны она соответствует требованиям современной системы профессиональной подготовки кадров в нашей стране (включает не только учебный материал, но и аналитические выводы по динамике развития бюджетных отношений в Казахстане, предлагает вопросы для научного обсуждения и исследования). В тоже время данный учебник призван оказать содействие преподавателю в проведении практических занятий с обучающимися и организации их самостоятельной работы. Однако главное преимущество данного учебника заключается в том, что он дает возможность всем его читателям освоить значительный объем информации в доступной форме с аргументацией предложенных выводов и закрепления понятий и терминов. Для этих целей разработаны вопросы для самоконтроля, тематика эссе, рефератов и докладов, составлен глоссарий, позволяющий сфокусировать внимание на те или иные стороны организации бюджетного процесса, что поможет лучше запомнить изучаемый материал. Учебный материал был апробирован в течение нескольких лет при обучении студентов и магистрантов экономических вузов, слушателей курсов повышения квалификации. Учебник «Государственный бюджет» подготовлен и издан при финансовой поддержке ОФ «Фонд Сорос-Казахстан» в рамках программы «Прозрачность государственных финансов».

Авторами учебника стали казахстанские ученые в области финансов:

– доктор экономических наук, профессор Омирбаев Серик Мауленович - автор многочисленных трудов по бюджетной проблематике, в т.ч. учебников «Бюджетная система Республики Казахстан» и «Қазақстан Республикасының бюджеттік жүйесі»;

– доктор экономических наук, профессор Интыкбаева Сауле Жумановна – автор научных и учебно-методических разработок по вопросам развития бюджетных отношений, в т.ч. учебного пособия «Государственные финансы», соавтор учебников «Қаржы» и «Национальная экономика», монографий «Фискальная политика и ее роль в обеспечении устойчивого развития экономики Казахстана», «Финансовые проблемы регионального развития Республики Казахстан», лучший преподаватель ВУЗа Республики Казахстан за 2010 год;

– доктор экономических наук, профессор Адамбекова Айнагуль Амангельдиновна – автор научных работ по проблемам развития финансовых отношений как в системе государственных финансов, так и в рамках финансового рынка, в т.ч. соавтор учебного пособия «Финансы и кредит: в вопросах и ответах», лучший преподаватель ВУЗа Республики Казахстан за 2006, 2007, 2010 год, лауреат Премии Фонда Первого Президента Республики Казахстан в области гуманитарных наук за научную монографию «Финансовый рынок Казахстана: становление и развитие»;

– кандидат экономических наук, доцент Парманова Римма Султанкуловна – автор научных и учебно-методических публикаций по проблемам

развития государственного бюджета, в т.ч. соавтор учебного пособия «Финансы и кредит: в вопросах и ответах».

Следует отметить, что свой вклад в написание учебника внес и Старший Советник программы «Прозрачность государственных финансов» Фонда Сорос-Казахстан магистр делового администрирования и международных отношений Жанибек Хасан (раздел 1.4), являющийся автором многих публикаций по проблематике бюджетных отношений в Казахстане, соавтором интернет-ресурса www.budget.kz.

Учебник предназначен студентам, магистрантам, аспирантам, преподавателям, слушателям системы повышения квалификации и переподготовки кадров, государственным служащим финансовых и нефинансовых органов, участникам бюджетного процесса. И самое главное, его издание приурочено к 20-летию независимости Республики Казахстан, когда определенные результаты уже достигнуты, но ещё многое предстоит впереди.

**Часть 1 ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ:
СОДЕРЖАНИЕ И РОЛЬ В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ**

**Глава 1 Государственные финансы в системе
финансовых отношений**

**1.1 Государственный сектор экономики и его роль
в развитии национального хозяйства**

При рассмотрении роли государства в развитии национальной экономики следует четко обозначить, а точнее вспомнить истоки происхождения государственности, государственного устройства общественных отношений. Вспомним, что цель объединения общин в государство была связана с необходимостью защиты территориальных границ, что опосредовало необходимость создания и содержания армии и как следствие, сбора налогов. Затем эволюционно, в рамках объединенных территорий возникали спорные вопросы, которые необходимо было разрешать, сначала единолично, а затем и коллегиально, что также требовало средств для выполнения данных функций. Обеспечение инфраструктурного развития государства требовало соответствующих ассигнований, что также опосредовало необходимость соответствующих расходов. Так и далее дополнялись функции и задачи государства.

Сегодня наиболее общими функциями государства, обеспечивающими успешное социально-экономическое и политическое развитие страны, являются:

- разработка, принятие, реализация и совершенствование законодательных актов, формирующих институциональные основы рыночного хозяйства;
- поддержание макроэкономической и социально-политической стабильности, эффективное регулирование и промышленная политика;
- финансирование основных социальных услуг, поддержка слабо защищенных групп населения;
- регулирование интеграции в мировую экономику с учетом защиты национальных интересов;
- осуществление мер по охране окружающей среды.

Для выполнения этих функций требуются как экономические и технологические предпосылки, так и институциональная среда: нормы и правила, обеспечивающие использование этих предпосылок, четкое определение роли, которую государство может сыграть в конкретных сложившихся условиях, способность государства законодательно определять, финансировать и практически реализовывать принятые законодательные нормы. Роль и возможности государства и государственных финансов в обще-

ственном развитии могут быть различными и зависят от конкретной обстановки.

На сегодняшний день государство является крупнейшим участником национальной экономики любой страны. Уровень участия при этом определяется как сложившейся моделью экономики данного государства, политическим устройством, социальной ролью государства в развитии общества и другими факторами.

В экономической науке экономика как таковая рассматривается как система рационального и эффективного использования ресурсов в целях удовлетворения потребностей населения государства. Саму же национальную экономику можно определять как сферу постоянно возобновляемой деятельности людей по созданию материальных и нематериальных благ, необходимых для удовлетворения их потребностей. С точки зрения производства экономика отражает систему экономических связей в обществе, в основе которых лежит господствующий тип собственности.

Современная национальная экономика по своей структуре классифицируется по двум направлениям – секторальному и отраслевому. Секторальный признак предусматривает разделение по совокупности институциональных единиц образующих единые цели, функции и источники финансирования:

- нефинансовые корпоративные и квазикорпоративные предприятия;
- финансовые учреждения;
- государственное управление;
- частные некоммерческие учреждения, обслуживающие домашние хозяйства (население);
- домашние хозяйства.

К каждому из этих секторов относятся соответствующие институциональные единицы. Совокупность финансов институциональных единиц каждого сектора в их взаимодействии между собой и другими секторами образует финансы секторов экономики. Государственные финансы – это финансы сектора государственного управления. Сектор государственного управления наряду с нефинансовыми корпоративными и квазикорпоративными предприятиями, финансовыми учреждениями, частными некоммерческими учреждениями, обслуживающими домашние хозяйства, и домашними хозяйствами является составной частью экономики. В силу этого он участвует в общем кругообороте доходов, расходов и выпуска продукции. Средства, мобилизуемые через государственный бюджет и государственные внебюджетные фонды, используются для расходов на общегосударственные нужды, которые не могут быть удовлетворены за счет частного предпринимательства. К ним, в частности, относятся – государственное управление, общественная безопасность граждан, социальные программы, экология, оборона и др.

Отраслевой признак предусматривает разделение по типу и виду экономической (производственной) деятельности:

- отрасли, производящие товары: сельское хозяйство, промышленность

(горнодобывающая и обрабатывающая), снабжение электроэнергией, газом и водой и строительство;

– отрасли, производящие услуги: гостиничный и ресторанный бизнес, торговля и ремонтные услуги, транспорт и связь, финансовая деятельность и операции с недвижимостью, государственное управление и оборона, образование, здравоохранение и социальное обеспечение, коммунальные услуги и прочие услуги.

По версии МВФ структура национальной экономики рассматривается как совокупность публичного сектора (publicsector) и частного сектора (privatesector). При этом к публичному сектору относятся всё то, что затрагивает общественные интересы, а это – государственный сектор власти и управления и все публичные компании, реализующие свои ценные бумаги на фондовом рынке (привлекающие деньги общества). Частные компании и население (с его имуществом) относятся к частному сектору, поскольку общество не принимает участия в управлении их активами.



Рисунок 1.1 – Структура публичного сектора по версии МВФ (2007г).

Перераспределение ресурсов между секторами экономики, социальными группами и территориями является в принципе важным рычагом структурной перестройки экономики, реализации целевых программ. Масштабы перераспределения средств во многом зависят от уровня развития и состояния экономики и степени участия государства в экономической жизни, финансировании социальных расходов, стимулировании сбережений и накоплений и т. д. в диапазоне от всеохватывающей планово-распределительной системы до чисто рыночной, свободной экономики. Однако как свидетельствует мировая практика, свободного рынка практически не существует. Экономика государств является, как правило, смешанной, где взаимодействуют государственный и частный сектора. Основная

проблема заключается не в том, должно ли государство вмешиваться в экономику, а в степени этого вмешательства и его характере. Масштабы аккумуляции ресурсов и государственного воздействия больше в странах с социально-ориентированной экономикой, где сильно влияние государства и государственных финансов и меньше в странах, проводящих курс на либеральную модель экономики с большим тяготением к свободному рынку.

Рассматривая экономическую природу государственных финансов следует отметить, что функция сектора государственного управления отличается от функций других секторов экономики. Это отличительная особенность состоит в оказании нерыночных услуг населению, обществу в целом и перераспределении доходов и собственности. Кроме того от других секторов экономики отличие сектора государственного управления заключается также и в способах финансирования затрат – с помощью налогов и иных обязательных платежей других секторов экономики.

Понятия «государственный сектор» и «государственная собственность» в нашем понимании не совпадают. С одной стороны, госсектор включает в себя не только предприятия, основанные на госсобственности, но и хозяйственные общества, где отношения между участниками регулируются обязательственными правами. Помимо отношений собственности, возникающих по поводу владения, пользования и распоряжения государственными унитарными предприятиями, в госсекторе появляются отношения по поводу участия государства в управлении акционерным капиталом, которые регулируются нормами обязательственного права, а не права собственности. С другой стороны, существуют объекты госсобственности, не относящиеся прямо к госсектору, но являющиеся квазигосударственными. Из этого следует, что государственный сектор можно представить как совокупность элементов, которые связаны между собой принадлежностью к государственной собственности, выполняющих свои функции для достижения установленных государством целей.

Гражданским кодексом определено право государственной собственности. Согласно данной статье государственная собственность выступает в виде республиканской и коммунальной собственности. Республиканская собственность состоит из государственной казны и имущества, закрепленного за государственными республиканскими юридическими лицами. Средства республиканского бюджета, золотовалютный запас и алмазный фонд, объекты государственной собственности, перечисленные в статье 193 Кодекса (это земля, недра, природный и животный мир, другие природные ресурсы) и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют государственную казну Республики Казахстан.

Коммунальная собственность состоит из местной казны и имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами в соответствии с законодательными актами. Средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за государственными юридическими лицами, составляют местную казну. Коммунальная собственность подраз-

деляется по уровням местного государственного управления на областную (города республиканского значения, столицы) и районную (городов областного значения).

Таким образом, государственная собственность является той материально-технической и финансовой базой, которая обеспечивает выполнение государством своих функций и задач. Решаемые государством политические, социальные, экономические задачи объективно требуют наличия соответствующих им материальных ресурсов. В то же время зарубежный опыт функционирования рыночно ориентированной экономики свидетельствует о том, что роль государства не сводится только лишь к регулирующей функции. Она диктует необходимость участия государства в этих отношениях на юридически равных началах с иными субъектами рыночных отношений и предопределяет объем и характер воздействия на указанные отношения с помощью рыночных инструментов. К основным сферам государственного предпринимательства относятся те сферы, в которых осуществляются создание и поставка общественных благ, определенные благ, определенные Законом Республики Казахстан «О государственном предприятии». Создание АО и ТОО с государственным участием возможно в любых сферах деятельности, необходимых для решения государственных задач.

Основные отличия двух видов управления государственным имуществом представлены в таблице 1.1

Таблица 1.1 - Виды государственных предприятий: сравнительная характеристика

На праве хозяйственного ведения	На праве оперативного управления
Существует за счет доходов, получаемых от хозяйственной деятельности	Финансируется собственником
Самостоятельно определяют направления использования своей прибыли	Распоряжаются своими средствами по смете
Государство не несет ответственности по обязательствам предприятия	Государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам казенных предприятий.
Могут быть признаны несостоятельными должниками	Не могут быть признаны несостоятельными
Формируется уставный фонд (не менее 10 тысяч МРП)	Уставный фонд не формируется, деятельность осуществляется в соответствии со сметой доходов и расходов, утверждаемой собственником имущества
Не вправе без письменного согласия собственника или уполномоченного им государственного органа распоряжаться имуществом, отнесенным к основным средствам (обладают, с согласия собственника более широкой самостоятельностью, большими правами по распоряжению имуществом)	Вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом, приобретенным за счет средств, полученных в результате собственной хозяйственной деятельности, лишь с письменного согласия уполномоченного органа
Отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом	Отвечает по своим обязательствам только деньгами, имеющимися в его распоряжении.

В настоящее время в собственности государства находятся пакеты акций акционерных обществ с участием государства, и товариществ с ограниченной ответственностью, доли участия которых принадлежат государству. По состоянию на 1 января 2011 года в управлении холдинга ФНБ «СамрукКазына» находятся государственные активы в объеме 70 млрд. долларов США (около 10150 млрд.тенге), что в сравнении с объемом государственного бюджета на эту же дату больше в 2,3 раза, и составляет почти половину ВВП страны – 47%. Структура государственных активов РК показана на рисунке 1.2.



Рисунок 1.2 – Структура государственных активов РК по состоянию на 01.01.2011г.

В данной типологии можно рассмотреть следующие модели участия государственного сектора в развитии национальной экономики.

Представленная схема позволяет оценить роль современного участия государственного сектора в развитии национальной экономики Казахстана. Так, по состоянию на 01.01.2011г. через ФНБ «Самрук-Казына», в состав которого входит более 500 дочерних компаний, государственные интересы представлены в таких отраслях экономики как нефтепереработка и инфраструктура нефтегазового сектора, транспортная и телекоммуникационная инфраструктура, металлургия и производство готовых

металлических продуктов, энергетика, химическая и фармацевтическая промышленность, финансовый сектор.

В тоже время, определенное место в составе некоммерческого сектора занимают интересы государства в национальных университетах и государственных высших учебных заведениях, медицинских центрах и научно-исследовательских институтах.



Рисунок 1.3 – Государственный сектор в структуре национальной экономики Казахстана

Кроме того, государственное управление как таковое, само по себе представляет государственный сектор экономики.

И вот тут встает вопрос – много это или мало? Мировая практика здесь нам не поможет. При всех особенностях и отличиях в рыночных системах развитых стран преобладание доли частной собственности над государственной является общим принципом. Доля государственной собственности колеблется в отдельных странах от 20 до 40% и выше. В Швеции она даже достигает 60%. Но эти проценты ни о чем сами по себе не говорят. Нужно видеть какую роль они играют в воспроизводственном процессе. Соотношение государственного и частного сектора не могут быть одинаковыми для разных стран и для разных периодов развития и конкретно стоящих перед страной проблем. Тем более что в принципе, возможность приватизации части национальных компаний через продажу их акций на национальном фондовом рынке является вполне перспективным. Так или иначе, с большим или с меньшим успехом, а государственный сектор в казахстанской национальной экономике представлен немалыми активами и его роль в стабилизации развития экономики никто не может оспорить.

В условиях мирового экономического кризиса, ФНБ выступив оператором антикризисной программы, было освоено 91% из выделенных государством 1 триллиона 87,5 миллиарда тенге. При участии фонда проведена реструктуризация задолженности трех крупнейших проблемных банков страны: АО БТА Банк, АО Альянс Банк и АО Темирбанк. В результате процесса реструктуризации внешние долги, например АО БТА Банк, снижены с 12 миллиардов долларов до 3,7 миллиарда долларов США, срок выплаты обязательств увеличен с имевшихся 1–5 лет до 8–20 со снижением средней ставки заимствования. После завершения процесса реструктуризации международными рейтинговыми агентствами повышены кредитные рейтинги всех трех банков, что свидетельствует об эффективной политике государства по поддержке и оздоровлению финансового сектора страны. Стабилизация финансового сектора подтверждается досрочным возвратом АО Народный банк Казахстана 60 миллиардов тенге, выделенных из Национального фонда для кредитования реального сектора экономики. АО Банк «ЦентрКредит», АО Kасpi Банк и АО Народный банк Казахстана досрочно вернули более 40 миллиардов тенге по программе поддержки малого и среднего бизнеса. Кроме того, в декабре 2010 года АО Казкоммерцбанк досрочно возвращены 46,5 миллиарда тенге.

Особая роль и значение государственного сектора подтверждается статистикой группы компаний фонда. Из 7% роста ВВП страны в 2009 году национальные компании обеспечили 2%. АО КМГ добывает 27% из всей нефти, производимой в Казахстане, компания перерабатывает свыше 80%, а транспортирует свыше 60% странового объема. Являются монополистами в своих сферах АО «Казатомпром» и АО КТЖ. Свою долю на рынке, и немалую, занимают АО «Самрук-Энерго» с АО «Казакхтелеком». Только в АО КМГ и АО КТЖ работают 260 тысяч человек. В настоящее время дочерними компаниями фонда реализуется более 100 стратегических и перспективных проектов в различных секторах экономики общей стоимостью более 240 миллиардов долларов. За период 2010 года освоение инвестиций дочерними компаниями фонда оценочно составляет более 13 миллиардов долларов. Основная часть освоения инвестиций приходится на 2010–2015 годы. Более 80 крупных проектов общей стоимостью свыше 38 миллиардов долларов предполагается к реализации в течение пяти лет.

Традиционным объектом государственной собственности является национальное достояние, не являющееся объектом купли-продажи и не приносящее прибыли. Следовательно, к государственному сектору также следует добавить земельную собственность, природные ресурсы, которые включают в состав водные, в том числе подземные, лесные и биологические ресурсы, воздушное пространство, полезные ископаемые, ресурсы космических систем, имущественные и неимущественные права на результаты деятельности. Но в руках государства часто находятся и жизненно важные отрасли инфраструктуры: транспорт, связь, энергетика, часть военной промышленности. В основном это отрасли, представляющие

собой опорой, условия, необходимые для функционирования рыночной экономики. Значительный вес в государственной собственности составляют смешанные корпорации, где государственное участие в капитале может и не быть подавляющим (составлять менее 50%), однако оно обеспечивает общественный контроль за деятельностью компании. Источником формирования государственной собственности выступают национализация и собственно государственное предпринимательство, т.е. строительство предприятий за счет казенных средств. Предприятия эти остаются субъектами рыночных отношений, т.е. работают в основном на коммерческих началах. Казалось бы, государственная собственность на инфраструктуру, которая начала складываться еще в прошлые века (почта, телеграф, железные дороги) является неременным условием развивающейся экономики. Однако сегодня этот вопрос становится дискуссионным. Государственная собственность на инфраструктуру постепенно исчерпывает себя. Все чаще слышится мотив низкой рентабельности государственного транспорта или энергетического хозяйства, неизбежности их бюджетной поддержки. Нынешнее состояние информатики и средств связи позволяет организовывать работу сфер инфраструктуры и на частнохозяйственном уровне. Государственное предпринимательство является сферой столкновения теоретических концепций неоклассиков, уповающих на действие рыночных сил, и государственников. Действительно, современная рыночная экономика невозможна без государственных подпорок, хотя значение последних не должно выходить за рамки необходимого.

Кроме того, в обязательном порядке к государственному сектору следует относить денежные средства – финансовые ресурсы государства, необходимые для выполнения предписанных ему функций. По материальному выражению они представляют собой публичные денежные средства государства, а также бюджеты различных уровней. К ним следует добавить денежные суммы государственных предприятий и учреждений, целевых бюджетных и внебюджетных фондов, функционирующих в сфере финансовых отношений, финансовые обязательства страны, средства Национального фонда, золотовалютные резервы страны, а также находящиеся в банках в форме вкладов государства в их уставные капиталы.

В целом же следует отметить, что взаимоотношения государства и финансового рынка многоплановы. Государство может выступать кредитором и заемщиком, устанавливать общие правила функционирования рынка и осуществлять повседневный контроль за ним, проводить через рынок официальную денежно-кредитную политику. Чаще всего на финансовом рынке государство выступает в качестве заемщика, что связано с таким широко распространенным явлением, как дефицит государственного бюджета. Для покрытия дефицита государство выпускает государственные ценные бумаги. Эмитентом этих ценных бумаг является Министерство финансов и Национальный банк, а агентом

– Национальный банк. Казначейство и централизованные фонды, а также учреждения Национального банка осуществляют безналичные расчеты между плательщиком и получателем бюджетных средств. Национальный банк является центром информации при формировании государственного бюджета. Основываясь также на информации Национального банка об остатках средств на счетах по учету средств, полученных от предпринимательской и иной деятельности получателей средств государственного бюджета, правительство осуществляет мониторинг объемов и направлений использования бюджетных средств.

В современных условиях особо следует обратить внимание на принадлежность к государственному сектору информационных ресурсов, которые выступают в современной экономике в качестве объекта собственности.

Таким образом, следует заключить, что формирование государственной собственности способствует развитию инфраструктуры и сферы общественных услуг, необходимых для нормального функционирования национальной экономики и обеспечения доступности общественных благ для всех слоев населения. С другой стороны, приватизация сферы общественных услуг (коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование и др.) может сдерживать потребление отдельных групп населения, что приводит к снижению их уровня жизни. В этой связи, с учетом оценки участия государственного сектора в национальной экономике проведенной на рисунке 1.3 можно сказать, что государство осуществляет обеспечение его функционирования через государственные расходы.

Государство, выступая как совокупный хозяйствующий субъект, учитывает экономические интересы всех участников воспроизводственного процесса путем распределения бюджетных средств по разным направлениям деятельности государства и сферам общественного хозяйства. Таким образом, достигается сосредоточение финансовых ресурсов на приоритетных, с точки зрения государства, направлениях хозяйственной деятельности. Осуществляя бюджетные расходы, государство может изменять структуру общественного производства, влиять на результаты хозяйствования, проводить социальные преобразования.

Большое влияние на экономику страны бюджетный фонд способен оказывать благодаря тому, что он может использоваться в интересах диверсификации казахстанской экономики, реализации инвестиционных стратегических проектов национального, межотраслевого и регионального масштабов, а также содействия созданию и развитию конкурентоспособных казахстанских товаропроизводителей. Создание принципиально нового механизма бюджетного финансирования ориентированного на результат, совершенствование инструментов государственного регулирования, использование механизмов налогового стимулирования и тому подобные бюджетные меры призваны способствовать обеспечению благоприятных условий для развития предпринимательской деятельности путем

консолидации государственных и частных интересов. Все это в конечном итоге призвано содействовать росту уровня жизни населения за счет реализации социальных проектов и деловой и инвестиционной активности.

Сегодня, благодаря механизму стабилизационного фонда у государства на постоянной основе формируются значительные финансовые ресурсы, которые уже показали эффективность своего использования в экономике. Мировой экономической кризис частично разрешил многие споры относительно степени возможного использования средств данного фонда в качестве основного источника внутренних инвестиций в экономику. Тем не менее, это отнюдь не снижает возможных перспектив его более эффективного применения.

В связи с существованием определенных объективных и субъективных причин невозможности активного участия частного капитала в посткризисном развитии национальной экономики возникла идея создания такой формы сотрудничества, как государственно-частное партнерство. Суть его состоит в совместной реализации крупных инвестиционных проектов государством и частным капиталом. В предлагаемой схеме государство берет на себя создание инфраструктуры, вокруг которой бизнес сможет развивать производство.

Государственный сектор должен играть роль «локомотива» в экономике: «Управляя государственным сектором, государство осуществляет бенчмаркиговую функцию, в частности, формирует образцы управления и рыночного поведения субъектов экономики. Эталонобразующая функция государства должна быть реализована в первую очередь на предприятиях госсектора. Это относится и к качеству производимой в нем продукции.

Эффективное функционирование госсектора и его субъектов – одна из наиболее важных составляющих эффективной деятельности государства в целом. Госсектор должен стать и ареной формирования и воспитания экономической и политической элиты страны.... Государственный сектор должен служить источником и местом апробации прогрессивных организационно-экономических инноваций, распространяемых на другие сектора экономики».

В этой связи следует обозначить конкретные задачи, решаемые государственным сектором при поддержке развития конкурентной среды в национальной экономике. К ним относятся:

- стимулирование зарождения спроса на прогрессивную продукцию;
- содействие индустриально-инновационному развитию промышленности посредством развития различных форм кооперирования и сотрудничества с предприятиями частного сектора.

В нормативно-программных документах, отражающих в той или иной мере вопросы управления госсектором, в качестве основного инструмента регулирования его состава и структуры рассматривается приватизация. При этом предполагается, как само собой разумеющееся, что госсектор в его теперешнем виде по-прежнему следует сокращать, оставляя за госу-

дарством лишь ключевые предприятия (с точки зрения обороны, социальной политики и т.д.). Оптимизация состава и структуры госсектора представляет одну из важнейших задач, и вопрос определения его размеров и соотношения внутренних компонентов – центральный. Приватизация – это только один из способов изменения масштабов госсектора. Альтернативой является национализация, т.е. выкуп государством предприятий или пакетов акций у частных владельцев. По ряду объективных причин данный метод сейчас не используется, однако его применение принципиально возможно и в ряде случаев теоретически оправдано. Можно напомнить и о таком способе количественного изменения госсектора, как создание и (или) преобразование (ликвидация, слияние, поглощение, присоединение) госпредприятий. Встроенным блоком механизма управления объектами госсектора должен стать механизм, позволяющий избегать субъективизма при принятии решения о приватизации, национализации, реструктуризации, ликвидации конкретного объекта. Это необходимо для того, чтобы сохранить стратегически важные объекты в составе госсектора и избежать опасности оставить их без гарантий бюджетной финансовой подпитки.

В целом же следует четко обозначить, что в Казахстане государственный сектор экономики выполняет важную роль в его развитии. Основным вопросом, который ставится на текущий момент, является качественное изменение, превращение в передовую с точки зрения эффективности часть экономики. Реализация эталонобразующей функции государства должна привести к созданию в рамках госсектора (как наиболее регулируемой части экономики) «эталонных», образцовых предприятий, а также фрагментов эталонных взаимоотношений предприятий с социальным, сетевым и средовым окружением. Желательное состояние: «сильное государство, влиятельное и ответственное общество, эффективная экономика», в Казахстане не может быть достигнуто без укрепления государственного сектора экономики.

Значимость государственного сектора определена и тем, что существуют сферы деятельности, необходимые для функционирования экономики в целом, но в которые частный капитал не будет вкладывать средства из-за отсутствия прибыли, ее незначительности, либо слишком высокого риска. У частного капитала интересы отнюдь не всегда совпадают с общественными. Поэтому государство выполняет функцию по производству и обеспечению общества определенным объёмом таких товаров, благ и услуг через механизм государственных финансов. Перераспределение экономических ресурсов достигается через функционирование данного механизма: через налоги и другие обязательные платежи частный сектор ограничивается в производстве индивидуальных, рыночных товаров, а население – в их потреблении. Тем самым часть ресурсов передаётся в государственный бюджет, внебюджетные фонды и финансируются необходимые потребности, отрасли, производства, обеспечивающие удовлет-

ворение общественных нужд. Все это позволяет вменить государственно-му сектору роль главного гаранта национальных интересов и инициатора прогрессивных изменений в обществе.

***Ключевые слова:** государственный сектор, национальная экономика, государственные активы, государственные финансы, нефинансовые корпорации, квазикорпоративные предприятия, государственная собственность, коммунальная собственность, национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, государственное предпринимательство.*

1.2 Сущность и место государственных финансов в финансовой системе государства

Государственные финансы – совокупность экономических отношений, в системе образования и распределения денежных фондов, необходимых государству для содержания его органов и выполнения присущих ему функций. Впервые термин «государственные финансы» стал применяться во Франции в 16в. и рассматривался примерно в том же содержании что и сегодня, но с позиции определяющего господствующего способа производства и классовой природой государства.

В докапиталистических формациях государственные доходы и расходы имели главным образом натуральную форму. Труд рабов и производимые ими продукты служили средством покрытия большей части потребностей рабовладельческого государства. Важным источником пополнения армии рабов и казны являлись военные грабежи и дань с покорённых народов. При феодализме решающим источником государственных ресурсов стали труд крепостных крестьян и производимые ими продукты. С созданием централизованных государств и ростом их расходов появилась система регулярных общегосударственных налогов и пошлин, казна государства стала отделяться от личных средств главы государства, а сами средства всё более принимать денежную форму. Принудительные сборы и займы уступили место государственным займам и централизованным выпускам денег в обращение. В итоге сложилась (в современном её понимании) система «государственные финансы».

При капитализме в его домонополистический период назначение государственных финансов сводилось главным образом к обеспечению материальных условий существования и функционирования государства. Расходы государства шли на содержание его органов, армии и флота, ведение войн, колониальные экспедиции и выплаты по государственному долгу, на общественные работы, финансирование железнодорожного строительства. Покрывались они путём изъятия части доходов у населения через налоги, государственные займы и бумажно-денежную эмиссию.

В дальнейшем роль государственных финансов в перераспределении денежных средств резко возросла. Обострение внутренних противоречий,

развитие государственного монополистического капитализма вызвали колоссальное увеличение государственных расходов, налогового обложения и государственного долга. Государство активно вмешивается в процесс капиталистического воспроизводства. Государственные финансы широко используются для стимулирования и регулирования капиталистической экономики. В связи с этим роль их в распределении и перераспределении национального дохода повышается.

Важнейшим звеном финансовой системы являются государственные финансы, обеспечивающие органы государственной власти и местного самоуправления денежными средствами для осуществления функций, предусмотренных Конституцией Республики Казахстан и другими законодательными актами. Государственные финансы являются инструментом мобилизации средств всех секторов экономики для проведения государственной внутренней и внешней политики. Это единый комплекс финансовых операций органов государственного управления, с помощью которого они аккумулируют денежные ресурсы и осуществляют денежные расходы.

Государственные финансы как составной элемент финансовой системы связаны с функционированием государственного сектора в производственных и социальных отношениях, охватывающего многообразные взаимосвязи в экономике и социуме.

Экономическая сущность государственных финансов состоит в том, что они выражают денежные отношения, связанные с распределением и перераспределением стоимости общественного продукта и части национального богатства для формирования финансовых ресурсов государства, его предприятий и использования полученных средств на выполнение функций государства и государственных компаний.

В экономической системе производство товаров, формирование финансов и финансовых услуг, их обмен обеспечивается движением системы денежных средств. Масштабы кругооборота, способы мобилизации, использования, распределения денежных средств между различными участниками воспроизводственного процесса с развитием рыночных отношений в ходе трансформации национальной экономики Казахстана многократно возрастают и становятся более разнообразными. Особое место в этом процессе занимает движение денежных средств, обособленное от движения товаров.

Возникновение государства приводит к формированию нового типа отношений между институтами, представляющими государственную власть и остальными субъектами воспроизводственных отношений. Эти отношения возникают по поводу распределения и перераспределения произведенного в обществе продукта. Различные субъекты, включенные в воспроизводственный процесс, претендуют на получение определенной доли созданного общественного продукта в соответствии с существующими формами собственности, нормами делового оборота и действующими законами. В рыночной экономике распределяется и

перераспределяется стоимость общественного продукта, а взаимоотношения государства и остальных субъектов в этом процессе носят денежный характер.

Процесс распределения и перераспределения созданного общественного продукта связан с формированием фондов денежных средств на двух полюсах этих отношений – на уровне институтов государственной власти и на уровне остальных субъектов воспроизводственного процесса: субъектов бизнеса (фирм) и домохозяйств.

Основой этих распределительных процессов является общественное производство, где непосредственно создается общественный продукт. Отдельные субъекты бизнеса в соответствии с практикой хозяйствования и принятыми правовыми нормами распределяют полученный в результате своей деятельности доход на фонды денежных средств, обеспечивающие их воспроизводство как экономических субъектов. Это фонды, предназначенные для закупки необходимых сырья и материалов, для выплаты заработной платы, фонды амортизационных отчислений и фонды для осуществления налоговых платежей государству. При успешной работе субъекты экономики после формирования фондов, обеспечивающих их простое воспроизводство и выполнение обязательств перед государством, имеют возможность сформировать фонды, обеспечивающие их расширенное воспроизводство, развитие и расширение деятельности.

В распределении стоимости совокупного общественного продукта участвуют и домохозяйства, формируя свои доходы в виде заработной платы, предпринимательского дохода и различных доходов на капитал, получаемых в виде дивидендов и процентов. У них также возникают обязательства перед государством по поводу перечисления части полученного дохода в фонды денежных средств институтов государственной власти.

Фонды денежных средств, формируемые на уровне хозяйствующих субъектов и домохозяйств, называют *децентрализованными денежными фондами*.

Государство, аккумулируя часть доходов хозяйствующих субъектов и домохозяйств, создает фонды денежных средств, необходимые ему для выполнения функций, связанных с обеспечением безопасности, экономической и социальной стабильности в обществе. Фонды денежных средств, формируемые на уровне государства, называют *централизованными денежными фондами*.

Понятно, что в основе формирующихся в системе отношений заложены сами финансы, как экономические отношения, возникающие в процессе распределения стоимости совокупного общественного продукта, путем формирования и использования денежных доходов, накоплений и фондов для удовлетворения разнообразных потребностей. При этом, исходя из сущностной характеристики финансов, их места в общественно-экономической жизни общества, финансовая система состоит из трех частей: совокупности финансовых отношений, совокупности фондов денежных средств

и финансового аппарата управления. Исходя из изложенного, можно представить следующие подходы к отражению сущности финансовой системы.

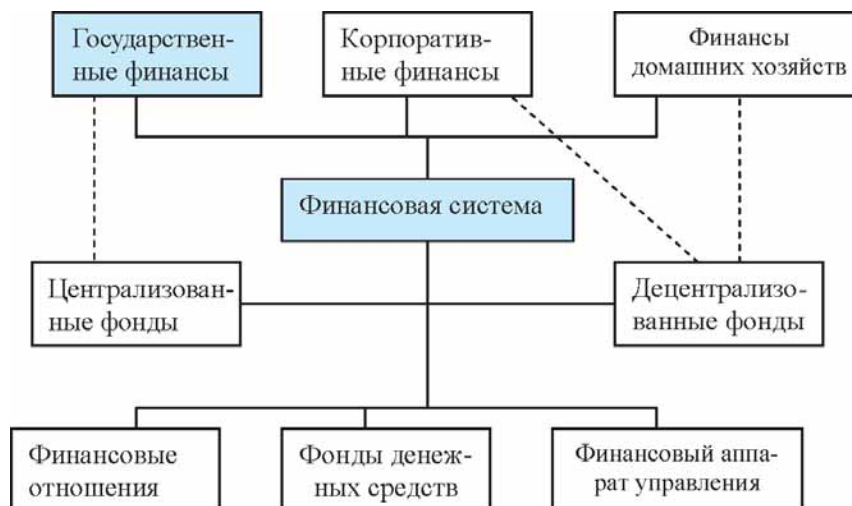


Рисунок 1.4 – Финансовая система Казахстана

В общей совокупности централизованные и децентрализованные фонды образуют финансовую систему государства. Таким образом, *финансовая система* представляет собой совокупность отношений, на основе которых образуются и используются соответствующие фонды денежных средств, а также органов, организующих эти отношения. Финансовая система является кровеносной системой экономического организма и от состояния дел в этой сфере зависит нормальное функционирование всей экономики.

Давая характеристику финансовой системе следует отметить, что во-первых, финансовая система – сложная система финансовых отношений. Результатом которых является, во-вторых, совокупность централизованных и децентрализованных денежных фондов, создаваемых разными участниками воспроизводственного процесса. А также, в третьих, это совокупность институтов, непосредственно реализующих эти отношения. Таким образом, можно заключить, что финансовая система Казахстана состоит из следующих взаимосвязанных элементов: государственные финансы, финансы хозяйствующих субъектов, финансы домашних хозяйств (населения). Ведущим элементом этой системы являются государственные или централизованные финансы, представленные государственным бюджетом, государственным кредитом и специальными внебюджетными фондами. Объемы и целевое назначение фондов денежных средств, создаваемых на разных уровнях централизованных финансов,

привязаны к составу и содержанию функций, выполняемых каждым уровнем в общей системе государственного управления.

Государственный бюджет выражает финансовые отношения, связанные с образованием централизованного фонда финансовых ресурсов; государственный кредит, направленный на покрытие бюджетного дефицита, отражает сумму накопленного государственного долга (внутреннего и внешнего); специальные внебюджетные фонды выступают как дополнительная форма целевого финансирования общественных потребностей.

Основой финансовой системы являются децентрализованные финансы, так как в них сосредоточена основная масса финансовых ресурсов государства, субъектов, создаются основные блага. От результатов деятельности хозяйствующих субъектов зависят качество и объем общественного продукта, определяющего благосостояние всего государства.

Финансы хозяйствующих субъектов представлены финансами хозяйствующих субъектов сферы материального производства (реальный сектор) и финансами организаций и учреждений сферы услуг. К децентрализованным финансам также относятся финансы населения или домашних хозяйств, которые представляют своеобразную часть финансовой системы, поскольку домашние хозяйства становятся важнейшим субъектом экономической деятельности, результаты которой оказывают существенное влияние на рост благосостояния населения в целом. Финансовые ресурсы, поступающие в распоряжение домохозяйств, хозяйствующих субъектов и государства в процессе первоначального распределения созданного в обществе совокупного продукта, используются по их целевому назначению. Эти финансовые ресурсы могут поступать в процесс дальнейшего перераспределения через финансовые рынки – банковскую систему и фондовый рынок, где движение этих ресурсов осуществляется на рыночной основе. Как уже было отмечено ранее, каждое звено системы в свою очередь включает соответствующую совокупность финансовых отношений, фондов денежных средств и финансовый аппарат управления.

В основе построения финансовой системы лежат следующие принципы:

1. Сочетание централизма и демократизма в организации финансовой системы предопределило действие системы двойного подчинения местных финансовых органов соответственно местной администрации и вышестоящему финансовому органу. Финансовая самостоятельность в предпринимательском секторе выражена более полной свободой в распоряжении финансовыми ресурсами после выполнения своих финансовых обязательств перед государством.

2. Соблюдение национальных и региональных интересов призвано обеспечить национальное равноправие в финансовых отношениях и социально приемлемый уровень развития регионов.

3. Принцип единства финансовой системы обуславливается единой финансовой политикой, единой законодательной базой, а также во взаимосвязке финансовых планов и балансов, разрабатываемых на всех уровнях управления экономикой страны.

4. Принцип функционального назначения отдельных составных элементов финансовой системы заключается в решении каждым звеном поставленных задач соответствующим финансовым аппаратом.

Финансовая система, по существу, выступает формой организации распределительных денежных отношений между всеми участниками воспроизводственного процесса. Поскольку речь идет об отношениях, могут быть выделены субъекты и уровни формирования этих отношений. Рыночные факторы экономического роста сами по себе недостаточны для обеспечения устойчивого развития. в этой связи необходимо усиление эффективной финансовой системы, которая должна стать механизмом реализации государственной экономической политики.



Рисунок 1.5 – Финансовая система Казахстана – модель 2

Финансовая система – основной механизм обеспечения базовых экономических интересов страны. Государственная политика развития финансовой системы в Республике Казахстан должна отвечать современным тенденциям в развитии мировой финансовой системы с учетом оптимального сочетания рыночного и государственного регулирования. Именно через государственные финансы и его механизм обеспечивается решение данной задачи. Вместе с тем мировая практика показывает, чем меньше и слабее структура финансовой системы, тем уже направления финансовой политики, которая будет смоделирована лишь с целью мобилизации денежных потоков и ограничена функциональными возможностями ее звеньев.

Можно твердо утверждать, что до тех пор пока в стране наряду с экономической программой не будет разработана четкая, научно–обоснованная финансовая стратегия и тактика задействования финансовой системы в мобилизации финансовых ресурсов, и их эффективного

использования, все мероприятия в области реализации экономических и социальных реформ обречены на неудачу или же низкий эффект.

Особая роль в этом процессе отводится государственным финансам призванным обеспечить высокий уровень управленческих технологий в формировании, распределении и использовании формируемых централизованных фондов денежных средств. Развитие финансовой системы Казахстана и государственного сектора национальной экономики определили новые вопросы в трактовании сущности, роли и содержания государственных финансов. В частности, принадлежность таких финансовых и нефинансовых институтов к государственному сектору как АО ГНПФ, АО Жилстройсбербанк, АО Казахтелеком, АО КТЖ и АО КМГ и многие другие обозначили необходимость пересмотра прежней классической структуры финансовой системы страны.

Так, если ранее, данные субъекты бизнеса в представленной на рисунке 1.4 структуре относились в число финансов корпораций, то появление в экономике управляющих холдингов подобно АО НУХ ФНБ Самрук-Казына и НУХ Казагро, определяет необходимость применения измененного подхода к толкованию структуры (рисунок 1.6).

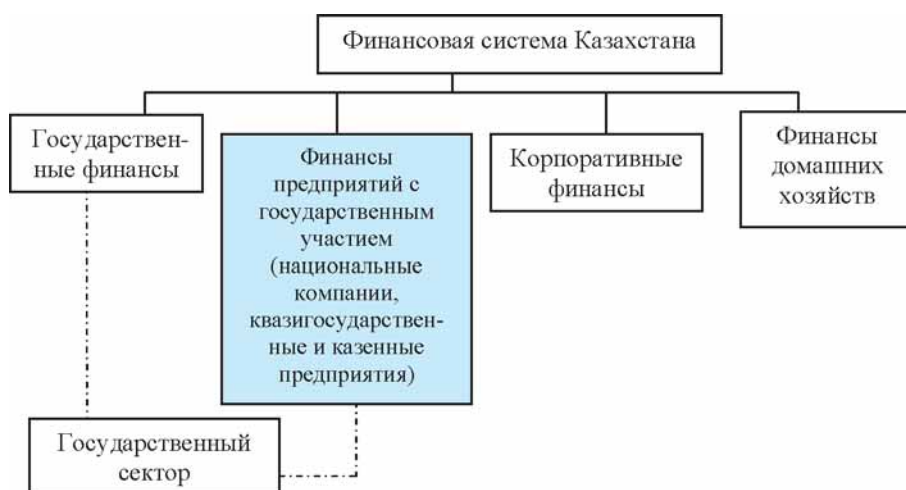


Рисунок 1.6 – Финансовая система Казахстана – модель 3

Пояснением формирования данной структуры является то, что:

– финансы государственных компаний подобных АО НУХ ФНБ Самрук-Казына (АО Казахтелеком, АО КТЖ и АО КМГ) и НХ Казагро, АО ГНПФ, АО Жилстройсбербанк и т.п. нельзя причислить к централизованным фондам денежных средств;

– финансы государственных компаний нельзя отнести к специальным внебюджетным фондам по причине их функционирования на основе хозяйственной самостоятельности (данные компании используют различные

источники финансирования своей деятельности, направляют на цели своего развития, в то время как внебюджетные фонды имеют четко закрепленные источники и не зависят от средств государственного бюджета);

– финансы государственных компаний, в частности АО ГНПФ, АО Инвестиционный фонд нельзя отнести к специальным внебюджетным фондам по причине децентрализованного характера перераспределения средств имеющихся в их распоряжении (АО ГНПФ размещает пенсионные накопления в ценные бумаги, зарабатывая таким образом инвестиционный доход для фонда и для его вкладчиков, т.е. осуществляет деятельность ориентированную на максимизацию дохода что не относится к цели государственных финансов);

– в уставных документах национальных компаний, как и компаний с государственным участием отмечается индивидуальная ответственность данных компаний за собственные обязательства. Кроме того, все они осуществляют свою деятельность на условиях хозяйственной самостоятельности, используя государственные денежные средства в качестве уставных денег. В случаях же когда, АО НУХ Самрук-Казына или АО НХ КазАгро и их компании перераспределяют средства государственного бюджета в рамках реализуемых государственных программ, то они выступают обычными операторами (как то любой банк, или акимат);

– финансы государственных компаний нельзя отнести и в чистом виде к финансам корпораций, поскольку они представляют государственный сектор экономики;

– финансы государственных компаний нельзя отнести и к финансам некоммерческих организаций поскольку они ориентированы на эффективное управление государственными активами, а значит и на максимизацию дохода.

Реальное положение государственных предприятий ничем не отличается от положения хозяйствующих единиц частного сектора. Их отношения с государством ограничиваются перечислением налоговых платежей в бюджет. Система управления акционерными обществами с преобладающей долей государства в совокупном количестве голосующих акций не позволяет выявить значительных различий между положением государства-акционера и частных акционеров, поскольку имущественные права государства-акционера регулируются в общем порядке нормами законодательства об акционерных обществах. Все это свидетельствует о том, что госсектор как специфический объект управления в экономике не выделен. Такой подход применен в Бюджетном Кодексе, так как ни один из видов бюджетной классификации не позволяет определить долю бюджетных средств, направляемую централизованно на нужды госсектора.

Характер взаимодействия государства и госпредприятий (как национальных компаний, так и квазигосударственных) в настоящее время соответствует характеру взаимодействия его с частными предприятиями. В то же время значительная часть госпредприятий еще в течение длительного

времени будет нуждаться в помощи государства, и в этой связи необходимо его вмешательство по определенным правилам в их деятельность. Это определено причинами как монопольного положения отдельных из них, так и общественным характером производимых товаров и услуг других.

Очевидно, что методы управления государственными казенными предприятиями и корпорациями с преобладающей голосующей долей государства должны быть различными. Особое внимание, на наш взгляд, следует уделить вопросам создания и функционирования холдингов и финансово-промышленных групп под контролем государства как наиболее перспективных и жизнеспособных структур, деятельность которых позволит обеспечить и поддержать устойчивый экономический рост. Одно из перспективных направлений развития госсектора – создание вертикально-интегрированных структур, в которых головная организация находится под контролем государства. Поскольку для таких структур нет законодательного запрещения формировать сеть дочерних обществ, контролируемых частным капиталом, это повсеместно осуществляется на практике. По мнению ряда экономистов, преобладающее участие государства в головной организации достаточно для того, чтобы компания в целом осталась под государственным контролем. Однако в подобных структурах, несмотря на формальное соответствие законодательству, возникает естественный конфликт интересов, порождающий целую серию легальных и полулегальных схем ухода корпорации из-под государственного контроля. Поэтому, на наш взгляд, такой симбиоз на длительную перспективу в принципе непродуктивен и от него (в случае целесообразности оставления корпорации под государственным контролем) следовало бы отказаться.

Функционирование государственного сектора основывается на наличии государственной собственности. Согласно Гражданского кодекса Республики Казахстан руководствуясь принадлежностью признаку собственности выделяется имущество государственных юридических лиц и государственная казна. Формирование государственной собственности способствует развитию инфраструктуры и сферы общественных услуг, необходимых для нормального функционирования национальной экономики и обеспечения доступности общественных благ для всех слоев населения. С другой стороны, приватизация сферы общественных услуг (коммунальное хозяйство, здравоохранение, образование и др.) может сдерживать потребление отдельных групп населения, что приводит к снижению их уровня жизни. Имущество государственных юридических лиц является законодательно обособленным и составляет основу для функционирования финансов государственных предприятий и организаций и предприятий с государственным участием.

Финансы как экономическая категория зависят от преобразований во взаимоотношениях между звеньями финансовой системы. Это относится, прежде всего, к взаимосвязям между финансами макроуровня и финансами микроуровня. Финансы макроуровня, и прежде всего государственный

бюджет, основываются на финансовом потенциале субъектов бизнеса представляющих основу национальной экономики. Финансы способствуют достижению общих целей экономического развития, поэтому требуется их оптимальная организация. Способ организации устанавливает качественную определенность финансов. Распределение и использование финансовых ресурсов в государстве осуществляются в рамках интегрированной системы управления финансовыми потоками.

Развитие финансовой системы в любом государстве осуществляется в соответствии с принятой в стране финансовой политикой. В зависимости от экономической ситуации в стране и характера решаемых задач определяются направления финансовой политики. Немаловажным требованием, предъявляемым к финансовой политике, выступает соблюдение комплексного подхода при ее выработке и проведении, согласованность мероприятий, проводимых во всех звеньях финансовой системы. Это обусловлено тем, что финансовая система является важнейшим инструментом воздействия государства на развитие экономики и социальной сферы.

Финансовая политика призвана обеспечить нормальное функционирование финансовой системы и направлена на обеспечение соответствующими ресурсами реализации государственных программ экономического и социального развития. В мировой практике известны два типа финансовых систем: *закрытая и открытая*. Закрытая финансовая система характеризуется тем, что она имеет строго фиксированные границы, ее действия независимы от среды, окружающей систему. В условиях планово-директивной экономики функционировала закрытая система, обусловленная действием того, что:

- государство было собственником средств производства, земельной собственности, а также всей крупной недвижимости;
- строго фиксированным был установлен курс валюты;
- плановая конвертируемость предусматривала, что предприятия могли обменивать отечественную валюту на иностранную в пределах жестко установленного плана;
- не существовало свободной купли-продажи иностранной валюты для физических лиц;
- валютные ценности в крупных размерах могли вывозиться только лишь государством, но не гражданами или предприятиями и т.д.

Открытая финансовая система отличается высоким уровнем интенсивного взаимодействия с окружающей внешней средой. Открытость финансовой системы в условиях рыночной экономики характеризуется, прежде всего, многообразием форм собственности и организационно-производственными типами предприятий; возможностью продавать и покупать валюту в неограниченных размерах; совершать внешнеэкономические операции в разных сферах деятельности; принимать участие в деятельности международных финансовых организациях и институтах. Открытая финансовая система регулируется в интересах развития нацио-

нальной экономики. Уровень развития финансовой системы непосредственно зависит от состояния экономики в целом и отражает степень развития её рыночных основ. Степень развитости рыночных отношений определяет приоритетность звеньев в структуре финансовой системы той или иной страны.

Финансовая система — сложная система финансовых отношений, совокупность централизованных и децентрализованных денежных фондов, создаваемых разными участниками воспроизводственного процесса, принятые в государстве правовые нормы, регулирующие организацию этих отношений, совокупность институтов, непосредственно реализующих эти отношения.

Государственные финансы играют важную роль в развитии финансовой системы. Это выражается прежде всего в том, что:

– механизм формирования, распределения и перераспределения фондов денежных средств и их использования демонстрирует четкий порядок, сроки, условия и последовательность действий. Это определяет значимость государственных финансов в финансовой системе с позиции достижения ее стабильного и качественного уровня;

– государственные финансы в виду их консервативности и меньшей мобильности более упорядочены и прогнозируемы, а значит регулируемы и управляемы;

– социальная, и отчасти политическая, значимость государственных финансов определяет особый уровень контроля и надзора за механизмом их функционирования.

Кроме того, значимость государственных финансов проявляется и через выполняемые ими функции. Согласно распределительной концепции теории финансов государственные финансы выполняют распределительную и контрольную функции. При этом распределительную функцию государственных финансов детализируют на подфункции размещения, перераспределения и стабилизации.

Подфункция размещения проявляется в том, что общественные товары, блага и услуги не могут быть обеспечены посредством рыночной системы и государству необходимо выделить и разместить ресурсы для их производства и обеспечения населения. К группе общественных товаров, благ и услуг при этом относят среднее общее образование, здравоохранение, социальное обеспечение и помощь, коммунальные услуги, оборона, автомобильные и железные дороги и т.п. Задача заключается в оптимальном распределении ограниченных экономических ресурсов между «частными» и «общественными» товарами и выбора структуры и объемов последних. Поскольку ресурсы под общественные товары формируются, главным образом, за счет налогов, то ограничиваются возможности производства частных, рыночных товаров и проблемы оптимизации могут представляться сложными для фискальной политики.

По мнению казахстанских ученых, среди различных фискальных инст-

рументов подфункция **перераспределения** выполняется непосредственно путем:

1) налогово-трансфертной схемы, которая сочетает прогрессивное налогообложение высоких доходов с субсидированием низкодоходных домашних хозяйств;

2) альтернативно, перераспределение может быть выполнено путем прогрессивных налогов, используемых для финансирования общественного хозяйства, такого как жилищное, имеющего низкие доходы от нанимателей;

3) наконец, перераспределение может быть достигнуто путем сочетания налогов на товары, покупаемые преимущественно высокодоходными потребителями с субсидированием других товаров, используемых потребителями с низкими доходами.

В выборе альтернативных инструментов финансовой политики в расчет должны приниматься полные результирующие потери или издержки эффективности, которые поднимаются когда происходит вмешательство в выбор потребителей или производителей. Перераспределение через налогово-трансфертный механизм имеет то преимущество, что оно не мешает частному потребительскому или производственному выбору. Однако даже этот механизм не без «издержек эффективности», поэтому необходимо находить балансирование конфликтного равенства и эффективных целей. Проводимая оптимальная политика должна следовать обоим интересам.

Действие подфункции стабилизации сводится к обеспечению высокой занятости, приемлемой степени ценовой стабилизации и экономического роста с учетом результатов внешней торговли и состояния платежного баланса. При этом государство воздействует на совокупный спрос, применяя решительные ли ограничивающие меры по расходам государственного бюджета и изменениям в налогообложении. В этой связи данная подфункция восходит к воспроизводственной функции финансов, и может трансформироваться в нее при направлении мобилизованных государством финансовых ресурсов на цели инвестирования в расширенное воспроизводство.

Государственные финансы играют важную экономическую, социальную и политическую роль. Благодаря перераспределительному механизму государственных финансов происходит концентрация денежных средств в руках государства и их использование с целью удовлетворения общегосударственных потребностей. Таким образом, посредством государственных финансов происходит:

1) перераспределение доходов высокоэффективных отраслей в отрасли с низкой рентабельностью (например, из промышленности в сельское хозяйство);

2) содержание за счет бюджета учреждений непроизводственной сферы;

3) перераспределение доходов между различными социальными группами населения;

4) перераспределение доходов между различными территориальными образованиями.

Контрольная функция государственных финансов позволяет узнать, насколько своевременно и полно финансовые ресурсы поступают в распоряжение государства и местных органов власти, как фактически складываются пропорции в распределении бюджетных средств, эффективно ли они используются. Следует говорить о контрольной функции государственных финансов в узком и широком смысле. В узком смысле контрольная функция реализуется по следующим направлениям:

1) контроль за правильностью и своевременным перечислением средств в централизованные фонды;

2) контроль за соблюдением заданных параметров централизованных фондов денежных средств с учетом потребностей производственного и социального развития;

3) контроль за целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов, осуществляемый на основе составления плановых и отчетных смет образования и расходования денежных средств.

Контрольная функция государственных финансов заключается в том, что через формирование и использование фонда денежных средств государства происходит отражение экономических процессов, протекающих в структурных звеньях экономики. Благодаря этому бюджет может «сигнализировать» о том, как поступают в распоряжение государства финансовые ресурсы от разных субъектов хозяйствования, соответствует ли размер централизуемых ресурсов государства объему его потребностей. Широкое понимание контрольной функции государственных финансов сводится к сравнению результатов финансовой политики государства с поставленными целями и установленными критериями. Таким образом, речь идет о реализации долгосрочной финансовой политики, в которой основное внимание обращается на предвидение изменений и заблаговременное приспособление к ним порядка и условий финансирования.

Таким образом, государственные финансы – это совокупность экономических отношений, возникающих в реальном денежном обороте по поводу формирования, распределения и использования централизованных фондов финансовых ресурсов.

Государственные финансы выражают экономические отношения, связанные с обеспечением централизованными источниками финансирования государственного сектора экономики, наиболее значимых программ развития производства и общественного сектора, организаций и учреждений бюджетной сферы и т.п. Их функционирование направлено на достижение общих целей развития социально ориентированной экономики.

Новый тип бюджетной системы основывается на подходе к бюджету как институту рыночной экономики, в которой государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять современные потребности (услуги правоохранительного и оборонного характера, инфраструктура, блага науки и культуры, здравоохранения и образования, услуги по государственному управлению). При этом формируется новый тип государственных финансов как финансов одного из субъектов хозяйства в рыночной экономике.

К наиболее общим предпосылкам повышения эффективности государственных финансов можно отнести следующее:

- объем осуществляемых государством функций и реализуемые им меры должны соответствовать экономическому потенциалу, финансовым ресурсам и социально-политической обстановке в стране;
- используемые меры и механизмы должны быть работоспособными и содействовать улучшению экономической ситуации в стране;
- работа государственного аппарата управления должна улучшаться, имея в виду нацеливание его на решение проблем общества в целом, преодоление противоречащих общенациональным стремлений отдельных групп и слоев населения, ликвидацию коррупции.

За последние годы внутренняя структура каждой из составляющих финансовой системы Казахстана претерпела существенные изменения, связанные с развитием рыночных отношений, бюджетного регионализма и децентрализации бюджетной системы, демократизации всех процессов, идущих в обществе. Еще несколько десятков лет назад государственные финансы практически отождествлялись с государственным бюджетом, бюджетное устройство Казахстана больше соответствовало унитарному государству, для которого свойственны максимальная централизация финансовых и бюджетных ресурсов на уровне центрального правительства (70–80 %) и значительно менее существенная доля – на субнациональном уровне. Сегодня же развитие национальной экономики, обусловленное реализацией индустриально-инновационной политики способствует расширению содержания государственных финансов, все активнее вовлекаемых в процессы обеспечения её устойчивости и эффективности.

***Ключевые понятия:** финансовая система, государственные финансы, централизованные денежные фонды, децентрализованные денежные фонды, корпоративные финансы, финансы домашних хозяйств, фонды денежных средств, финансовые отношения, финансовый аппарат управления.*

1.3 Основные элементы государственных финансов

Государственные финансы функционируют в рамках финансовой системы государства, являясь ее центральным звеном, состоят из следующих обособленных элементов, каждый из которых выполняет специфическое назначение.

В составе государственных финансов выделяются: государственный бюджет, внебюджетные фонды, государственный кредит. По уровню управления государственные финансы подразделяются на: общегосударственные (республиканские, федеральные, правительственные) и местные (муниципальные).

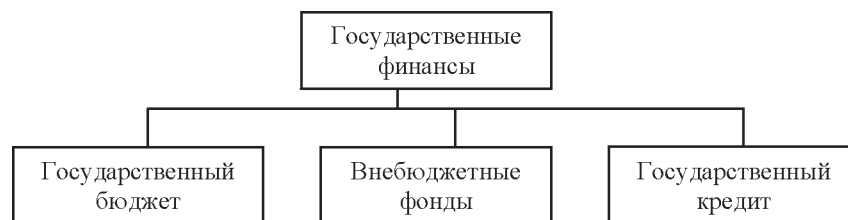


Рисунок 1.7 – Государственные финансы и его элементы

Благодаря такому разнообразию финансовых связей по функциональному назначению, государство может оказывать влияние на многие экономические и социальные процессы, как в территориальном, так и отраслевом аспектах.

Ведущим звеном государственных финансов несомненно выступает государственный бюджет. По своему материальному содержанию – это главный централизованный фонд денежных средств государства. Государственный бюджет является также главным средством перераспределения национального дохода. Через это звено перераспределяется до 40% национального дохода. Основными доходами государственного бюджета выступают налоги, составляющие в различных странах от 70 до 90% и более общей суммы его доходов. В Республике Казахстан их доля составляет от 57,5% в 2010 до 73% в 2007г. В странах с развитой рыночной экономикой за государственным бюджетом закрепляются главные налоги: налог на прибыль корпораций (корпоративный подоходный налог), налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы, таможенные пошлины. Это во многом обусловлено тем, что из государственного бюджета производятся основные расходы государства: на военные цели; управление; правоохранительную деятельность; вмешательство в экономику; социальные расходы и субсидии. За счет средств государственного бюджета осуществляется также выравнивание бюджетов разных уровней – предоставляются субсидии и кредиты местным органам власти.

Важную роль в составе государственных финансов играют бюджетные отношения. С помощью бюджетных взаимосвязей перераспределяются значительные объемы денежных средств, как от хозяйственных органов в пользу государства, так и в обратном направлении – от государства предприятиям, организациям, населению. В Республике Казахстан роль республиканского бюджета состоит в том, что его ресурсы предназначены для финансирования общегосударственных мероприятий: государственных целевых комплексных программ, обороны, обеспечение правопорядка,

охране границ, государственному управлению, развитию социальной сферы, выполнению международных обязательств. С помощью республиканского бюджета решаются задачи структурных преобразований экономики, ее стабилизации, отраслевой сбалансированности, поддержка единого уровня социальной защищенности населения. Реализация основных функций государственных финансов проявляется через образование и использование бюджетного фонда. Бюджетный фонд образуется за счет налогов, займов, доходов от государственной собственности. Через налоги государство может либо сдерживать экономическую активность и частное потребление, либо, наоборот, стимулировать их.

Особое место в системе государственных финансов занимают местные бюджеты. Местные бюджеты в значительной степени используются для регулирования экономических процессов, размещения производительных сил, развитию территориальной инфраструктуры, воспроизводства трудовых ресурсов. Огромную роль местные бюджеты играют в финансировании социальных расходов. В унитарных государствах местные бюджеты не входят в государственный бюджет. В федеративных государствах местные бюджеты не входят в бюджеты членов федерации, а последние не включаются в федеральный бюджет. За местными бюджетами закреплены второстепенные налоги – индивидуальный подоходный налог, имущественные налоги, поэтому они, как правило, дефицитны и не могут нормально функционировать без субсидий и кредитов из государственного бюджета. Большая часть расходов местных бюджетов направляется на социальные цели. Конституциональное определение государственных уровней власти и управления предполагает отдельное существование местных финансов как финансовой основы местного самоуправления. Поэтому понимание государственных финансов дополнено категорией местных финансов, развитие которых наряду с Бюджетным кодексом РК подчиняется законодательству о местном самоуправлении и его финансовых основах.

Важное звено государственных финансов – внебюджетные специальные фонды. Эти фонды имеют постоянный источник, а мобилизация и использование средств осуществляется в особых формах и особыми методами. Внебюджетные фонды не зависят от средств государственного бюджета, используются строго по целевому назначению – для оказания социальных услуг населению, стимулирования развития отсталых отраслей инфраструктуры, обеспечения дополнительными ресурсами приоритетных отраслей экономики. В странах с развитой рыночной экономикой наиболее крупными внебюджетными фондами являются государственные социальные внебюджетные фонды, средства которых используются на выплату пенсий по возрасту, по инвалидности, пособий по временной нетрудоспособности, безработице и т.п. Назначение внебюджетных фондов – финансирование отдельных целевых мероприятий за счет специальных целевых отчислений и других источников. В бюджетах разных уровней (республиканском, местном) средства обезличиваются, а правовой статус внебюджетных фондов позволяет использовать средства строго по

целевому назначению. Автономность внебюджетных фондов предполагает самостоятельное управление без участия представительных и исполнительных органов, что позволяет более оперативно использовать их средства.

Следующее звено государственных финансов – государственный кредит, который представляет собой форму кредитных отношений между государством, юридическими и физическими лицами, где государство выступает как заемщик, кредитор или гарант. Чаще всего государство выступает как заемщик, используя средства государственного кредита для погашения дефицита государственного бюджета. Поэтому объективная необходимость государственного кредита обусловлена, в первую очередь, превышением государственных расходов над его доходами. Государство постоянно испытывает потребность в дополнительных финансовых ресурсах, тогда как доходы не всегда покрывают его расходы. В этом случае государство выступает как заемщик. Реже государство выступает как кредитор, предоставляя займы другим государствам или частным компаниям. Если же государство берет на себя ответственность за погашение частных обязательств, то оно выступает как гарант. В государственном кредите отношения связаны с мобилизацией временно свободных денежных средств предприятий, организаций, населения и их передачей государственным органам для финансирования государственных потребностей. В международном кредите в отношении вступают иностранные государства, их компании, фирмы, а также международные и межгосударственные финансовые учреждения. При этом следует отметить, что производительное использование государственного кредита может стимулировать рост национального дохода, а непроизводительное отвлекать и без того дефицитные ресурсы на выплату процентов по долгам.

Все три элемента государственных финансов тесно связаны между собой и образуют единую систему. В структуре государственных финансов главным элементом выступают взаимосвязанные бюджеты двух уровней – республиканского и местного. Эти взаимосвязи обусловлены неравномерностью развития различных территорий и недостаточностью средств местных бюджетов. Поэтому для достижения сбалансированности бюджетов существует система перераспределения средств между бюджетами разных уровней.

Важным методологическим фактором является определение принципов организации и функционирования государственных финансов и их элементов, позволяющее выявить направления воздействия финансов на развитие государственного сектора экономики, выработать критерии его эффективности.

Государственные финансы опираются на информационные потоки. Принятие государственных решений основано на использовании совокупности информации. Анализ поступающей информации важен как в момент принятия решения, так и в процессе контроля за ходом его выполнения.

Эта информация содержится в оперативной и статистической отчетности, договорах и соглашениях, расчетных документах и т.п. Особенностью государственных финансов, как и его элементов, является их четкая целевая ориентация. Они затрагивают определенные социально-политические интересы отдельных слоев общества. Однако во всех своих аспектах они ориентированы на решение государственных задач.

В рамках финансовой науки существует определенное единство функций финансовой системы и составляющих ее элементов, что характерно также и для государственных финансов. Определяющими функциями государственных финансов и его элементов являются планирование, организация, стимулирование, контроль.

1. *Функция планирования* предполагает формулирование целей и выбор путей их достижения на основании разграничения полномочий и предметов ведения между центральными и местными органами власти и управления. К функции планирования обычно относят и распределение ограниченного объема финансовых ресурсов во временном аспекте, исходя из приоритетов и целей развития, их перераспределение между республиканским бюджетом и местными бюджетами. Реализуется эта функция через составление бюджетов на соответствующий финансовый год и перспективу, баланс финансовых ресурсов, порядка налогообложения, формирование и закрепление целевого направления расходования средств внебюджетных фондов и т.п.

2. *Функция организации* государственных финансов преломляется в бюджетном устройстве, бюджетной классификации и предполагает необходимость определения порядка составления, утверждения и исполнения бюджета, выбор уполномоченных кредитных организаций, разграничение полномочий законодательных и исполнительных органов власти в бюджетном процессе, определения прав и обязанностей функциональных подразделений финансовых органов. С этой функцией связан процесс организационного построения внутренней системы регулирования и контроля бюджетных потоков и финансовых ресурсов государства.

3. *Функция стимулирования* основывается на деятельности, направленной на реализацию целей. С помощью этой функции интерпретируются факторы, влияющие на финансовую деятельность и учитывающие ее потребности в денежных средствах.

4. *Функция контроля* означает содействие реализации поставленных целей. К ним относится выработка норм и нормативов, являющихся эталоном, критерием оценки результатов, сравнение достижений с поставленными целями и установленными нормативами, обеспечение внесения необходимых изменений в условия и факторы финансовой деятельности.

Состояние государственных финансов и его элементов – один из основных показателей устойчивости экономики и совершенства социальной системы. Государственные финансы в своем функционировании ориентированы на реализацию следующих основных принципов:

- единства законодательной и нормативной базы;

- открытости и прозрачности;
- разграничения полномочий и предметов ведения;
- целевой ориентированности;
- научного подхода к реализации намеченных целей;
- экономичности и рациональности;
- управляемости финансовыми потоками на централизованной основе.

В тоже время, в рамках функционирования каждого отдельного элемента происходит уточнение и корректировка реализуемых принципов, исходя из его сущности и назначения.

Стратегическое направление развития государственных финансов и его элементов ориентировано на установление возможности сбалансированного управления стоимостной оценкой материально-технических средств и денежными ресурсами, которыми располагает государственный сектор экономики. В этой связи государственные финансы призваны выполнять ведущую роль в развитии национальной экономики и ее финансовой системы, и прежде всего в направлении:

- 1) экономической стабилизации;
- 2) адаптации к рыночным преобразованиям;
- 3) стимулированию инвестиционной активности.

1. *Экономическая стабилизация* на макроуровне неотделима от общей финансовой стабилизации в экономике. Поэтому мониторинг макроэкономических показателей позволяет выявить реальную ситуацию в финансовой сфере. Из макроэкономических показателей решающее значение имеют уровень бюджетного дефицита, ход исполнения бюджета, доля доходов и расходов в ВВП, уровень задолженности субъектов бизнеса перед бюджетом и контрагентами, уровень инфляции, ставка рефинансирования, изменение валютного курса и др. Финансовая стабильность означает наличие устойчивых источников финансирования, возможность привлечения средств на рынке капиталов, накопление ресурсов для расширения производства и развития общественного сектора экономики.

2. *Финансовая адаптация* к рыночным преобразованиям выражается в том, что государство и субъекты бизнеса являются полноправными участниками рынка капиталов, выступая в роли кредиторов или заемщиков. Организация финансов позволяет быстро реагировать на изменение ситуации на рынке, приспосабливаться к новым условиям, использовать альтернативные финансовые инструменты, выполнять налоговые и другие денежные обязательства.

Реформирование экономики с целью финансовой адаптации включает:

- либерализацию цен;
- приватизацию;
- социальную трансформацию;
- интеграцию в мировую систему.

Трансформация экономических отношений означает переход к новому типу экономического роста, основанному на низком уровне инфляции и безработицы, внешнеэкономической сбалансированности, благоприятной

экологической среде и достаточно высоком жизненном уровне. Цель трансформации – создание социально-ориентированной рыночной экономики.

3. *Инвестиционная активность* государства и каждого субъекта бизнеса является результатом и индикатором экономического роста. Государственные финансы играют не последнюю роль в привлечении инвестиций, создании благоприятных условий для функционирования рынка капиталов. В отношении инвестиционной активности принцип стратегической направленности является определяющим и задача государственных финансов заключается в необходимости его реализации.

Современные направления посткризисного развития государственного сектора экономики и его финансов продиктованы необходимостью повышения эффективности управления государственными активами. Основные задачи, стоящие перед органами государственного управления заключаются:

- в переходе к новой модели управления государственной собственностью, основанной на принципах строгого соответствия состава государственного имущества необходимым функциям государства;
- в качественном повышении эффективности управления государственной собственностью.

Ключевые понятия: *государственный бюджет, государственный кредит, внебюджетные фонды, национальный доход, налоги, бюджетные отношения, местный бюджет, местные финансы, функции государственных финансов*

1.4 Участие общества в развитии бюджетных отношений

Участие общества в развитии бюджетных отношений может рассматриваться как в узком, так и в широком аспекте. В первом случае, оно проявляется на этапах реализации бюджетного процесса: плательщиков налогов, получателей пенсий, пособий и т.п. В широком смысле – это представление интересов гражданского общества и участие в бюджетировании ориентированном на конкретные результаты. И в первом, и во втором случае уровень участия выступает безусловным показателем эффективного государственного управления, зрелости государства и гражданского общества. Пассивное участие выражается в том, что общество в лице налогоплательщиков, получателей пенсий, пособий и различного рода компенсаций, населения как потребителей государственных услуг так или иначе оказывает свое влияние на развитие бюджетных отношений в стране. Так, налогоплательщики, обеспечивающие формирование доходов государственного бюджета, своевременно и в полном объеме уплачивая налоги в бюджет, влияют на реализацию бюджетных отношений в стране.

От количества и степени социальной незащищенности получателей социальных пособий и пенсий зависит уровень социальных расходов общем объеме государственных расходов. В то же время, по широте спектра

осуществляемой государством поддержки оценивают зрелость государства как демократически, а главное экономически развитое сообщество. Существование государственного устройства определяет необходимость предоставления государственных услуг. В этой связи, потребители услуг, предъявляя и формируя требования к их качеству, влияют на формирование ключевых параметров бюджетных программ.

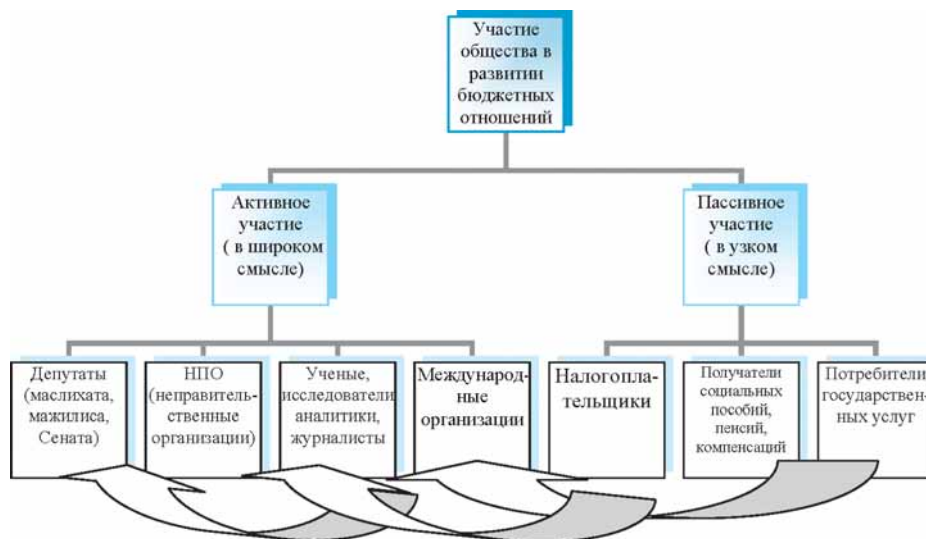


Рисунок 1.8 – Участие общества в развитии бюджетных отношений

Активное участие общества проявляется в том, что более активная ее часть в этом вопросе, в лице депутатов, НПО и ученых, аналитиков, занимающихся проблемами развития бюджетных отношений, международные организации, напрямую оказывают свое влияние на их развитие в стране. Так, депутаты различных уровней, как народные избранники, осуществляя законотворческую деятельность, непосредственно влияют на реализацию бюджетных отношений в стране. Ученые, аналитики и различные исследователи, журналисты, изучая проблемы реализации бюджетных отношений, непосредственно способствуют их развитию. Международные организации, различные союзы, объединения, все большее внимание оказывают развитию бюджетных отношений, повышению качества бюджетного процесса. Роль НПО в развитии бюджетных отношений в различных странах постепенно возрастает.

Все эти активные участники развития бюджетных отношений в обществе, находясь в непосредственной близости к интересам, нуждам и потребностям населения, могут и должны предоставлять «обратную связь» представителям госуправления, реализующим бюджетные программы с определенной степенью эффективности.

Участие общественности в бюджетном процессе свидетельствует о

том, что государственные органы могут и имеют механизмы, чтобы услышать своих граждан, а общество, то есть те же самые граждане, хотят и имеют возможности повлиять на решения Правительства и местных органов управления определяющих бюджетные отношения и характер финансирования государственных программ.

Общественное участие в развитии бюджетных отношений чрезвычайно важно, так как по сути, Правительство являясь наиболее активным субъектом бюджетных отношений создано и работает в интересах самого общества. Предоставляя услуги, реализуя товары, выполняя работы, предприниматель ориентирован на интересы клиента, его удовлетворенность и на дальнейшее с ним сотрудничество. Примерно также и с правительством, которое оказывает государственные услуги в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты и многих других. Правительство должно в своей деятельности, при планировании, реализации и оценке результатов государственных, республиканских и местных программ руководствоваться интересами общества, что означает быть открытым и ответственным.

В данной работе под «участием общественности в бюджетных отношениях» следует понимать набор финансово-экономических и общественно-политических связей, которые формируются вне государственного сектора, однако, могут происходить непосредственно от него и в той мере, в которой государственный сектор представлен членами общества. Иными словами, необходимо помнить, что даже чиновники, бюджетники и работники государственных организаций и компаний квазигосударственного сектора в статусе налогоплательщиков, владельцы коммерческих компаний, демонстрирующие активную гражданскую позицию граждане, могут также выступать и как часть общественного сектора.

Существуют определенные основы для общественного участия в бюджетных отношениях:

– *правовая* – граждане Республики Казахстан являются источником власти, которые делегируют ее исполнительным, представительным и судебным органам;

– *экономическая* – граждане и их непосредственные отношения или опосредованные через юридические лица, в том числе коммерческие структуры, являются основой экономической устойчивости и экономического развития страны;

– *социальная* – граждане представляют различные социальные слои, группы интересов, являются потребителями социальных услуг, формируют «обратную связь» для исполнительных и иных органов и выражают степень удовлетворенности этими услугами.

В данном аспекте составной частью общественных отношений в сфере государственных финансов представляет негосударственный (общественный) сектор. Общество в сфере государственных финансов может быть представлено во всем многообразии и, как мы уже отметили, его значение трудно переоценить. Вместе с этим, необходимо дать четкое определение,

что может из себя представлять и какими характеристиками отличаться общественный сектор от государственного. Такое разделение можно провести с нескольких позиций: а) в зависимости от субъекта взаимоотношений, б) от вида взаимоотношений, в) от вовлеченности на определенной стадии бюджетного процесса.

В формате данного учебника, общественный сектор экономики включает все сферы и участников общественной жизни напрямую не задействованных и не относящихся к государственному управлению. В этой связи, посубъектно общественный сектор включает:

- субъекты коммерческого сектора по различным отраслям экономики – финансы, транспорт, коммуникации, строительство, разведка/добыча полезных ископаемых, обрабатывающая и легкая промышленность и проч.;
- субъекты малого и среднего бизнеса – в основном, малые и средние сервисные компании, и предприятия обрабатывающего сектора;
- международные коммерческие субъекты: транснациональные корпорации, международные финансовые корпорации;
- субъекты некоммерческого общественного сектора – неправительственные организации в формах общественных фондов, объединений, частных учреждений и проч., социальные организации (общества защиты инвалидов, малоимущих, пенсионеров, учащихся и их родителей, продвигающих интересы пациентов в медицинских учреждениях и проч.), профессиональные ассоциации (ассоциации финансистов, налогоплательщиков, строителей, нефтяников, и прочие) и население как таковое;
- субъекты некоммерческого сервисного сектора – сервисные организации в сфере образования и здравоохранения, кооперативы собственников жилья, оказывающие определенные услуги и получающие определенный нераспределяемый между членами организации доход;
- международные некоммерческие субъекты – международные благотворительные организации, фонды взаимопомощи иностранных правительств, международные финансовые институты в зависимости от целей и задач.

Представители общественного сектора, вступая в различные экономические отношения (налоговые, неналоговые, денежно-кредитные, инвестиционные, сервисно-потребительские и информационно-коммуникационные), косвенно или напрямую оказывают влияние на развитие бюджетных отношений. В зависимости же от стадии участия в бюджетном процессе, они обеспечивают бюджетные поступления, исполняют бюджет как исполнители тендерных заказов, реализуют мониторинг результатов бюджета в виде общественного контроля за результатами его исполнения.

В международной практике институты гражданского общества уже продемонстрировали возможности кооперации между государственными органами и населением, суть которых заключалась в том, чтобы удовлетворить необходимые нужды населения и сделать результат от вложенных финансовых ресурсов максимально эффективным.

За последнее время дискуссии о важности обеспечения прозрачности и

подотчетности государственных органов приобретают все более четкие очертания. Государственные органы, также как и неправительственные организации, депутаты различных уровней, журналисты и просто население понимают, что без прозрачного и ответственного распределения финансовых ресурсов государственного бюджета нельзя обеспечить реализацию государственных программ развития и войти в число развитых стран. В данное время для всех участников бюджетно-налогового процесса, будь то государственные или негосударственные организации и институты важно внедрить международные стандарты надлежащего государственного управления с целью повышения эффективности работы экономики и финансовых ресурсов в ней аккумулируемых.

Связь между эффективным государственным управлением и лучшими экономическими и социальными достижениями имеет на сегодняшний день очевидную доказательную базу. Прозрачность – открытость политических намерений, формулирования и внедрения – это ключевой элемент эффективного государственного управления. Бюджет является единственным, наиболее важным политическим документом правительства, в котором сосредоточены политические цели, выраженные в реальных цифрах и показателях. Бюджетная прозрачность определяется как полное, своевременное и систематическое раскрытие всей существенной финансовой информации.

В области фискальных отношений существует ряд стандартов международных организаций, которые признаны многими развитыми и развивающимися странами. К международным организациям, разработавшим стандарты в бюджетно-налоговой сфере, относят Международный валютный фонд (МВФ), Организацию по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), Международную организацию высших органов финансового контроля (ИНТОСАЙ), Международное бюджетное партнерство (МБП) и Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) и другие.

Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере – МВФ. Кодекс был добровольно пересмотрен в 2007 году. Он содержит общие рамки фискальной прозрачности и сфокусирован на определении ролей и ответственности, прозрачности бюджетного процесса, общественной доступности информации, подтверждении целостности (<http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4175>)

Лучшие практики бюджетной прозрачности – ОЭСР. ОЭСР выпустил издание о лучших практиках в 2001 году и стал инструментом отсылочным. Данный документ поддерживал полное раскрытие информации всей относящейся фискальной сфере систематически и своевременно. В документе содержатся лучшие практики в сферах бюджетной отчетности, специфичном раскрытии данных, качестве и целостности. (<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.)

Индекс открытости бюджета – МБП. Индекс открытости бюджета (2005) представляет систему ранжирования открытости бюджетных материалов для граждан в 59 странах. Индекс основан на детальном и систем-

ном опросе текущей практики местных экспертов. Индекс оценивает доступность основных бюджетных документов, ежеквартальную информацию, и своевременности распространения информации среди населения для обеспечения достоверной информацией и выполнения каждой страной обязательств по бюджетной прозрачности и подотчетности (<http://www.openbudgetindex.org>).

Инициатива прозрачности добывающих отраслей промышленности (ЕІТІ). ЕІТІ это многосторонняя инициатива основанная в 2002 году для способствования издания регулярных отчетов о доходах полученных правительством и выплатах добывающих компаний относительно определенных ресурсов. ЕІТІ требует вовлечения гражданского общества и план внедрения принципов ЕІТІ. Отчеты верифицируются независимым аудитором, а валидационный процесс подтверждает статус страны-участницы инициативы. Соответствие критериям ЕІТІ, по которым страна-кандидат может быть оценена (<http://www.eitransparency.org>).

В 2007 году Международный валютный фонд представил обновленную версию «Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере». Этот документ способствовал добровольному проведению оценочных мероприятий под названием модули бюджетно-налоговой прозрачности в рамках «Докладов о соблюдении стандартов и кодексов». Последние достижения в области обеспечения прозрачности повлияли на четкое восприятие того, что бюджетно-налоговая прозрачность является ключевым ингредиентом надлежащего государственного управления, которое в свою очередь имеет центральное значение для достижения макроэкономической стабильности и высококачественного роста. Новая версия «Руководства по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере» была выпущена в том же году для расширения и пояснения принципов Кодекса и обеспечения поддержки при проведении РОСК, мониторинга соответствия стандартам и кодексам.

Первой инициативой международной неправительственной организации, которая была направлена на стандартизацию и идентификацию проблем с доступом к бюджетной информации является Индекс открытости бюджета Международного бюджетного партнерства. Индекс открытости бюджета (Open Budget Index) – это оценка наличия ключевых бюджетных документов, полноты их содержания, уровня контроля со стороны законодательной власти и высших органов финансового контроля. Этот индекс также предоставляет возможность жителям страны участвовать в бюджетном процессе. Индекс открытости бюджета составляется организацией «Международное бюджетное партнерство» один раз в два года. Первые исследование было проведено в 2006 году в 59 странах, в 2008 году – в 85 странах, и 2010 году – в 94 странах мира, включая Республику Казахстан. В 2010 году Украина набрала 62 балла из 100 максимально возможных; по 60 баллов у России и Монголии; 55 баллов получила

Грузия, 43 балла – Азербайджан. Индекс открытости бюджета в 2010 году для Казахстана составил 38 баллов, что на 4 балла выше аналогичного показателя 2008 года.

В 2005 году Казахстан присоединился к реализации Инициативы прозрачности добывающих отраслей промышленности (ИПДО)¹, которая ставит целью укрепление управления посредством достижения большей прозрачности и подотчетности в добывающих отраслях промышленности. ИПДО поддерживает совершенствование управления в странах, богатых полезными ископаемыми, посредством сверки и опубликование всех данных о платежах компаний и доходах правительств от добычи нефти, газа и полезных ископаемых. ИПДО представляет собой коалицию правительств, компаний, групп общественных организаций, инвесторов и международных организаций. Это отражено не только в процессах ИПДО в странах, внедряющих ИПДО, но и на международном уровне: Правление ИПДО состоит из членов, представляющих правительства, компании и общественные организации, и назначается на Всемирной конференции ИПДО², проходящей каждые два года (последняя состоялась в Дохе в феврале 2009 года).

Казахстанские НПО принимают на сегодняшний день активное участие в развитии бюджетных отношений. Будучи институтами гражданского общества, они наряду с депутатами, призваны выражать мнение населения той или иной страны, способствовать повышению гражданского самосознания и участия в жизни своего государства. В деятельности НПО именно в данном направлении можно выделить три ключевых этапа: 2000-2005 гг., 2007-2008 гг., 2009г. и по настоящее время.

В период с 2000 по 2004 годы НПО в Казахстане стали понимать, что решение проблем целевых аудиторий, тех групп населения, для которых они созданы, невозможно без проведения тщательного наблюдения за расходами государственных органов, призванных решать проблемы населения от лица государства в различных общественных отношениях. К подобным общественным отношениям можно отнести, например, социальную защиту инвалидов и их семей, которые получают определенные пособия и иную поддержку со стороны государства. Общественные организации, в связи с получением навыков бюджетного мониторинга и анализа бюджетных расходов, могли бы предложить действенные механизмы реализации бюджетных программ и проектов, ориентированных на оказание услуг гражданам с ограниченными возможностями. Тем самым улучшалось оказание услуг государственными организациями, что и является конечной целью – оказание качественных услуг инвалидам. Понимание важности, которое сформировалось в этот период, стало фундаментом дальнейшей работы НПО по бюджетным вопросам. Данный период можно назвать периодом «осознания», когда из общей массы только формирующихся

¹ <http://eiti.kz/>

² <http://eiti.org/ru/about/governance>

НПО стали четко выделяться организации, ориентированные на оказание действенного влияния на развитие бюджетных отношений в стране.

На втором этапе, в период с 2005 по 2008 годы, неправительственными организациями Казахстана осуществлялись проекты в сфере бюджетного мониторинга и анализа на более профессиональной основе и с учетом наработанного опыта. Данный период можно назвать периодом профессионального роста НПО, которые видели себя уже активными участниками бюджетного процесса. Более того, за указанные три года число общественных организаций, которые заинтересовались бюджетной проблематикой, возросло с чуть более дюжины до сотни. Именно в этот период была создана критическая масса НПО, позволяющая говорить о качественном росте.

В 2005 году был реализован проект «Активизация НПО в бюджетном процессе РК» при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан. Проект позволил НПО на системной и профессиональной основе интегрироваться в бюджетный процесс на различных уровнях и взаимодействовать различными участниками (МФ РК, МЭБП РК, Счетный комитет, ревизионные комиссии, депутаты Парламента РК комитета по финансам и бюджету). В ходе реализации проекта был выпущен на русском и казахском языках «Бюджетный гид», изучен международный опыт. В исследовательской части проекта был проведен мониторинг налоговых поступлений и социальных расходов на образование, здравоохранение и социальную защиту населения в Астане, Актобе, Атырау, Алматы, Актау, Караганде и Усть-Каменогорске. Итоги проекта обсуждены за круглым столом, в работе которого приняли участие представители НПО, журналисты, депутаты Парламента и государственных органов, в лице работников Министерства экономики и бюджетного планирования, финансов, образования и ряда других. Во второй половине 2005 года реализован проект для НПО «Прозрачность местных бюджетов, как необходимый критерий стабильного развития региона». Основными целями проекта были повышение эффективности работы местных органов власти по расходованию бюджетных средств; активизация участия казахстанских НПО в бюджетном процессе на уровне города, области; мониторинг социально-значимых статей местных бюджетов. Участники проекта прошли трехдневный тренинг по бюджетному анализу и мониторингу. Общественные организации из городов Тараз, Атырау-Алматы, Караганда и поселка Первомайский (ВКО) выполняли проекты на различные социально значимые темы, такие как обучение НПО и депутатов местных органов представительной власти бюджетному мониторингу и оценке, мониторингу расходов на ликвидацию последствий от стихийных бедствий, финансирование образования и вовлечение местных жителей в бюджетный мониторинг.

В 2006-2007 годах при поддержке Фонда Сорос-Казахстан были проведены «Школы НПО» посвященные участию НПО в бюджетном процессе. Ежегодно на тренингах приняли участие более 20 лидеров некоммерческих организаций со всех регионов Казахстана. В частности в 2006 году, по завершению обучения, был объявлен грантовый конкурс для НПО. Восемь проектов неправительственных организаций были поддержаны Фондом Сорос-Казахстан и реализовывались в различных регионах РК. Определенным вызовом для НПО Казахстана стала реализация проекта «Продвижение Национальных счетов в здравоохранении в РК». Сетевой проект охватывал все области Казахстана и города республиканского значения. Проект осуществлялся НПО из

города Тараз, ОО «Центр справедливости» и ОО «Диабет». В рамках проекта была проведена эдвокаси компания с привлечением государственных служащих, депутатов, журналистов и международных экспертов. Кроме этого был подготовлен аналитический отчет о внедрении национальных счетов в здравоохранении и интегрировании данной международной методики в национальную статистическую систему. К реализации международного компонента проекта был привлечено исследовательское НПО «Праксис» (Таллинн, Эстония). На круглых столах, организованных НПО Казахстана, обсуждалась система национальных счетов и международные стандарты отчетности и предоставления достоверной и полной информации о системе здравоохранения.

В начале 2008 года стартовали три проекта, которые имели главной целью проведение мониторинга региональных и государственной программ «Развитие сельских территорий на 2004-2010 гг.». НПО из городов Павлодар, Атырау и Алматы провели общественный мониторинг реализации программ РСТ. Среди сетевых проектов, реализованных в 2008 году, необходимо отметить проект Корпоративного фонда «Информационная инициатива». Проект выполнялся в трех регионах Казахстана (СКО, Атырау и Алматы). Основная цель проекта – проведение общественной оценки республиканской и региональных программ «Снижение информационного неравенства в РК 2007-2009 гг.». В результате реализации проекта были проведены полевые исследования реализации программы на местах, подготовлены рекомендации по дальнейшему совершенствованию программы. Отчет КФ «ИИ» был презентован на слушаниях в Парламенте РК. В этом же году был осуществлен проект «Доступ к качественному образованию: возможности и ограничения для детей из сельских школ РК». Сетевой проект охватывал четыре региона страны и имел целью выявление позитивных и негативных моментов в вопросах среднего образования и в том числе сельского среднего образования. В рамках проекта было уделено большое внимание малокомплектным сельским школам (МКШ), которые занимают существенную долю в системе среднего образования. Проект выполнялся Исследовательским центром «Сандж», общественной организацией «MediaNet» и независимыми экспертами. В результате реализации проекта общественные организации, профессиональное сообщество педагогов, депутаты Парламента РК, представители государственных учреждений образования и Министерства образования получили возможность за круглым столом обсудить актуальные вопросы сельского среднего образования. Одна из важнейших рекомендаций данного проекта – внедрение формульной (подушевой) системы финансирования. Это позволит сделать систему образования более прозрачной, а распределение финансовых потоков более справедливым. Во второй половине 2008 года стартовали два сетевых проекта «Образование для жизни в современном обществе: казахстанский контекст», а также «Мониторинг государственной политики обеспечения лекарственными препаратами граждан РК». Первый сетевой проект был направлен на осуществление мониторинга эффективности государственной языковой политики в сфере образования. Мониторинг осуществлялся в семи городах Казахстана, оператором проекта является ОО «Образование и развитие». Второй сетевой проект был ориентирован на анализ и мониторинг государственных расходов на лекарственное обеспечение граждан, в соответствии с нормативно-правовыми актами, гарантирующими бесплатный доступ к лекарственным препаратам. Сетевой проект осуществлялся в пяти городах Казахстана, а оператором проекта выступил Общественный фонд «Аман-саулык».

В августе 2008 года представители Национальной бюджетной сети Казахстана выступили с рядом предложений и рекомендаций в проект нового Бюджетного кодекса. Рекомендации в основном касались законодательного закрепления роли и полномочий НПО в общественной оценке бюджетных программ и финансирования мониторинговых мероприятий из средств государственного бюджета, за счет государственного заказа ревизионных комиссий маслихатов и Счетного комитета РК. Новый Бюджетный кодекс содержит положения об участии НПО в бюджетном процессе, прозрачности бюджетной системы и опубликовании всех значимых бюджетных документов в СМИ и интернете.

Следующий этап в развитии конструктивных отношений между НПО и государственными органами начался в 2009 году, с принятием нового Бюджетного кодекса. Сотрудничество общественных организаций и таких центральных государственных органов как Министерство экономики, финансов, образования и науки, здравоохранения, труда и социальной защиты населения приобрело новые формы. Так, в рамках II Астанинского Международного экономического форума были проведены семинары по оценке бюджетных программ. Данная форма показала возможности совместной продуктивной работы государственных органов, неправительственных организаций, исследовательских институтов и экспертов.

Активное участие НПО в развитии бюджетных отношений в стране показало следующие перспективные направления их совершенствования:

- аналитическое, направленное на анализ бюджетных программ и бюджетов различных уровней и выработку рекомендаций;
- информационное, направленное на вовлечение заинтересованных групп в бюджетный процесс и распространение информации о бюджетной прозрачности и подотчетности;
- образовательное, направленное на обучение различных групп (НПО, СМИ, учащаяся молодежь, депутаты местных представительных органов) формам и методам общественного участия в бюджетном процессе;
- участие общественности в принятии решений, ориентированное на продвижение определенных решений/изменений в реализации бюджетных программ, процессах принятия решений и т.д.

При этом, наиболее эффективными формами и методами участия общества в развитии бюджетных отношений при реализации аналитического компонента можно выделить:

1. привлечение в качестве экспертов представителей науки, специалистов соответствующих государственных органов, депутатов;

2. для получения достоверной информации использование метода триангуляции, т.е. получение однородной информации как минимум посредством трех разных запросов. Например, запросы по использованию бюджетных средств на образование были направлены разными участниками (населением, журналистами, НПО). При этом, в зависимости от того что конкретно интересует определенного участника ответы респондента будут в целом совпадать, либо все-таки отличаться;

3. обработка информации при помощи специальных программ: Excel, специализированные статистические программы для обработки анкет;

4. применение специализированных методов анализа бюджетных программ: SWOT, SMART и т.п.

5. сравнение методов и полученных результатов анализа бюджетных программ с международной и местной практикой.

Важно учесть, что основными методами получения бюджетной информации для участников данного процесса стали:

– пользование данными интернет-сайтов местных государственных органов, республиканских государственных органов, Агентства Республики Казахстан по статистике;

– информация СМИ, общественных организаций и научно-исследовательских институтов;

– официальные письменные обращения в местные исполнительные органы, республиканские исполнительные органы, местные органы статистики, маслихаты;

– обжалование отказа в предоставлении ответа на письменное обращение в судебном порядке либо в вышестоящие органы;

– личные контакты с объектами исследования;

– личная беседа с администратором бюджетной программы по разъяснению причин запрашиваемой информации;

– предварительные договоренности с государственными служащими – источниками информации, о предоставлении необходимой бюджетной информации в процессе реализации проектов.

Следует отметить, что наиболее эффективными формами и методами работы неправительственных организаций при реализации информационного компонента проектов, направленными на сотрудничество с группами, заинтересованными в бюджетном процессе были следующие. При оценке проектов были выделены четыре группы, привлекаемые к реализации проектов, при сотрудничестве с НПО: граждане и СМИ, государственные органы исполнительной и представительной власти. Для каждой из них исполнителями проектов применялись различные формы сотрудничества.

Основными формами сотрудничества граждан и НПО в бюджетном процессе можно рассматривать:

– личные встречи и беседы сотрудников НПО со своими целевыми группами. Выполнение работ или оказание услуг по краткосрочному договору, а также привлечение к проведению полевых исследований;

– организация «горячих» телефонных линий по проблемам, на решение которых направлен проект;

– социальная реклама на телевидении, радио и в местных печатных изданиях;

– использование новых информационных технологий: сайты, информационный бюллетень, система skype, интернет-блоги;

- проведение учебных семинаров по различным бюджетным темам с профессионально разработанными тренинговыми и раздаточными материалами;

- вовлечение граждан в разработку тех положений бюджетных программ, в которых они непосредственно заинтересованы (например, инвалидов – в разработку программ реабилитации инвалидов);

- приглашение на совместные мероприятия тех государственных служащих (тематических), которые востребованы целевой аудиторией;

- проведение консультаций, являющихся важными для граждан;

- проведение обучения в рамках Бюджетных школ, которые позволяют в комплексе обучить граждан необходимым методам бюджетирования, взаимодействие с государственными органами и другими участниками бюджетного процесса;

- использование информационной сети как эффективного инструмента обмена информацией и взаимодействия НПО и граждан, работающих в разных регионах Казахстана;

- проведение конкурсов на наиболее всесторонний и результативный анализ и мониторинг бюджета;

- оказание помощи региональным НПО по взаимодействию с местными властями;

- привлечение региональных НПО, заручившихся поддержкой со стороны акиматов. Привлечение партнерских НПО из числа сельских НПО.

- создание и привлечение различных сетей НПО.

Формы сотрудничества СМИ в бюджетном процессе:

- 1) непосредственное участие журналистов в сопровождении проекта;

- 2) повышение бюджетной грамотности журналистов через специальное обучение: проведение тренингов, семинаров и др. мероприятий;

- 3) проведение тематических журналистских конкурсов по бюджетным проблемам;

- 4) приглашение журналистов на семинары, конференции, круглые столы и тренинги по бюджетной тематике;

- 5) эксклюзивность или уникальность информационного повода – «первые в Казахстане, городе, области» и т.п.

- 6) использование и расширение личных связей с руководителями телеканалов, печатных изданий и радио, а также интернет-порталов;

- 7) предоставление возможности встретиться с уникальными людьми и получить уникальную информацию для интервью, передачи, документального фильма и т.д. (например, с сельским инвалидом, проживающим в глубинке);

- 8) содействие местных органов власти в распространении информации;

- 9) обнаружение и обнародование грубых фактов нарушения реализации бюджетных программ;

10) рассылка пресс-релизов, анонсов и бюллетеней по электронной почте и по факсу;

11) взаимодействие с региональными СМИ через НПО соответствующего региона; через группу информационной сети.

Формы сотрудничества НПО и местных исполнительных органов (акиматов) в бюджетном процессе:

– участие НПО в рабочих группах и межведомственных комиссиях акимата;

– заключение меморандума/соглашения о сотрудничестве;

– аналитические записки и переписки, рабочие встречи с акимом и его заместителями;

– взаимодействие с региональными акиматами и их структурами через НПО соответствующего региона;

– оказание влияния на районные акиматы через областные акиматы;

– предоставление возможности для участия в крупных мероприятиях (поездка за рубеж, встречи с вышестоящими представителями властей);

– содействие в проведении мероприятий, в которых заинтересован акимат;

– оказание влияния на департаменты акиматов через отраслевые министерства.

Формы сотрудничества НПО с местными представительными органами (маслихаты) в бюджетном процессе:

1) участие НПО в заседаниях постоянных комиссий маслихата;

2) личные контакты и рабочие встречи;

3) предоставление депутатам маслихатов аналитических документов по бюджетным проектам и статьям, рассматриваемым на сессиях маслихатов;

4) помощь в обосновании изменений бюджета с данными, аналитикой или конкретным описанием;

5) обучение депутатов бюджетному процессу, особенностям и практике применения законодательства, в том числе в виде семинаров, тренингов;

6) взаимодействие с маслихатами через НПО соответствующей области/города/района.

7) прямые переговоры с секретарем районного маслихата, с председателем ревизионной комиссии;

8) возможность получить наработки НПО относительно мониторинга бюджета государственных программ;

9) оказание влияния на региональные маслихаты через аппарат регионального акима.

При этом, наиболее эффективными формами и методами работы НПО при реализации информационного компонента проектов, направленными на распространение информации о бюджетной прозрачности и подотчетности признаны:

- аналитические отчеты для специалистов;
- буклеты с краткой наглядной информацией о бюджете (о какой-либо бюджетной программе) для граждан;
- использование таблиц и графиков в аналитической документации;
- сравнительный анализ законодательной базы и правоприменительной практики;
- издание брошюр, справочных пособий для граждан, журналистов, депутатов;
- издание учебно-методических пособий для школьников, студентов, НПО;
- презентации полученных результатов анализа/мониторинга/оценки бюджетов и бюджетных программ;
- проведение пресс-конференций;
- составление рекомендации (общественных слушаний, круглых столов, конференций и т.д.);
- опубликование статей различного характера в СМИ (обзор, аналитика, критика и т.д.);
- подготовка радио- и телесюжетов, передач;
- распространение бюджетной информации на CD, DVD, через электронные рассылки и размещение в Интернете на собственных сайтах либо на сайтах партнеров.

Наиболее эффективными формами и методами работы неправительственных организаций при реализации образовательного компонента проектов названы:

1. использование интерактивных методик обучения (работа в группах, обучающие игры и другие методики, основанные на использовании знаний и опыта обучаемых);
2. использование инновационных наработок в области обучения;
3. совместное обучение представителей заинтересованных групп (НПО, СМИ, исполнительная власть, депутаты);
4. использование реальных примеров из бюджетных программ;
5. привлечение в качестве тренеров лиц, непосредственно участвующих в бюджетном процессе либо реализовавших несколько проектов в бюджетной сфере.
6. использование визуальных методов обучения (пособия, слайды, обучающие фильмы и пр.);
7. привлечение иностранных экспертов/тренеров для получения международного опыта;
8. образовательные туры в страны СНГ и дальнего зарубежья;
9. проведение ежегодных школ для НПО с целью повышения их профессионального и экспертного потенциала, а также обмена полученным опытом.

Таким образом, можно сказать, что участие общественности в принятии решений в отношении развития бюджетных отношений в стране реализуется в следующем виде:

- анализ нормативной базы и правоприменительной практики в социальном секторе;
- публикация аналитических записок, информационных сообщений или докладов;
- персональная работа с представителями государственных органов в рамках проектной и постпроектной деятельности;
- создание и функционирование рабочих групп;
- общественные слушания;
- проведение презентаций;
- интервью в СМИ и проведение пресс-конференций и разработка пресс-релизов;
- написание письма или статьи в газету;
- публикации отчетов об исследованиях с рекомендациями о необходимых изменениях.

Ключевые понятия: общество, общественный сектор, неправительственные организации, публичный сектор, бюджетная прозрачность, подотчетность, гражданское общество, адвокаси компания, SWOT-анализ, SMART-анализ, маслихат, Мажилис, Сенат, Бюджетные школы, гражданский бюджет.

Вопросы для самоконтроля:

1. Каковы основные причины образования государства? Какова современная роль государства в развитии общества?
2. Каковы функции государства? Постройте их иерархическую соподчиненность.
3. В чем отличие понятий «государственный сектор» и «государственная собственность»?
4. В чем различие структуры национальной экономики по версии МВФ от отраслевого и секторального признаков классификации?
5. Какова роль национальных холдингов в развитии национальной экономики?
6. Какова роль государственного сектора в развитии национальной экономики?
7. Каковы преимущества и недостатки структуры национальной экономики по версии МВФ?
8. В чем заключается необходимость участия общества в развитии бюджетных отношений?
9. Что понимается под активным участием общества в развитии бюджетного процесса? Покажите примеры этого участия по каждой группе участников.
10. Что понимается под пассивным участием общества в развитии бюджетного процесса? Покажите примеры этого участия по каждой группе участников.
11. Проведите ранжирование общественных участников бюджетного процесса по степени их воздействия внутри каждой подгруппы. Определите факторы влияющие на их ранжирование.
12. Какие основы необходимы для обеспечения участия общества в развитии бюджетных отношений?

Глава 1 Государственные финансы в системе финансовых отношений

13. Какие факторы определяют необходимость вовлечения и активизации деятельности международных организаций в развитии бюджетных отношений в той или иной стране, в целом в мире?

14. Какую роль выполняют НПО в развитии бюджетных отношений? Какие рычаги применяются в мировой практике для повышения данной роли?

15. Какие формы и методы участия представителей общественного сектора в развитии бюджетных отношений получили большее применение в Казахстане? Какие формы и методы могли бы быть предложены Вами?

16. Какова структура финансовой системы? Какова роль государственных финансов в ней?

17. В чем ключевое отличие централизованных денежных фондов от децентрализованных? Примените обозначенные вами характеристики к элементам финансовой системы, докажите аргументированность ваших выводов.

18. Каковы сильные и слабые стороны реализуемых функций государственных финансов?

19. Каковы основные проблемы управления государственными финансами?

20. Каковы основные пути повышения эффективности управления государственными финансами?

21. Какова роль государственного бюджета в системе государственных финансов?

22. Какова роль государственного кредита в системе государственных финансов?

23. Какова роль внебюджетных фондов в системе государственных финансов?

24. Какое влияние оказывают бюджетные отношения на развитие государственных финансов?

25. Разъясните применение принципов организации государственных финансов

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Истоки происхождения государственности в развитии мирового сообщества.

2. Нормотворческая функция государства: особенности реализации в современном мире.

3. Стабилизационная функция государства: макроэкономической, социально-политической аспект.

4. Социально направленная функция государства: трансформация государственных социальных услуг в современном мире.

5. Экологическая функция государства через реализацию мер по охране окружающей среды.

6. Укрепление международных позиций государства на мировой арене как ключевая функция современного государства.

7. Структура национальной экономики: новая парадигма XXI века.

8. Квази-структуры: происхождение, сущность и роль в устройстве современной экономики.

9. Государственные активы: сущность, происхождение и проблемы управления.

10. Национальное достояние: сущность, содержание и значение в системе общественных отношений.

11. Государство как хозяйствующий субъект.

12. Государственный сектор как «локомотив» развития национальной экономики.

13. Общественный сектор экономики: необходимость толкования, сущность и значение в современном мире.

Глава 1 Государственные финансы в системе финансовых отношений

14. Участие НПО в развитии бюджетных отношений в Казахстане: риски, проблемы и перспективы.

15. Деятельность международных организаций в развитии бюджетных отношений в Казахстане.

16. Гражданский бюджет как инструмент участия общества в развитии бюджетных отношений в стране.

17. Эволюция функций государственных финансов с изменением роли государства

18. Влияние государственных финансов на развитие финансового рынка.

19. Возможность обозначения нового элемента в финансовой системе – финансов предприятий с государственным участием: сильные и слабые стороны.

20. Общественные товары и услуги: сущность, функции, необходимость и значение в условиях рыночной экономики.

21. Противоречие функций государственных финансов: оно есть или его нет?

22. Единство, противоречие и взаимосвязь элементов государственных финансов.

23. Ключевые факторы определяющие развитие государственных финансов.

24. Императивы развития государственных финансов в направлении ускоренной модернизации экономики.

25. Местные финансы: сущность, функции и характерные особенности.

26. Государственная казна: необходимость и роль в современном государстве.

27. Современные теории государственных финансов зарубежных экономических школ.

Глава 2 Государственный бюджет в системе государственного регулирования

2.1. Государственное регулирование национальной экономики: основные цели и задачи

В обеспечении нормального функционирования любой современной экономической системы важная роль принадлежит государству. Государство на протяжении всей истории своего существования наряду с задачами поддержания порядка, законности, организации национальной обороны, выполняло определенные функции в сфере экономики. Государственное регулирование экономики имеет долгую историю – даже в период раннего капитализма в Европе существовал централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, процентными ставками и внешней торговлей. В современных условиях любое государство осуществляет регулирование национальной экономики, с различной степенью государственного вмешательства в экономику. По вопросам, в каких пропорциях должно сочетаться государственное и рыночное регулирование, каковы границы и направления государственного вмешательства, существует широкий спектр мнений и подходов – от полного государственного монополизма до крайнего экономического либерализма. Однако необходимость выполнения государством определенных функций в экономике не подвергается сомнению. Это еще раз получило подтверждение в ходе «кейнсианской революции», которая совершила переворот в классических воззрениях на рыночную экономику и доказала невозможность самоисцеления экономического спада.

Вне зависимости от господствующих экономических доктрин никто не снимал с национальных правительств ответственности за экономическое положение страны. Государственное регулирование экономики имеет важное значение для экономического и социального развития страны. *Государственное регулирование экономики – это процесс воздействия государства на субъектов экономики, их деятельность и конъюнктуру рынка для создания нормальных условий его функционирования.*

При этом, осуществляя регулирование экономики, государство использует широкий набор инструментов и методов воздействия на экономику таких как бюджет, налоги, денежно-кредитная политика, экономическое законодательство и т.д.

В любой экономической системе, в том числе и рыночной экономике, государство выступает в известном смысле как экономический агент, обладающий правом и возможностью принуждения, например в сфере налоговой политики, государственного законодательства. Принуждение часто обосновывается политической философией, требующей подчинения личных интересов общественным.

Как бы там ни было, государство всегда, во все времена и во всех странах оказывало ключевое влияние на функционирование экономики,

и вследствие этого, на развитие общества в целом. Поэтому, государственное регулирование является важной частью функционирования экономики и заслуживает пристального внимания.

Отношение к государственному вмешательству в рыночную экономику было различным на разных этапах ее становления и развития. В период формирования рыночных отношений в XVII-XVIII веках, господствовавшая тогда экономическая доктрина – меркантилизм – основывалась на признании безусловной необходимости государственного регулирования для развития в стране торговли и промышленности. С развитием рыночных отношений набравший силу класс предпринимателей начал рассматривать государственное вмешательство и связанные с этим ограничения как помеху в своей деятельности. Появившиеся идеи экономического либерализма, которые впервые наиболее полно обосновал А. Смит в своем “Исследовании о природе и причинах богатства народов”, нашли большое число поклонников. Согласно А. Смиту, рыночная система способна к саморегулированию, в основе которого лежит личный интерес, связанный со стремлением к прибыли. Он выступает как главная побудительная сила экономического развития. Одной из идей учения А. Смита была идея о том, что экономика будет функционировать эффективнее, если исключить ее регулирование государством. А. Смит считал, что, поскольку главным регулятором выступает рынок, следовательно, рынку должна быть предоставлена полная свобода. При этом последователи А. Смита, которых относят к так называемой классической школе, исходили из тезиса о необходимости выполнения государством традиционных функций, понимая, что есть сферы, которые находятся вне пределов досягаемости рыночного конкурентного механизма. Это, прежде всего, касается так называемых общественных товаров т.е. товаров и услуг, которые потребляются коллективно (национальная оборона, образование, транспортная система, здравоохранение и т.д.) Очевидно, что государство должно брать на себя заботу об их производстве и организовывать совместную оплату гражданами этой продукции. К числу проблем, которые не решает рыночный конкурентный механизм, относятся внешние, или побочные эффекты. Механизм рынка часто не реагирует на явления, которые стали настоящей бедой для человечества. Внешние, или побочные, эффекты можно регулировать, опираясь на прямой контроль государства, т.е. государство должно оценивать возникающие проблемы с точки зрения общественных перспектив.

Кроме того, вне рыночного регулирования находятся проблемы справедливости и равенства. Рыночное распределение, справедливое с точки зрения законов рынка, приводит к неравенству доходов и социальной незащищенности. При этом следует иметь в виду, что когда рыночное распределение не устраивает большинство населения, это чревато серьезными социальными конфликтами. Важный этап в теоретическом осознании роли государства в рыночной экономике был связан с именем выдающегося английского экономиста Дж. М. Кейнса. Идеи, выдвинутые в ходе

«кейнсианской революции» доказали невозможность самоисцеления экономического спада и необходимость государственной политики как средства, способного уравнивать совокупный спрос и совокупное предложение, выводить экономику из кризисного состояния, способствовать ее дальнейшей стабилизации. В практическом плане экономическую политику, отражающую идеи Кейнса, когда через соответствующий кредитно-денежный и финансовый инструментарий регулировался совокупный спрос, проводило большинство развитых стран мира после второй мировой войны. Считается, что она во многом способствовала смягчению циклических колебаний экономики этих стран.

Развитие рыночной экономики во второй половине XX века выявило четко обозначившуюся тенденцию расширения масштабов деятельности государства и усиления его роли в экономике. При этом общепризнанно, что наибольшая экономическая эффективность достигается в условиях действия конкурентного рыночного механизма. Цель государства в рыночной экономике не корректировать рыночный механизм, а создавать условия для его свободного функционирования: конкуренция должна обеспечиваться везде, где возможно, регулирующее воздействие государства – везде где это необходимо.

Государственное регулирование экономики является сложным процессом, который включает реализацию экономической политики, разработку ее положений и методов ее проведения. Содержание государственного регулирования экономики определено целями, стоящими перед государством, а также применяемыми средствами и инструментами экономической политики. Они в свою очередь определены моделью государственного устройства и типом национальной экономики. В рыночной экономике основным регулятором экономических пропорций является рынок. Государственное регулирование играет вспомогательную роль. Оно строится на основе принципа «необходимости»: только в тех сферах, где рыночные регуляторы в силу различных причин неэффективны, допустимо и целесообразно государственное регулирование. Разумеется, представления различных экономистов и политиков о том, какие именно процессы могут регулироваться государством и какие – рынком, не совпадают. Точно так же степень государственного вмешательства в экономику неодинакова в различных странах с рыночным хозяйством. Так, например, в Швеции или Голландии государство активнее влияет на экономические процессы, чем в США.

Роль государства в экономике конкретизируется в его функциях: регулирующей, распределительной, стабилизационной и стимулирующей. В свою очередь данные функции в зависимости от цели регулирования можно разделить на 2 группы: функции по созданию условий эффективного существования рынка и функции по дополнению и корректировке действия собственно рыночных регуляторов.

К первой группе относятся функции обеспечения правовой базы функционирования рыночной экономики, а также функция стимулирования и защиты конкуренции, как главной движущей силы в рыночной среде.

Ко второй группе относятся функции перераспределения доходов, корректировки распределения ресурсов, обеспечения экономической стабильности и стимулирования экономического роста.

В зависимости от типа и характера развития национальной экономики данные функции будут иметь разный уровень преломления. В целом же, законодательство должно четко определять права собственности и гарантии соблюдения контрактов, регламентировать деятельность институтов рыночной экономики: коммерческих банков, бирж, инвестиционных фондов и т. п., создавать правовые основы антимонопольного регулирования. Государство должно обеспечивать, адекватные условиям рынка, налоговое законодательство, систему законов по защите прав потребителя и социальному обеспечению, и т. д. Правовая основа ведения бизнеса и хозяйствования должна быть стабильной. Постоянные и существенные изменения в законодательстве оказывают дестабилизирующее воздействие на экономику, формируя у субъектов экономики чувство неуверенности в завтрашнем дне. По мере развития экономики, изменения практики ведения бизнеса и внешних к нему условий, регламентирующего его законодательство становится несовершенным. Возникает необходимость корректировок законодательства. Объективное противоречие между требованием стабильности законодательства и необходимостью его совершенствования становится постоянным. Это осложняет реализацию функции правового обеспечения экономики. Прежде чем вносить те или иные коррективы в правовые нормы хозяйствования, необходимо каждый раз соизмерять предполагаемый положительный эффект вносимых изменений с ущербом от нарушения правовой стабильности.

Развитие рыночных отношений в экономике объективно сопровождается увеличением дифференциации доходов населения. Причем периодически происходящие экономический спад, повышение уровня инфляции и что ещё хуже экономический кризис, обостряют проблему неравенства, вызывая значительное снижение уровня жизни значительной массы населения. В этих условиях, чтобы сгладить остроту социально – экономических противоречий и не допустить обнищания отдельных социальных слоев, государство вынуждено более интенсивно участвовать в перераспределении доходов.

Основными каналами перераспределения доходов населения является налогообложение личных доходов и система трансфертных платежей. Причем главная роль в уменьшении неравенства принадлежит трансфертным платежам. Дело в том, что возможности изменения налоговой прогрессии весьма ограничены. Значительное повышение прогрессивности налогообложения подрывает стимулы к повышению высоких доходов, к высокопроизводительному труду и инвестициям, поощряет утечку капиталов за рубеж и в теневой бизнес, что отрицательно сказывается на развитии национальной экономики.

Возможности использования трансфертных платежей как канала перераспределения доходов также не беспредельны. Значительное увеличение

размеров и продолжительности выплаты пособий по безработице, малоимущим слоям населения ослабляет стимулы к труду, что отрицательно влияет не только на экономику, но и на социальную атмосферу в обществе. Политика перераспределения доходов призвана сократить разрыв в условиях жизни высоко – и низкодоходных групп населения, но лишь в той мере, которая не угрожает подавлением деловой активности.

Известно, что рыночные механизмы не обеспечивают рационального с общественной точки зрения распределения ресурсов в тех случаях, когда речь идет о производстве, сопровождающемся внешними эффектами, или о создании общественных благ. В этих условиях государство берет на себя функцию корректировки распределения ресурсов. Такая корректировка в любых моделях экономики осуществляется традиционными методами. К их числу относятся установление административных ограничений и стандартов, препятствующих загрязнению окружающей среды, система специальных налогов и дотаций, финансирование производства общественных благ или непосредственное управление их производством, когда оно сосредоточено в государственных компаниях. Спецификой современного развития мировой экономики является наличие особых проблем, усложняющих реализацию рассматриваемой функции государственного регулирования.

Отметим, прежде всего, что для всё усложняющейся глобализирующейся мировой экономики характерны острее экологические проблемы. Для их решения необходимо постоянно регулировать ограничения на вредные выбросы, активно применять налоговые механизмы для компаний, использующих экологически опасные технологии и т. п. Значительное ужесточение механизмов регулирования в данном направлении может привести к сокращению объемов производства и снижению в целом деловой активности и инвестиционной привлекательности национальной экономики. Решение проблемы видится на путях постепенного ужесточения политики регулирования отрицательных внешних эффектов с заранее, за несколько лет объявленными, очередными изменениями экологических нормативов, размеров налогов, штрафов и т. п.

Регулирование процесса перераспределения ресурсов и производство общественных благ (национальная оборона, фундаментальная наука, образование, здравоохранение и т. п.) в условиях посткризисного развития экономики осложняется дефицитом внутренних и внешних инвестиций, сохраняющимся достаточно высоким уровнем инфляции. Как известно, от высокой инфляции больше всего страдают лица с относительно стабильными номинальными доходами, к которым, в частности, относятся работники бюджетных отраслей. Рынок трудовых ресурсов демонстрирует активную миграцию профессиональных кадров, их значительный переток из сфер деятельности, приносящих невысокий доход, в более высокодоходные отрасли. Для того чтобы препятствовать этому процессу, сохранить кадровый потенциал в жизненно важных для развития общества

сферах, обязательным элементом политики перераспределения ресурсов должна быть эффективная система защиты доходов населения.

Воздействие экономической цикличности, влияние экономических кризисов определяет необходимость осуществления мер, направленных на повышение устойчивости национальной экономики к негативным последствиям мировых или региональных кризисов. Первоочередные меры, создающие условия для посткризисного развития страны, сфокусированы на улучшение делового и инвестиционного климата, укрепление финансовой системы страны и повышение эффективности государственного управления.

В этой связи качественный рост экономики основан на модернизацию физической инфраструктуры, развитие человеческих ресурсов и укрепление институциональной базы, способствующих форсированному индустриально-инновационному развитию страны. В этих условиях повышается роль стабилизационной функции государственного регулирования. Данная функция реализуется главным образом посредством традиционных методов фискальной и денежно-кредитной политики. Основная сложность стабилизационного регулирования в современных условиях связана с тем, что снижение деловой и предпринимательской активности обусловлено недостатком инвестиций, повышенной задолженностью субъектов экономики как межфирменной, так и внешней. В тоже время стимулирующая фискальная и денежно-кредитная политика, направленная на восстановление темпов экономического роста, будет способствовать определенному росту инфляции. И наоборот, ужесточение денежно-кредитной, фискальной политик, направленное на подавление инфляции, будет способствовать углублению падения производства. Перед государством встает сложнейшая проблема сочетания «жесткости» и «мягкости» в экономическом регулировании.

Сегодня экономика Казахстана ориентирована на ускоренную реализацию реформ, которые позволят повысить ее конкурентоспособность. На основе создания условий для стимулирования экономического роста государство стремится к увеличению финансирования фундаментальной экономики и образования, способствующее ускорению НТП, оптимизации налогообложения, стимулирует рост деловой активности, более активного использования налоговой и денежно-кредитной политики как средство достижения технического прогресса и роста инвестиций.

В смешанной экономике государственный сектор полностью интегрирован в кругооборот материальных и денежных средств, образующих экономический организм. Например, если в экономике существует безработица, увеличение государственных расходов при сохранении неизменными налогов и трансфертных платежей может привести к увеличению совокупных расходов, объема производства и занятости. В свою очередь, при данном уровне государственных расходов, сокращение налогов или увеличение трансфертных платежей может увеличить доходы, которые

можно использовать на то, чтобы их тратить и тем самым стимулировать рост личных расходов. Напротив, при росте инфляции требуется противоположная политика государства: необходимо сократить государственные расходы, увеличить налоги и уменьшить трансфертные платежи.

В рыночной среде критерием эффективности служит прибыльность любого бизнеса. Однако по мере развития экономических систем и общества все отчетливее стали проявляться сферы, где прибыль не может выступать единственным или идеальным критерием эффективности. В ряде случаев очень сложно говорить об эффективности, измеряемой прибылью, скажем, в таких важных для современного общества сферах, как образование, фундаментальная наука, защита окружающей среды и т. д. Здесь «невидимая рука» рынка оказывается бессильной в том, чтобы определить значимость подобных сфер для общества. В XXI веке роль «нерыночных» сфер будет расти, но господствующими по-прежнему останутся «правила игры», которые свойственны рыночной экономике в целом. При таких обстоятельствах роль государства усложняется. С одной стороны, государство – своеобразный гарант рыночной системы, с другой, – оно не может не поддерживать те сферы жизнедеятельности общества, где рыночная мотивация «пробуксовывает». Отсюда следует, что государство по характеру своей экономической деятельности становится одновременно и составляющим элементом рыночного устройства, и стабилизирующим фактором общества в целом.

В этой связи можно сказать, что государственное регулирование экономики включает:

- информационную поддержку участников рынка, в т.ч. информирование о состоянии государственной экономики и перспективах ее развития;
- обоснование важнейших моментов экономической политики, проводимой государственными органами власти;
- мероприятия по развитию государственного сектора экономики;
- активное использование налоговых, денежно-кредитных и бюджетных инструментов регулирования как более действенных рычагов реализации его функций.

Экономическая политика государства создает благоприятные условия для роста всех факторов экономического развития, и при этом государственное регулирование выступает одним из решающих инструментов роста национальной экономики. В этой связи логичен вывод о том, что чем стабильнее экономический рост, тем эффективнее выполняет свою экономическую роль государство.

Ключевые понятия: государственное регулирование, государственный монополизм, экономический либерализм, кейнсианская революция, экономический спад, экономическое равновесие, теневой бизнес, утечка капитала, глобализация.

2.2 Бюджетные регуляторы как инструмент управления государственным сектором

Проведение крупномасштабных трансформаций в течение 20 лет независимого развития Казахстана обусловило изменение роли и функций государства, а также необходимость создания адекватной инфраструктуры и институциональных основ функционирования рыночной экономики. Экономические и политические реформы, проводимые в Республике Казахстан с начала 1990-х годов, не могли не затронуть сферу государственных финансов, и, в первую очередь, бюджетную систему. Бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Построение экономики нового типа, обозначенное в Казахстане как ключевой вектор развития, предполагает применение новых подходов к бюджету как ключевому инструменту государственного регулирования. Новый тип бюджетной системы основывается на подходе к бюджету как институту рыночной экономики, в котором государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять совместные потребности (услуги правоохранительного и оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, здравоохранения и образования, услуги по государственному управлению). Формируется новый тип государственных финансов как финансов одного из субъектов хозяйства в рыночной экономике. Данный подход отражает современные воззрения на сущность бюджета и его функции в экономической жизни. Бюджет перестает быть бюджетом национальной экономики, являясь финансовым фондом государства, которое использует аккумулированные финансовые ресурсы для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах. Возрастает регулирующая роль бюджета во всей системе инструментов государственного воздействия на экономику.

Определяются новое положение, содержание и роль бюджета в экономической политике и бюджетной системе, изменяется характер взаимоотношений входящих в него звеньев. В то же время существующая тенденция децентрализации бюджетной и налоговой систем, государственной собственности и финансовых ресурсов не может отменить того факта, что экономические и социальные процессы, связанные с рыночным развитием, предполагают централизацию ряда функций государства, в том числе регулирующей и социальной. Это требует формирования сильного консолидированного бюджета. Наряду с укреплением и развитием доходной базы бюджетов органов местного самоуправления и решением ими проблем бюджетной самостоятельности в республике сохраняется потребность в растущей централизации значительной доли ВВП в республиканском

бюджете. Сегодня бюджет должен быть одним из главных рычагов в системе государственного регулирования рыночных процессов, проведении региональной политики, обеспечении стратегии экономического развития, выравнивания финансовой обеспеченности регионов, сохранении единого экономического и социального пространства.

Современная практика показывает, что бюджет становится активным инструментом государственного регулирования национальной экономики в целях обеспечения стабилизации и устойчивого развития, сохраняя свою ведущую роль как источника централизованных финансовых ресурсов. В условиях перехода на рыночные отношения изменяются методы его воздействия на общественное производство путем создания иного режима формирования и расходования бюджетных средств. Сегодня развитие общественного производства обеспечивается не методами бюджетного финансирования и дотирования, как прежде, а с помощью адекватных форм и методов, позволяющих перейти к финансовому регулированию экономики.

Возможности бюджетного регулирования территориального развития зависят, прежде всего, от социально-экономического положения каждой страны и характера происходящих в ней перемен. Вместе с тем фактором эффективного бюджетного регулирования выступает степень соответствия его механизмов индивидуальным для каждой страны исходным условиям и целям территориального развития

Бюджетное регулирование – это совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи и представляет собой организуемую государством систему бюджетных отношений для корректировки параметров бюджетных планов различных уровней. Субъектами бюджетного регулирования на региональном уровне выступают органы власти и управления регионов и органы местного самоуправления, а объектами – доходы и расходы бюджетных фондов регионов (местных органов власти). Основная задача, решаемая в ходе бюджетного регулирования, связана с установлением пропорций распределения бюджетных ресурсов между бюджетами различных уровней, обеспечивающих максимально возможное удовлетворение потребностей населения соответствующих регионов. Бюджетное регулирование можно рассматривать в широком и узком смысле. В узком смысле оно направлено на достижение минимального дефицита бюджетных ресурсов. В широком смысле – это проведение бюджетного регулирования с учетом параметров баланса финансовых ресурсов.

По мнению ряда ученых-экономистов, модель бюджетного регулирования состоит из следующих основных трех блоков:

- сумма механизмов образования доходного потенциала уровней бюджетной системы, вместо предусмотренных сегодня схем разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями;
- совокупность мер по определению условий и организации исполнения бюджетов всех уровней, включая формирование рациональной структуры

расходов, создание единой системы контроля за исполнением доходной и расходной частей бюджетов, оценку соблюдения социальных стандартов;

- система межбюджетных отношений, которая включает разграничение доходных и расходных полномочий и ответственность, а также методы финансовой помощи регионам.

Под механизмом бюджетного регулирования территориального развития понимается совокупность инструментов и их форм, посредством которых осуществляется распределение и перераспределение средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы нижестоящих бюджетов. Механизм бюджетного регулирования создает возможность выравнивания условий жизни населения, проживающего на различных территориях. С этой целью при использовании совокупности различных финансовых инструментов осуществляется распределение государственных доходов как между субъектами одного уровня, так и между центром, регионами и местными органами. Их применение направлено на выравнивание уровней бюджетной обеспеченности территорий и базируется на законодательном разграничении бюджетных расходов и доходов на постоянной основе.

Реализация механизма бюджетного регулирования предполагает использование двух основных групп инструментов: бюджетных, основанных на нормативно-расчетных методах; налоговых, связанных с обеспечением бюджетов разных уровней налоговыми источниками доходов.

К первой группе инструментов относятся разнообразные формы финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня в бюджет нижестоящего звена, осуществляемые на безвозвратной и безвозмездной основе.

Вторая группа инструментов, содержащая налоговые инструменты, предполагает использование различных форм распределения налоговых источников бюджетных поступлений по уровням бюджетной системы и между бюджетами одного уровня.

В качестве инструментов бюджетного регулирования налоги подразделяются на закрепленные и регулирующие. Закрепленные налоги это те налоги, которые закреплены за определенным бюджетом и являются его доходным источником. Регулирующие налоги – это те налоги, которые в процессе ежегодного утверждения бюджетов передаются из вышестоящего бюджета в нижестоящий, в целях сбалансирования последнего.

Что касается второй формы распределения налоговых поступлений между республиканским и местными бюджетами, а именно долевого отчисления от «общегосударственных» налогов, то здесь в основе лежит иной принцип. Местная власть в этом случае лишена возможности участия в налоговой деятельности государства, она лишь получает известную долю уже готовых поступлений от тех или иных «общегосударственных» налогов. Нельзя сказать, что при этой форме местные органы управления не заинтересованы в результатах налоговой политики государства. Наоборот, они заинтересованы в этом: чем больше налоговые поступления,



Рисунок 2.1 – Механизм бюджетного регулирования

тем больше абсолютная доля, причитающаяся данному региону. Отношения центральных и местных органов управления при этом лишены надлежащей гибкости, поскольку отчисления местные органы управления получают автоматически. Эта форма сродни системе субвенций. Построение местных бюджетов целиком на такой форме организации бюджетного механизма развивает иждивенческие настроения у местных органов управления.

Выступая ключевым инструментом государственного регулирования бюджет выполняет важные функции, раскрывающие его характеристики.

1 Бюджет выполняет важную роль ведущего звена финансовой системы страны. Отражая содержание процессов производства и распределения общественных благ, бюджет представляет собой экономическую форму образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Централизация денежных средств обусловлена необходимостью бесперебойного кругооборота в масштабах всего национального хозяйства, для обеспечения функционирования экономики в целом. Аккумулированные средства распределяются и используются на финансирование затрат, необходимых для выполнения государством своих функций в социальной сфере, решении задач оборонного характера, общественного порядка, управления, а также финансировании приоритетных отраслей

экономики. И в этих условиях, бюджет, выступая централизованным фондом, обеспечивает осуществление централизованного государственного регулирования экономикой через свойственный ему механизм.

2 Бюджет – важная предпосылка и средство обеспечения воспроизводственного процесса. С его помощью создаются условия для реализации социальных программ, обеспечения сохранности окружающей среды, стимулирования научно-технического прогресса, поддержания обороноспособности, выполнения иных государственных функций. Соответственно, нормальное функционирование хозяйственного механизма невозможно без совершенствования бюджетных отношений, без последовательного проведения научно разработанной бюджетной политики, без наличия эффективной системы управления бюджетным процессом. Переход к экономике, управляемой рынком, корпорациями и государством, требует глубокой реконструкции государственного бюджета, финансов предприятий и отраслей, скачкообразного развития нового блока финансовых отношений регионального и местного уровня, внебюджетных фондов.

3 Новый тип бюджета основывается на подходе к бюджету на основе категории общественных благ, предоставляемых государством членам общества, налогоплательщикам. Данный подход свойственен рыночным воззрениям на бюджет, трансформации его функции в современной жизни. Государство формирует бюджет для того, чтобы иметь возможность предоставлять особые блага, общественные товары, призванные удовлетворять совместные потребности (продукция оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, образования, управления).

4 Посредством бюджета проявляется контрольная функция регулирования национальной экономики. Это, прежде всего, осуществление контроля за движением бюджетных ресурсов, своевременностью и полнотой поступления финансовых ресурсов, эффективностью их использования.

5 Бюджет выступает основным инструментом макроэкономической стабилизации и это его свойство особенно важно в регулировании развития экономики в рыночных условиях. В данном направлении бюджетный механизм позволяет правительству реализовывать деятельность, направленную на обеспечение экономического роста, полной занятости и стабильного уровня цен. Равновесие в экономической системе, которое устанавливается на основе рыночной самонастройки экономики, может сопровождаться высоким уровнем безработицы или чрезмерной инфляцией. Поскольку наиболее болезненно инфляция и безработица сказываются в периоды экономических кризисов, бюджетный механизм позволяет фактически осуществлять государственное регулирование направленное на сглаживание промышленных циклов.

Главные инструменты в решении этой задачи – фискальные и денежные механизмы. Многие теоретики, например монетаристы, высказывают сомнения в возможности государства вывести экономику на более опти-

мальный равновесный уровень путем вмешательства в экономическую ситуацию. Тем не менее, практически любое правительство, так или иначе, проводит денежную и фискальную политику. Каковы бы ни были последствия, само по себе балансирование бюджета не происходит, а на объем денег в обращении также влияют действия правительства. Согласно общим рекомендациям, для проведения политики стабилизации необходимо увеличивать государственные расходы и уменьшать налоги для стимулирования расходов частного сектора в периоды высокой безработицы или соответственно сокращать государственные расходы и повышать налоги с тем, чтобы сокращал расходы частный сектор в периоды, когда общество больше всего беспокоит инфляция. Улучшают или ухудшают ситуацию те или иные действия правительства, приходится судить по последствиям.

6 Наряду с макроэкономической сферой объектом непосредственного воздействия государства является и микроэкономика. Общепризнанным достоинством конкурентной рыночной системы является способность эффективно распределять ресурсы. Но в определенных ситуациях, таких как внешние эффекты, общественные товары, несовершенство конкуренции и т.д., возникает проблема нерационального распределения ресурсов, и необходимо вмешательство государства для социально справедливого решения этой проблемы. Перераспределение ресурсов может касаться промышленного и сельскохозяйственного производства. В каждом конкретном случае используются определенные инструменты бюджетного механизма как способа государственного воздействия. В качестве инструментов могут использоваться налоги, субсидии, государственные расходы в виде инвестиций в реализацию государственных программ и т.д. Так, через систему налогов и субсидий государство может воздействовать на производство общественных благ и услуг. В качестве примера можно привести льготное налогообложение и субсидии в сферы искусства, фундаментальной науки, образования.

В случае побочных, или внешних, эффектов, связанных с экологией, в издержках производства не учитываются последствия загрязнения воздуха, земли, воды, которые отражаются на жизнедеятельности людей, зачастую даже не являющихся непосредственными потребителями данных товаров, т.е. в цене данной продукции неучтенными оказываются социальные издержки производства. Следовательно, данное производство потребляет чрезмерное количество ресурсов, не регулируемых рынком. Правительственный запрет или ограничения на такие загрязнения, установление стандартов безопасности (например, предельно допустимых норм концентрации вредных и токсичных веществ) заставляют производителей нести дополнительные расходы на оборудование, предотвращающее вредные выбросы. Дополнительные издержки ведут к сокращению объемов производства до более оптимального уровня. В результате уменьшается чрез-

мерное потребление ресурсов данным производством. Переложить на производителей издержки, связанные с побочными эффектами, можно через особые налоги, отражающие ущерб от загрязнения. Во многих случаях, связанных с экологией стоит проблема достоверной информации, бывает сложно установить источник загрязнения, характер ущерба. Внешние эффекты могут иметь и положительные результаты для общества, но приводить к чрезмерным издержкам у производителей. В подобных вариантах возникает необходимость в государственной поддержке, которая осуществляется чаще всего с помощью субсидий.

7 Бюджет выступает одним из основных инструментов реализации перераспределительной функции государственного регулирования. Распределение доходов, которое обеспечивает конкурентный механизм, приводит к социальному расслоению и бедности в силу обстоятельств, находящихся вне контроля человека, неподвластных ему. Общество берет на себя заботу о неимущих гражданах через налоговое перераспределение доходов, принятие программ социальной защиты. Например, выплаты по социальному страхованию, медицинской помощи, пособий по безработице и т.д. Государством финансируются программы, обеспечивающие возможность получения образования вне зависимости от доходов семьи, субсидий на поддержание цен на ряд сельскохозяйственных продуктов и т.д.

Проявление присущих бюджету свойств, его использование в качестве инструмента распределения и контроля находит отражение в создаваемом государством бюджетном механизме.

Бюджетный механизм – совокупность форм и методов образования и использования централизованного фонда денежных средств государства.

Бюджетный механизм используется в процессе проведения крупных структурных сдвигов; развития наукоемких производств; внедрения инновационных технологий и т.д. Использование бюджетного механизма для регулирования экономики осуществляется посредством маневрирования денежными средствами, поступающими в распоряжение государства, влияя на темпы и пропорции развития общественного производства.

Основное назначение бюджетного механизма проявляется в обеспечении устойчивого роста экономики, стимулировании диверсификации и развития несырьевых отраслей, максимальном увеличении поступлений в государственный бюджет без увеличения налоговой нагрузки, проведении сдержанной политики государственных расходов, совершенствовании межбюджетных отношений и управлении государственным долгом.

Содержание бюджетного механизма зависит от экономического состояния страны. Кризисное положение экономики предопределяет содержание бюджетного механизма, направленного, с одной стороны на прекращение спада производства и на стимулирование производства (например, в виде отдельных налоговых льгот производителям), на мобилизацию финансовых ресурсов в целях их эффективного вложения в отдельные отрасли

экономики, а с другой – на сдерживание всех социальных программ, сокращение расходов на оборону и т.д. Соответственно, при переходе экономики в другое состояние меняются содержание и инструменты бюджетного механизма.

Правильность выбранной модели бюджетного механизма, несомненно, зависит от критической оценки складывающейся в стране экономической ситуации, от соблюдения «золотого правила» экономической теории при разработке прогнозов и рекомендаций оценивать экономическую ситуацию в стране такой, какая она есть, а не такой, какой ее хотелось бы видеть. Это тем более важно, поскольку общей тенденцией развития является усиление роли правительства в регулировании национальной экономики через бюджетный механизм, а именно – расходы государства на программы по социальному обеспечению, на поддержание среднего уровня доходов, на здравоохранение, образование и т.д.

Между возникновением опасности, принятием решений, проведением соответствующих действий и их эффектом неизбежны временные лаги, т.е. промежутки времени, разделяющие вышеназванные ступени. В бюджетно-налоговой сфере существует лаг между возникновением шоковой ситуации и поэтапным прохождением закона через властные структуры. Таким образом, отсрочки при принятии решений часто приводят к результатам, противоположным искомым, еще более расшатывают, а не стабилизируют ситуацию.

Реализация роли бюджета как ключевого инструмента государственного регулирования реализуется через два взаимосвязанных направления деятельности государства: в области налогообложения и регулирования структуры государственных расходов с целью воздействия на экономику (фискальная политика) и в области регулирования бюджета (бюджетная политика).

Фискальная политика предполагает использование возможностей правительства взимать налоги и расходовать средства государственного бюджета для регулирования уровня деловой активности и решения различных социальных задач. Основным рычагом фискальной политики государства является изменение налоговых ставок в соответствии с целями правительства. Проведение фискальной политики – прерогатива законодательных органов власти страны, поскольку именно они контролируют налогообложение и расходование этих средств. Ключевым элементом фискальной политики, проявляющимся через бюджет, является дискреционная фискальная политика.

Под дискреционной фискальной политикой понимается сознательное регулирование государством налогообложения и государственных расходов с целью воздействовать на реальный объем национального производства, занятость, инфляцию и экономический рост. Так, в период спада стимулирующая дискреционная фискальная политика складывается из:

- увеличения государственных расходов;
- снижения налогов;
- сочетания роста государственных расходов со снижением налогов.

Данный тип фискальной политики приводит фактически к дефицитному финансированию, но обеспечивает сокращение падения производства.

В условиях инфляции, вызванной избыточным спросом (инфляционный рост), сдерживающая дискреционная фискальная политика складывается из:

- уменьшения государственных расходов;
- увеличения налогов;
- сочетания сокращения государственных расходов с растущим налогообложением.

Такая фискальная политика ориентируется на положительное сальдо бюджета.

В общей фискальной политике есть вторая составляющая – автоматическая фискальная политика, или политика автоматических (встроенных) стабилизаторов. Под автоматическим, или встроенным, стабилизатором понимается экономический механизм, который автоматически реагирует на изменение экономического положения без необходимости принятия каких-либо шагов со стороны правительства. Автоматические или встроенными стабилизаторы можно назвать внутренним стрессовым регулятором экономики бюджетного происхождения.

К основным встроенным стабилизаторам относится, во-первых, изменение налоговых поступлений. Сумма налогов зависит от величины доходов, поэтому в период экономического подъема налоговые поступления возрастают, и наоборот, в период спада налоговые поступления сокращаются. Иными словами, прогрессивная налоговая система в период инфляционного роста приводит к потере потенциальной покупательной способности, а в период замедления экономического роста она обеспечивает минимальную потерю покупательной способности.

К встроенным стабилизаторам относится и система пособий по безработице и различных социальных выплат, программы по поддержанию малоимущих слоев населения, препятствующие резкому сокращению совокупного спроса даже в период экономического спада. В период подъема и сокращения безработицы выплата различных пособий или прекращается, или уменьшается, что сдерживает совокупный спрос.

Посредством фискальной функции реализуется главное общественное назначение налогов – формирование финансовых ресурсов государства, аккумулируемых в бюджете и внебюджетных фондах, необходимых для осуществления собственных функций государства.

Формирование доходов государственного бюджета на основе стабильного и централизованного взимания налогов превращает само государство в крупнейшего экономического субъекта. Другая функция налогов

как экономической категории состоит в том, что появляется возможность количественного отражения налоговых поступлений и их сопоставления с потребностями государства в финансовых ресурсах. Данная функция отражается в бюджете при его составлении и в процессе его исполнения. Благодаря контрольной функции оценивается эффективность налогового механизма, обеспечивается контроль за движением финансовых ресурсов, выявляется необходимость внесения изменений в налоговую систему и бюджетную политику. Контрольная функция налогово-финансовых отношений проявляется в условиях действия распределительной функции государственного регулирования экономики. Таким образом, обе функции в органическом единстве определяют эффективность налогово-финансового и бюджетного механизмов.

Таким образом, будучи экономической формой распределительных отношений и являясь частью финансов, бюджет характеризуется теми же чертами, которые присущи финансам в целом. Однако есть и особенности, отличающие его от других сфер и звеньев финансовых отношений. К их числу относятся следующие:

1) бюджет является особой экономической формой перераспределительных отношений, связанной с обособлением части национального дохода в руках государства с целью удовлетворения потребностей всего общества и отдельных государственно-территориальных образований;

2) пропорции бюджетного перераспределения в большей степени, чем у других звеньев финансов, определяются потребностями расширенного воспроизводства в целом и задачами, стоящими перед обществом на каждом историческом этапе его развития;

3) область бюджетного распределения занимает центральное место в составе государственных финансов. Ни одно из других звеньев финансов не осуществляет такого многовидового (межотраслевого, межтерриториального и т.п.) и многоуровневого (республиканский, областной, городской и т.п.) перераспределения средств как бюджет;

4) сфера действия распределительной функции бюджета определяется тем, что в отношении с бюджетом вступают почти все участники общественного производства;

5) основным объектом бюджетного перераспределения является чистый доход. Однако это не исключает возможности перераспределения через бюджет и части стоимости необходимого продукта, а иногда и национального богатства.

Ключевые понятия: *бюджет, бюджетная политика, бюджетное регулирование, бюджетная система, бюджетный механизм, фискальные методы регулирования, макроэкономика, микроэкономика, фискальная политика.*

2.3 Эффективность бюджетного регулирования

Формирование механизма эффективного бюджетного регулирования в Казахстане представляет собой сложный процесс, связанный с преодолением юридических, социально-экономических, организационных, психологических и иных трудностей. Важнейшим качеством бюджетной системы страны с точки зрения, как правовых установлений, так и экономического содержания является ее целостность. Ни один из уровней этой системы не может считаться важнее другого: каждому отводится своя роль, и любой из них не заменим в едином механизме финансового обеспечения жизнедеятельности государства. Однако в период экономического кризиса и во время посткризисного развития экономики роль и значение республиканского бюджета значительно возрастает.

Достоинством бюджетного регулирования в современных условиях является его открытость и гласность, невозможность для государства пренебречь общественным мнением и интересами всех участников бюджетного процесса. В ходе мобилизации в бюджет денежных средств затрагиваются интересы большого числа субъектов, выступающих в качестве налогоплательщиков и плательщиков сборов. Заинтересованы в выгодном для них распределении и получатели бюджетных средств, которым определенная часть средств выделяется в порядке бюджетного регулирования.

Показатели, характеризующие результаты достижения цели:

- Количества отражают прямой результат деятельности государственного органа, выражаются в абсолютных числах или в процентах
- Качества отражают степень соответствия данной услуги ожиданиям ее получателей (заполняются при необходимости)
- Эффективности отражают стоимость единицы услуги (объем поступлений в бюджет) на единицу вложений в стоимость услуги (заполняются при необходимости)
- Результативности отражают достижение поставленной цели, т.е. конечный результат

Эффективность бюджетного регулирования во многом зависит от его правового и научно-методического обеспечения, учета зарубежного опыта в бюджетной сфере, оптимальности организации стадий, успешности социально-экономического развития в целом, а также иных объективных и субъективных факторов. Отсутствие эффективных стимулов повышения доходности территориальных бюджетов привело к появлению большого числа хронически дотационных территорий. С другой стороны, плановое выравнивание территориальных бюджетов за счет дотаций и субвенций создало у региональных органов власти иждивенческие настроения и не способствует развитию их хозяйственной инициативы. Негативное влияние имеет преимущественное финансирование отраслевых приоритетов по сравнению с приоритетами территориальными. Оно ведет к усугублению

диспропорций в уровне социально-экономического развития регионов страны.

Проблема реформирования межбюджетных отношений является одной из самых актуальных направлений в совершенствовании бюджетной системы. Существующая практика межбюджетных отношений диктует необходимость их реформирования по трём основным направлениям.

Первое направление можно определить, как радикальное. В экономической литературе оно получило определение одноканальной модели и его смысл заключается в реализации следующих положений. Во-первых, на местах должна оставаться основная часть налоговых доходов. Во-вторых, в республиканский бюджет перечисляется их фиксированная доля (на уровне 20%). Оставшаяся часть доходов концентрируется в областном бюджете, а затем перечислениями регулируется с региональными бюджетами. Радикальный вариант реформирования межбюджетных отношений предполагает, что сверхплановые налоговые поступления, в основном, зачисляются в региональные бюджеты.

Второе направление реформирования можно определить как организационное. Оно предполагает принятие следующих мер: сокращение количества налоговых льгот; установление и перекрытие существующих каналов отвлечения доходов из регионов; активизацию работы налоговых органов по собираемости налогов и реализации конфискованного имущества; более настойчивое решение вопросов расширения местной налоговой базы региональными органами власти; коренное изменение методов расчёта трансфертов регионам. Представляется, что оценка преимущественно административного реформирования межбюджетных отношений является однозначной. Однако этот вариант противоречит экономическому содержанию межбюджетных отношений и принципам бюджетного регионализма.

Третий вариант реформирования межбюджетных отношений можно определить как эволюционный. Он развивает реформационные тенденции последних лет. Этот вариант, по сравнению с двумя вышеперечисленными, включает наиболее широкий и скоординированный перечень мероприятий. Как известно, бюджетное регулирование, в основном, проводится через отчисления от регулирующих налогов и выделение средств из бюджетов вышестоящего уровня в различных формах.

Проблема распределения налоговых поступлений между бюджетами всех уровней должна рассматриваться с нескольких позиций. Во-первых, с позиции достаточности получаемых каждым бюджетом средств для покрытия тех расходов, которые соответствующие уровни власти финансируют в силу своих полномочий. Во-вторых, имеет большое значение вопрос о специфике налогооблагаемой базы, её равномерности, мощности, стабильности и т.д. В-третьих, важно определиться в том, какому уровню власти удобнее и эффективнее собирать тот или иной налог с целью повышения уровня его собираемости.

Реализация Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития, Дорожной карты регионов, Государственной программы развития сельских территорий и др. определила изменение порядка и формирования межбюджетных отношений. Поэтому встречные потоки финансовых средств между бюджетами обусловлены необходимостью восполнять этот дефицит через перераспределение доходов между территориями. Ведь не решив проблемы существенного повышения уровня собственных доходов и сужения других сфер бюджетного регулирования, нельзя будет рассчитывать на улучшение межбюджетных отношений. В целях оптимизации процесса налогообложения, снижения встречных финансовых потоков и повышения эффективности функционирования бюджетной системы необходимо четко определить распределение основных видов налогов в стране по всем уровням бюджетной системы. Как это сделано во многих странах мира.

Основная причина больших встречных потоков в бюджетной системе – одинаковые для всех регионов нормативы отчислений от регулирующих налогов по соответствующим их видам. А это значит, что регулирующие налоги по существу перестают выполнять в полной мере свою регулируемую функцию. Они не могут учитывать особенности каждого региона, и при этом нагрузка по бюджетному регулированию переносится на прямые перечисления из республиканского бюджета в различных формах, включая трансферты.

Однако, любой из вариантов совершенствования бюджетного регулирования будет эффективен только в сочетании с успешным реформированием всей системы межбюджетных отношений. Сами трансферты, будучи наиболее значительной частью межбюджетных потоков, финансировались крайне неравномерно, с применением индивидуальных схем взаимозачетов. Регионы получали значительные средства по линии многочисленных республиканских программ, которые в ряде случаев фактически являлись одной из форм финансовой поддержки регионов, но не имели четкого механизма территориального распределения. Все это вело к размыванию критериев распределения финансовой помощи, ее распылению между регионами на основе субъективных подходов и, как следствие, к снижению эффективности бюджетного выравнивания и региональной политики в целом.

Вместе с тем упорядочивание системы предоставления финансовой помощи бюджетам нижестоящего уровня может привести к существенному снижению расходов республиканского бюджета. В 2009 и 2010 годах объем безвозмездных перечислений из республиканского бюджета составил соответственно 3,2% и 2,99 ВВП, в то время как дефицит республиканского бюджета в эти периоды находился на уровне 3,1% и 2,5% ВВП. К примеру, соответствующие показатели в период 1995 и 1996 годы составил 1,76% и 2,33% по трансфертам и 2,94% и 3,29% по дефициту бюджета. Другими словами, большая часть дефицита республиканского бюджета

формировалась на уровне местных бюджетов, тогда как областные бюджеты фактически служили лишь транзитными бюджетами для распределения республиканских средств между бюджетами регионов.

К основным факторам снижающим эффективность бюджетного регулирования относятся:

1 Недостаток «прозрачности» методики расчета трансфертов. Действовавшая методика расчетов трансфертов настолько сложна и запутана, что воспроизвести (и, следовательно, проверить) результаты ее использования за пределами МФ РК практически невозможно. Она перегружена исходными данными (несколько десятков параметров по каждому региону), которые каждый год пересматривались и согласовывались с представителями областей. Многоступенчатая и громоздкая процедура расчетов предусматривала использование разного рода поправочных коэффициентов, «добавления» или «исключения» тех или иных составляющих, слабо обоснованных группировок регионов и т.д.

2 Отсутствие стимулов для региональных и местных властей укреплять собственную налоговую базу. Последняя фактически оценивалась прямым счетом методом «от достигнутого». Отчетные данные о собранных на территории региона налогах ежегодно пересчитывались по неформализованной методике на условия следующего бюджетного года. При этом использовалась унаследованная от советских времен процедура согласования ожидаемых поступлений по основным видам налогов с представителями регионов. В рамках такого подхода любые попытки хотя бы в минимальной степени учесть при бюджетном выравнивании налоговые усилия региональных и местных властей оказывались малоэффективными. Как следствие, областные органы власти и управления заинтересованы не столько в повышении собираемости налогов, сколько в сокрытии налоговой базы (в частности, в разного рода внебюджетных фондах) и выбивании у центра дополнительной финансовой помощи.

3 Отсутствие обоснованной методики оценки бюджетных потребностей регионов. Действовавшая методика определения трансфертов предусматривала ежегодный пересчет основной части бюджетных расходов областей на условия прогнозного года. При этом использовались единые для всех регионов индексы-дефляторы, а также определяемые прямым счетом дополнительные виды бюджетных расходов регионов (например, в отдельные периоды достигало 32 позиций). Полученные таким образом результаты имели весьма отдаленное отношение к реальной потребности различных регионов в финансовых ресурсах, прогнозируемой или целевой структуре расходов, социальным и финансовым нормативам. Такой подход не позволял оценить эффективность бюджетного выравнивания, скоординировать бюджетную политику республиканских и региональных властей, способствуя лишь увеличению расходов и раздуванию дефицита бюджетов регионов.

4 Текущий характер бюджетного выравнивания. Трансферты из республиканского бюджета были направлены на субсидирование текущих расходов регионов и не оказывали прямого влияния на территориальное перераспределение инвестиций. Тем самым закреплялись сложившиеся различия в уровне бюджетной обеспеченности, подрывались стимулы к развитию региональной инфраструктуры, снижалась эффективность использования бюджетных капиталовложений.

Основные направления совершенствования межбюджетных отношений, реализованные при разработке Бюджетного кодекса Республики Казахстан с учетом перехода на среднесрочное планирование призваны устранить существующие недостатки:

- повышение эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов путем инвентаризации доходных и расходных полномочий местных органов власти и управления;
- сокращение дотационности и количества дотационных территорий; минимизация встречных финансовых потоков;
- обеспечение обусловленности выделения средств, повышение контроля и ответственности за их использование регионами;
- обеспечение особой финансовой поддержки высоко дотационных территорий, избирательной инвестиционной финансовой поддержке регионов;
- использование режимов совместного финансирования за счет средств республиканского и местного бюджетов для реализации отдельных программ и проектов;
- повышение заинтересованности областных органов государственной власти и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала региона на основе установления стабильных (на три года) базовых нормативов отчислений от регулирующих налогов.

Целью принятия нового Бюджетного Кодекса и перехода на среднесрочное планирование стали:

- формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей областным органам власти и местного самоуправления проводить самостоятельную налогово-бюджетную политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней;
- обеспечение экономической эффективности через создание долгосрочных институциональных стимулов для региональных и местных органов власти и управления проводить структурные реформы;
- повышение бюджетной ответственности посредством управления общественными финансами от имени и в интересах населения при максимально эффективном использовании налоговых и иных ресурсов соответ-

ствующих регионов для производства общественных услуг, прозрачности и подотчетности налогово-бюджетной политики;

- обеспечение социальной справедливости через выравнивание доступа граждан, вне зависимости от места их проживания, к основным общественным услугам и социальным гарантиям;

- содействие политической консолидации через достижение общественного согласия по вопросам распределения между властями разных уровней налогово-бюджетных полномочий;

- стимулирование территориальной интеграции посредством обеспечения единства налогово-бюджетной системы, предотвращение появления и смягчение диспропорций регионального развития, упрочение территориальной целостности страны.

В целях повышения эффективности бюджетного регулирования необходимо осуществить постепенный отказ от принципа расщепления налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы и повысить роль собственных доходов региональных и местных бюджетов, в том числе – собственных региональных и местных налогов.

В случае невыполнения региональными или местными властями своих обязательств перед населением, бюджетополучателями, кредиторами, несоблюдения установленных требований к управлению бюджетами в отношении соответствующих регионов необходимо вводить режим внешнего финансового управления, предусматривающий, в частности, более жесткий контроль за процедурами формирования и исполнения бюджета, ограничение полномочий региональной (местной) администрации, разработку и реализацию плана финансовой санации.

Объективная потребность преобразований в бюджетной системе страны настоятельно диктует необходимость разработки базовых методологических принципов, на основе которых может быть реализована на практике рациональная система бюджетного регулирования.

Такими методологическими принципами являются следующие:

- регламентация региональных различий формирования региональных бюджетов: учет объективных (природных, исторических, демографических и др.) и элиминирование действия субъективных (статус региона, разница их бюджетно-налоговых потенциалов, экспорт налогов и система льготного налогообложения) факторов асимметрии территориального устройства страны;

- децентрализация национальной бюджетной системы с законодательным устранением неопределенности доходной части и ее дисбаланса с бюджетными полномочиями на региональном уровне;

- отказ от дотационных форм бюджетного регулирования с переходом к стратегии стимулирования бюджетного самообеспечения региональных и местных бюджетов;

- расширение сферы бюджетного регулирования за счет включения в нее финансовой составляющей собственности.

Так в отношении асимметрии бюджетного регионализма в Казахстане можно привести в пример состояние субвенционного дотирования регионов. К примеру, регионы, бюджетно-обеспеченные выше среднеказахстанского уровня, оказались в этих относительно благоприятных условиях во многом благодаря многолетнему перераспределению национального дохода в их пользу, соответственно, в ущерб другим регионам. Статистика показывает, что в Южно-Казахстанской и Карагандинской областях выше уровень бюджетных расходов на душу населения при том, что они «оставляют» у себя более высокую долю собранных налогов и формируют за счет поступлений из республиканского бюджета более весомую часть своих доходов.

Вопросы эффективного бюджетного регулирования напрямую связаны и с эффективностью управления государственным сектором. Структурную политику по регулированию размеров и состава госсектора необходимо увязывать с бюджетными приоритетами. В процессе перераспределения ресурсов государства при формировании бюджета на среднесрочный период важно учитывать цели и приоритеты развития и реструктуризации госсектора. В план его развития следует включать как реструктуризацию неэффективных сегментов, так и поддержку со стороны государства определенных видов деятельности. Очевидно, что все эти ресурсные потоки должны быть отражены в соответствующих разделах бюджета. В том случае, если государство берет на себя риск освоения новых сегментов реального сектора, в бюджете необходимо определить размер государственных инвестиций, выделяемых на эти цели. В такой ситуации механизм регулирования госсектора частично должен смыкаться с механизмом формирования и реализации государственных целевых программ.

Как уже отмечалось ранее, как специфический объект регулирования госсектор не обозначен в бюджетной классификации ни в части доходов, ни в части расходов. В классификации доходов в разделе «неналоговые доходы» выделяются доходы от имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, что не дает возможности отделить госсобственность от муниципальной и определить доходы непосредственно от госсектора. По отдельным видам налогов также нет соответствующей разбивки. Представляется, что такая разбивка в бюджете, позволяющая оценить масштабы участия госсектора в формировании его доходов, целесообразна и ввести ее несложно. Сопоставление данных о доле госсектора в величине доходов бюджета с соответствующими данными Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике о налоговых и неналоговых отчислениях от предприятий госсектора позволило бы оценить степень достоверности и реализуемости бюджетных показателей по госсектору. Все имеющиеся в Бюджетном кодексе РК виды расходных классификаций госбюджета (функциональная, экономическая и ведомственная) также не содержат распределения ресурсов по формам собственности, и на основе существующих методик невозможно оценить средства, на-

правляемые непосредственно в госсектор. Можно лишь составить частичное представление на основе анализа статей бюджетной классификации. Так, при рассмотрении функциональной классификации становится очевидным, что ни одна из расходных статей (даже таких, как государственное и местное самоуправление или национальная оборона) не может быть полностью отнесена к госсектору, а методики определения его доли внутри статей функциональной классификации пока не существует. Экономическая классификация также не дает оснований для отнесения хотя бы отдельных ее статей только к госсектору. Перечень прямых получателей бюджетных средств хотя и состоит из государственных организаций, однако дальнейшее распределение этих ресурсов предполагает участие в процессе исполнения бюджета предприятий и других форм собственности. В этой связи, для целей выделения доли госсектора в общей величине бюджетных расходов необходимо ввести соответствующие дополнения в бюджетную классификацию, что позволит оценить «планируемые» расходы государства в госсектор на соответствующий период. При сопоставлении бюджетных параметров со статистическими данными можно оценить степень выполнения бюджетных назначений.

Средства, выделяемые из государственного бюджета на выполнение государственных целевых программ, также распределяются в определенных пропорциях между госсектором и предприятиями иных форм собственности. В его рамках устанавливаются государственный заказчик и требуемый объем финансирования. Чтобы определить участие предприятий госсектора в освоении средств, отпущенных на выполнение государственных целевых программ, необходимо, на наш взгляд, организовать учет состава соискателей и исполнителей соответствующих работ с выделением государственных исполнителей и указанием размера и доли освоенных ими средств.

Выбор из имеющегося перечня методов бюджетного регулирования госсектора определяется на стыке потребностей и возможностей развития. При определении размеров, направлений, конкретных объектов и механизмов бюджетного финансирования госсектора нужно принимать во внимание его возможности в процессе создания и увеличения ВВП. В этой связи представляется необходимым разработать систему государственных приоритетов в распределении ресурсов между государственным и частным (смешанным) секторами экономики и внутри собственно госсектора. С точки зрения общества в целом максимальный эффект от использования бюджетных средств возможен при финансировании производства так называемых чистых общественных благ (национальная оборона, инфраструктура, СМИ и т.д.) предприятиями госсектора. В отношении финансирования производства «смешанных» общественных благ (здравоохранение, образование, водоснабжение, канализация и т.д.) в рамках госсектора можно, на наш взгляд, поставить вопрос о его постепенном уменьшении. Что касается участия государства в финансировании производства «частных»

благ предприятиями госсектора, то, как нам представляется, его целесообразность оправдана только при наличии изъянов рынка, что, однако, далеко не всегда является абсолютным критерием. Четкое разграничение частных, общественных и смешанных благ является предпосылкой для разработки рациональной бюджетной стратегии регулирования госсектора, позволяет определить границы, формы и методы участия государства в управлении его экономикой. Достижение данного разграничения возможно при полном и многостороннем взаимодействии экономической науки и практики бюджетного регулирования.

Необходимо найти оптимальную пропорцию при централизации ресурсов государства и распределении полномочий между республиканским и региональным уровнями государственной власти. Децентрализация бюджетных полномочий по регулированию госсектора необходима в той степени, которая позволяет наиболее эффективно использовать возможности госбюджета. Например, если производство какого-то социального блага отвечает интересам всего населения, его предоставление должно осуществляться централизованно. Решения, касающиеся финансирования производства тех социальных благ, выгоду от которых получают в основном жители данной территории, нужно принимать децентрализованно, при этом такое финансирование необходимо проводить преимущественно за счет местных ресурсов.

При формировании механизма бюджетного регулирования госсектора особое внимание, следует уделить таким вопросам, как определение размеров и стратегии выделения государственных капиталовложений, форм государственной поддержки (субсидии, субвенции, бюджетные ссуды и т.д.), установление размеров ответственности государства за убытки казенных предприятий, механизма распределения трансфертов в территориальном разрезе и т.д.

Относительно новым инструментом распределения финансовых ресурсов государства между субъектами экономики стали бюджетные программы развития, однако они, как и государственный бюджет в целом, не дают возможности оценить долю госсектора как получателя инвестиционных ресурсов государства, хотя создание механизма такой оценки не вызывает принципиальных трудностей.

Идея создания бюджетных программ развития как части инвестиционного бюджета с особым статусом возникла из-за необходимости иметь такой инструмент государственного регулирования, который, во-первых, обеспечивает достижение не только чисто экономических, но и социальных целей, а, во-вторых, основывается преимущественно на рыночных принципах. В этой связи можно определить две группы приоритетов, в соответствии с которыми должно осуществляться выделение средств бюджета развития на поддержку госсектора экономики: антикризисные и стимулирующие. Выделение ресурсов на поддержку антикризисного направления

не преследует цели получения прямого экономического эффекта. Их нужно адресовать, во-первых, на финансирование проектов по поддержанию тех производств, которые необходимы для пропорционального развития экономики в целом, но не соответствуют критериям рыночной эффективности; во-вторых, на финансирование проектов по реструктуризации объектов, функционирование которых сдерживает развитие какого-либо конкретного сегмента экономики. Стимулирующее направление связано в первую очередь с поддержкой перспективных производств и видов деятельности и должно обеспечивать быструю окупаемость и высокую эффективность капиталовложений. Эту эффективность следует рассматривать не только в узко коммерческом плане, но и с позиций государства как управляющего субъекта с учетом возможных социальных последствий реализации проекта. Большое значение в рамках данного направления придается также сохранению и воспроизводству интеллектуального потенциала.

Ключевые понятия: эффективность, качество бюджетной системы, норматив, налоговая база, трансферты, субсидии, налоговый потенциал, смешанные общественные блага, бюджетные программы развития

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова необходимость государственного регулирования национальной экономики?
2. Каким образом реализуется рыночное регулирование экономики?
3. Каковы слабые и сильные стороны государственного регулирования?
4. Каким образом реализация функций государства обеспечивает регулирование развития национальной экономики?
5. Назовите основные инструменты и рычаги государственного регулирования. Ранжируйте их по уровню эффективности.
6. Каковы последствия неэффективного государственного регулирования?
7. Охарактеризуйте основные этапы развития национальной экономики Казахстана. Обозначьте ключевые направления реализованных реформ. Дайте их оценку.
8. Какова современная модель бюджетного регулирования в Казахстане? В чем ее преимущества и недостатки?
9. Что понимается под механизмом бюджетного регулирования? Как механизм бюджетного регулирования связан с бюджетной системой?
10. В чем заключается «золотое правило» прогнозирования развития экономики? Покажите его применение в бюджетном процессе.
11. Разъясните содержание фискальной политики государства. Покажите сходство и различие в формировании бюджетной и фискальной политик государства.
12. Какими критериями можно оценить качество бюджетной системы Казахстана?
13. Что понимается под эффективностью, рентабельностью, значимостью? Покажите их сходство и различие.
14. Что понимается под эффективностью бюджетного регулирования?

Глава 2 Государственный бюджет в системе государственного регулирования

15. Какие нововведения были внесены в Бюджетный кодекс в отношении повышения эффективности бюджетного регулирования?

16. Покажите каким образом эффективное бюджетное регулирование связано с эффективностью управления государственным сектором.

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Развитие методов и инструментов государственного регулирования в мировой экономике.

2. Государственное и рыночное регулирование: баланс интересов или возможности уравнивания целей.

3. Кейнсианская школа о роли государства в развитии национальной экономики.

4. Неокейнсианская школа о роли государства в развитии национальной экономики.

5. Монетаристская школа о роли государства в развитии национальной экономики.

6. Австрийская школа о роли государства в развитии национальной экономики.

7. Монетарные инструменты регулирования национальной экономики и их взаимосвязь с бюджетом.

8. Взаимосвязь фискальных и денежных механизмов регулирования экономики.

9. Роль бюджета в построении экономики нового типа.

10. Институты и инструменты саморегулирования национальной экономики Казахстана.

11. Регулирование трансфертной бюджетной политики – ключевой инструмент повышения эффективности бюджетного регулирования.

12. Направления и пути совершенствования бюджетного регулирования в Казахстане.

13. Мировой опыт бюджетного регулирования (в разрезе развитых и развивающихся стран).

14. Необходимость существования бюджета как централизованного фонда денежных средств государства.

15. Бюджет как инструмент макроэкономической стабильности развития экономики.

16. Бюджет как инструмент сбалансирования сырьевой структуры источников доходов бюджета.

17. Эффективность бюджетного регулирования: проблемы управления и возможности повышения.

18. Объективность и субъективность бюджетного регулирования.

19. Развитие государственно-частного партнерства – ключевой инструмент повышения эффективности бюджетного регулирования.

20. Радикальные программы реформирования межбюджетных отношений: мировая практика.

21. Управление встречными бюджетными потоками – ключевой инструмент повышения эффективности бюджетного регулирования.

22. Повышение налогового потенциала регионов – ключевой инструмент повышения эффективности бюджетного регулирования.

Глава 3 Экономическая сущность государственного бюджета

3.1 Бюджет: понятие, сущность, функции и значение в системе экономических категорий

Бюджет является обязательным условием функционирования любого государства, которому необходимы денежные ресурсы для выполнения своих функций. В докапиталистических формациях доходы государства имели преимущественно натуральный характер. Большая часть потребностей удовлетворялась за счет различного рода повинностей и поступлений от натуральных сборов. Для обоснования потребностей в ресурсах, их конкретном направлении составлялись отдельные сметы затрат и доходов. Первая попытка формирования единой общей сметы доходов и расходов, которая получает название бюджет (от англ. budget – сумка казначея, мешок с деньгами), была осуществлена в конце XVII в. в Англии.

В огромном многообразии финансовых связей можно выделить обособленные сферы, отличающиеся отдельными общими чертами. Так, особую область стоимостного распределения валового общественного продукта образуют финансовые отношения, складывающиеся у государства с хозяйствующими субъектами и населением. Этим отношениям присуще то общее, что возникают они в распределительном процессе, неизменным участником которого является государство, и связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общественных потребностей. Данная совокупность финансовых отношений составляет экономическое содержание понятия «государственный бюджет».

Государственный бюджет как экономическое явление присуще различным общественно-экономическим формациям, имеющим товарный способ производства. Его возникновение и развитие органически связано с потребностями государства в определенных объемах финансовых ресурсов. Производственные отношения того или иного общественного строя определяют содержание деятельности государства и использование бюджета как распределительного механизма. Бюджет используется в качестве важнейшего распределительного инструмента, посредством которого государство аккумулирует определенную долю национального дохода и направляет ее на развитие экономики, науки, социальной сферы и другие цели. Это характеризует сущностную сторону финансового управления социально-экономическими процессами, то есть бюджетное регулирование, осуществляемое посредством планирования, формирования, использования бюджетных фондов на всех уровнях экономической системы.

Термин «бюджет», понимаемый в буквальном смысле слова как «денежная сумка», кошелек для помещения, хранения, извлечения денег, имеет двоякое толкование. С одной стороны, это совокупность средств, объем

финансовых ресурсов, которыми располагает любой экономический субъект, будь то государство, территория, корпорация, семья, гражданин.

С другой стороны, бюджет – это соотношение между доходами и расходами экономического субъекта, баланс его денежных средств, характеризующий соответствие их поступления и расходования в течение определенного периода. Иначе говоря, бюджет определяет и содержимое сумки, наличие в ней денежных средств или их дефицит, и динамику ее наполнения и расходования, каналы прихода и расхода денег.

В централизованной экономике бюджет целиком подчинен государственному плану социально-экономического развития, следует из него и не имеет сколько-нибудь важного самостоятельного значения. Такой подход следует из господствующей в планово-распорядительной экономике тенденции придания главенствующей роли материально-вещественным факторам и второстепенной – финансовым.

В странах с развитой рыночной экономикой составлению, утверждению, анализу исполнения государственных годовых бюджетов уделяется большое внимание. Сами бюджеты на государственном уровне и уровне территориальных единиц служат ведущей, определяющей формой финансового планирования. В большинстве развитых стран установилась и соблюдается демократичная процедура принятия бюджета на общегосударственном и муниципальном уровнях. Бюджеты обсуждаются в парламентах и их комиссиях самым детальным образом, по всем расходным статьям и даже по отдельным объектам. Тем самым правительства лишены возможности тратить народные деньги в своих интересах.

Для поддержания стабильности хозяйства, обеспечения пропорциональности функционирования и развития разных секторов и сфер экономики важное значение имеют контроль за финансовыми потоками, своевременная корректировка доходных и расходных статей бюджета. Естественно, что реальные финансовые соотношения отличаются от намеченных в проектах и планах. Обычно денежные расходы превышают первоначальные наметки, а доходы оказываются ниже ожидаемых. Отсюда возникает необходимость корректировки бюджетов, использования резервов с тем, чтобы направить экономические процессы в нужное русло, согласовать их с финансовыми возможностями. Бюджетно-регулятивная функция государства в ряде стран с рыночной системой достаточно высока и имеет тенденцию к возрастанию, что подчеркивает значимость бюджетной системы как ведущего звена государственного управления экономикой.

Содержание государственного бюджета многогранно, и в нем находят воплощение процессы, имеющие различное экономическое толкование. В этой связи с научной точки зрения государственный бюджет как экономическое явление характеризуется: как экономическая категория, как центральное звено финансовой системы и как основной финансовый план страны.

Характеристика государственного бюджета как экономической категории заключается в следующем. Между государством, с одной стороны,

и физическими и юридическими лицами, с другой, складываются денежные отношения, опосредствующие процесс поступления денежных средств в централизованный денежный фонд государства и их расходования. Эти денежные отношения имеют весьма разнообразные формы, но всем им присущи две общие черты: во-первых, они возникают в распределительном процессе, неизменным участником которого выступает государство; во-вторых, они связаны с формированием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей.

Указанные денежные распределительные отношения между государством и другими участниками воспроизводственного процесса составляют содержание специфической финансовой категории, которая называется государственным бюджетом.

Термин «бюджет» (budget) означает роспись денежных доходов и расходов на определенный период. Определение «государственный» обозначает принадлежность данной росписи государству, т.е. существование государственного бюджета объективно предопределено наличием государства.

Будучи экономической формой существования реальных, объективно обусловленных распределительных отношений, выполняя специфическое общественное назначение по удовлетворению потребностей общества и его государственно-территориальных структур, бюджет может рассматриваться в качестве самостоятельной экономической, а точнее финансовой, категории. Государственный бюджет как выразитель части распределительных отношений, является элементом базиса.

Государственный бюджет как финансовая категория является теоретическим выражением (абстракцией) реально существующих производственных отношений и имеет объективный характер. Специфическое назначение этих отношений состоит в том, что с их помощью осуществляется распределение и перераспределение стоимости валового национального продукта и, главным образом, национального дохода, в результате чего в распоряжении государства формируются финансовые ресурсы.

Государственный бюджет – особая экономическая категория, которая характеризуется, прежде всего, своей многогранностью, огромным диапазоном, проникновением во все сферы общественных отношений. Эти черты бюджета позволяют использовать его в качестве главного финансового инструмента.

Возникновение особой сферы распределения, именуемой бюджетными отношениями, связано с тем, что в руках государства ежегодно должна концентрироваться значительная доля национального дохода. Как отмечалось выше, государству необходимы централизованные ресурсы, прежде всего, для обеспечения выполнения своих функций, разнообразных в том числе и по финансированию потребностей расширенного воспроизводства.

Таким образом, *государственный бюджет как экономическая категория, выражает особую сферу финансовых отношений по планомерному рас-*

предделению стоимости валового национального продукта и национального дохода, путем формирования и использования централизованного фонда денежных средств для удовлетворения общегосударственных потребностей.

В статье 4 Бюджетного кодекса Республики Казахстан «бюджет» трактуется как «централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций». Данное определение характеризует материальную сторону бюджетных отношений.

Таким образом, материально-вещественным воплощением бюджетных отношений является централизованный фонд денежных средств государства, именуемый также государственным бюджетом. Данный фонд формируемый на основе финансовых отношений обладает чертами не только общими для денежных фондов, но и специфическими особенностями, которые носят конкретный характер:

- 1) предназначен для удовлетворения общегосударственных потребностей;
- 2) строго регламентируется законами и нормативными правовыми актами государства;
- 3) источниками фонда являются денежные средства (в форме налоговых и неналоговых платежей юридических и физических лиц, проживающих и/или осуществляющих деятельность на территории данного государства);
- 4) используется, как правило, на безвозмездной основе;
- 5) обладает большой динамичностью, для него характерен постоянный процесс дробления на более мелкие целевые фонды и, наоборот, процесс их укрупнения;
- 6) используется только в форме фонда.

Формирование централизованного фонда денежных средств государства происходит как на стадии первичного распределения национального дохода, так и в ходе его перераспределения. В процессе первичного распределения государство получает в свое распоряжение часть прироста стоимости в форме налога на добавленную стоимость. В результате дальнейшего перераспределения в централизованный фонд государства поступает часть прибыли предприятий, организаций в форме различных видов налогов и иных обязательных платежей и сборов.

Использование централизованного фонда денежных средств государства отражает многостадийный процесс дальнейшего распределения стоимости валового национального продукта. Данное распределение сопровождается движением финансовых потоков в экономической системе. Государство выделяет из общего централизованного денежного фонда значительную часть ресурсов на развитие экономики и финансирование социально-культурных мероприятий. Каждый из названных фондов подвергается многоступенчатому распределению: по отраслям экономики, по сферам и видам общественной деятельности, по территории государства, по предметно-целевому назначению и т.д.

Величина централизованного фонда денежных средств государства зависит от целого ряда факторов, к числу которых можно отнести:

- 1) состояние развития экономики;
- 2) методы управления экономикой;
- 3) принципы взаимоотношений с субъектами рынка;
- 4) характер решаемых экономических и социальных задач;
- 5) масштабы намечаемых структурных сдвигов в национальной экономике;

б) роль и участие государства в развитии мирового хозяйства и др.

Как составная часть всей системы финансов, государственный бюджет имеет общие черты с финансами, выполняет те же функции. В то же время, как было указано, обладает некоторыми особенностями, которые выделяют его из других звеньев финансовой системы и позволяют занять в ней ведущее место.

К таким особенностям относятся:

1. Непосредственная подвластность государству, поскольку государственный бюджет формируется государством для выполнения своих функций и задач. Способы формирования данного фонда зависят от методов управления экономикой, используемых государством. Направления использования средств этого фонда определяются, исходя из приоритетных задач государственной политики социально-экономического и индустриально-инновационного развития страны.

2. Возможность воздействия с помощью бюджетных отношений на различные виды экономических интересов субъектов воспроизводственного процесса. В результате такого воздействия создаются предпосылки развития экономических интересов в гармоничном сочетании, либо в противоречии. Все зависит от объемов поступлений средств в государственный бюджет и направлений бюджетной политики государства.

3. Единство и высокая степень централизации. Несмотря на многочисленность бюджетов различных административно-территориальных единиц, все они объединяются в едином государственном бюджете. Все органы государственной власти имеют свои бюджетные средства и пользуются бюджетными полномочиями.

Эти особенности предопределяют широкие возможности для осуществления маневрирования средствами государственного бюджета и проведения гибкой бюджетной политики.

Как основной финансовый инструмент распределения стоимости созданного продукта, государственный бюджет имеет некоторые особенности. В частности, распределение с помощью финансов осуществляется в условиях частой смены форм стоимости, многочисленных актов купли-продажи. А распределение посредством государственного бюджета всегда происходит несколько изолированно от обмена. Движение стоимости через государственный бюджет полностью отрывается от движения материального продукта и носит чисто стоимостной (денежный) характер.

Только за пределами государственного бюджета, когда бюджетные ресурсы попадают в производственную или непроизводственную сферу, вновь возникает переплетение распределительных и обменных операций.

Любой экономический объект в системе отношений проявляет свои свойства через функции. Сущность экономической категории проявляется в выполняемых ею функциях. Иначе говоря, функция означает проявление сущности экономической категории в действии, способ поведения экономической категории, в котором находят выражение присущие ей свойства.

Как способ поведения категории, функция характеризуется тем, что, во-первых, всегда производна от сущности, которую она выражает, и, во-вторых, всегда объективна, так как predetermined общественным назначением категории. Будучи способом проявления сущности, функция реализует те свойства, которые отличают саму экономическую категорию. Поэтому в функциях полнее раскрываются экономическая природа категории, ее специфические черты и общественное назначение.

С помощью *распределительной функции бюджета* осуществляется межтерриториальное и межотраслевое распределение финансовых ресурсов, формируются и используются фонды денежных средств. Межтерриториальное распределение финансовых ресурсов осуществляется через закрепление бюджетных доходов за соответствующими органами государственной власти и управления, а также с помощью различных форм внутрибюджетного регулирования (субвенции, дотации, процентные отчисления от государственных налогов и сборов, трансферты, бюджетные изъятия и др.) В результате межтерриториального распределения финансовых ресурсов в каждой административно-территориальной единице формируется собственный бюджетный фонд.

Межотраслевое распределение финансовых ресурсов базируется, с одной стороны, на платежах, вносимых в государственный бюджет предприятиями и организациями, принадлежащим различным отраслям экономики, а с другой – на использовании бюджетных средств для обеспечения потребностей различных отраслей и видов производств. Например, бюджетные инвестиции для развития добывающих отраслей экономики или финансирование сельскохозяйственных предприятий и др.

Объектом действия распределительной функции бюджета выступает, главным образом, национальный доход. Однако это не исключает того, что распределительными процессами через бюджет охватывается весь валовой национальный продукт и часть национального богатства. В частности, бюджетные резервы выступают источником возмещения ущерба, нанесенного стихийными силами природы и другими чрезвычайными обстоятельствами; ввоз товаров из-за границы облагается таможенными пошлинами и др.

Распределительная функция государственного бюджета есть проявление его сущности (что видно из содержания распределительных отношений, осуществляемых с его помощью). Распределение через государственный

бюджет является промежуточным этапом распределительного процесса, который вначале возникает в сфере материального производства и, пройдя бюджетную стадию, продолжается в тех подразделениях и сферах деятельности, куда направлены бюджетные средства. Поэтому распределительная функция государственного бюджета приобретает некоторую специфику – она используется для перераспределения распределенной стоимости созданного продукта. Если при распределении в материальном производстве (первичная стадия) бюджетные средства (налоговые и другие обязательные платежи в бюджет) выступают как доля государства в национальном доходе, то на второй стадии эта доля распадается на части и направляется по многочисленным бюджетным каналам на финансирование отраслей экономики, социальной сферы и на другие цели.

Перераспределительный характер имеют и налоги с физических лиц. Их поступление в бюджет в виде налогов представляет собой вторичный распределительный акт.

Вторая особенность распределительной функции государственного бюджета заключается в масштабности операций, многоканальности денежных потоков и большом разнообразии образуемых целевых фондов. Перераспределяя около половины национального дохода, государственный бюджет формирует многочисленные фонды специального целевого назначения. С государственным бюджетом связаны прямо или косвенно все подразделения сферы материального производства и непроектируемой сферы деятельности.

Третьей особенностью является то, что основным объектом распределения выступает чистый доход общества. Однако это не исключает частичного распределения и других элементов национального дохода и национального богатства. В частности, через бюджет в форме различных прямых и косвенных налогов, перераспределяется часть заработной платы физических лиц.

По бюджетным каналам происходит движение стоимости как в фонды накопления, так и в фонды потребления. Определенная доля инвестиций в материальном производстве и основная часть затрат в социальной сфере осуществляется за счет средств бюджета.

Таким образом, распределительная функция государственного бюджета характеризуется многократностью распределения, она проявляется во всех сферах общественных отношений, используется государством для развития экономики, науки, культуры, образования, здравоохранения, искусства, обороны и другие цели.

Контрольная функция государственного бюджета обусловлена его органической взаимосвязью с экономикой, что позволяет ему (то есть бюджету) отражать ход распределительных процессов, возникающие положительные и негативные тенденции. В этой связи можно утверждать, что бюджет как финансовая категория выступает «зеркалом экономики». Отрицательные отклонения в доходах бюджета и бюджетном финансиро-

вании – есть своего рода сигналы о неблагополучии в той или иной сфере деятельности. Это вызывает необходимость выяснения причин таких отклонений и соответствующего реагирования. Также сигналы позволяют своевременно выявить бюджетные диспропорции и выработать мероприятия по их устранению. Контрольная функция является объективным свойством бюджета и вытекает из его природы как распределительной категории. Любое распределение сопровождается одновременно контролем этого процесса.

Органическая связь бюджета с отраслями экономики обеспечивает постоянную информацию о состоянии дела во всех подразделениях, сферах общественного производства. Поступления средств в государственный бюджет, направления их использования отражают как позитивные, так и негативные тенденции процесса воспроизводства. Бюджетные параметры как бы сигнализируют о возникающих диспропорциях в экономике. Финансовое состояние любой отрасли экономики или предприятия обязательно оказывается на их взаимоотношениях с государственным бюджетом. Следовательно, через формирование государственного бюджета хорошо просматриваются всякого рода отклонения от нормального хода развития. Это придает контрольной функции государственного бюджета всеобъемлющий, универсальный характер.

Вторая особенность вытекает из высокого уровня централизации государственного бюджета как особой сферы финансовых отношений. Централизация всегда означает подотчетность нижестоящих органов перед вышестоящими, определенную систему последовательного подчинения, что создает предпосылки для организации государственного финансового контроля сверху донизу. На основе контрольной функции бюджета действует система бюджетного контроля, которая выражается в организации проверок и ревизий.

Объективно присущая бюджету контрольная функция, его свойство как экономической категории приобретает форму государственного бюджетного контроля. Поэтому бюджетный контроль является обязательным и оказывается действенным. Обладая свойством императивности, контрольная функция выступает как действенный инструмент управления экономикой и использования средств государственного бюджета. В этом свойстве, служит индикатором отклонения от нормального хода экономического развития субъектов. Контрольная функция госбюджета, являясь проявлением его внутренне присущих свойств, преломляется в бюджетный контроль. По результатам бюджетного контроля принимаются меры воздействия на субъектов, нарушающих финансовую дисциплину, допускающих нецелевое использование бюджетных средств, а также реализуются мероприятия по устранению выявленных финансовых нарушений.

Информационная функция. Бюджет – это индикатор текущего состояния экономики страны, социальной сферы, политической ситуации. Струк-

тура его доходной и расходной части позволяет судить о приоритетах государственной политики, масштабах влияния на нее отдельных групп интересов. Более того, поскольку закон о бюджете на очередной год составляется как плановый документ, он выступает как прогноз будущей экономической ситуации. Его разработка сопровождается прогнозными расчетами основных показателей развития страны, на которые ориентируются не только государственные учреждения, но и организации негосударственного сектора экономики, а также простые граждане. Закладываемые в закон о бюджете планово-прогнозные показатели формируют в обществе определенные ожидания, которые могут быть как позитивными, так и негативными.

Функция институционализации общественных предпочтений. В демократических государствах принятию закона о бюджете обязательно предшествует его рассмотрение в парламенте. На этом этапе в составленный правительством законопроект вносятся корректировки с учетом мнений депутатов, представляющих интересы своих избирателей. Таким образом, структура бюджета отражает общественные предпочтения в отношении государственной политики. Посредством механизмов представительной демократии эти предпочтения воплощаются в конкретных цифрах доходных или расходных статей.

Данная функция бюджета в разных странах реализуется по-разному. Она зависит от того, насколько развиты процедуры участия граждан и их представителей в разработке закона о бюджете и контроле за его исполнением. Важное значение имеет установленный порядок бюджетного процесса, степень реального участия в нем органов представительной власти, а также контроль избирателей за действиями выборных органов.

Регулирующая функция. В условиях рыночной экономики основным инструментом государственного регулирования является финансовая система, центральным звеном которой является бюджет. Любые значимые решения в области экономической политики должны иметь финансовое обеспечение, поэтому они подкрепляются соответствующими бюджетными расходами. Осуществляя расходы на здравоохранение, образование, социальное обеспечение, государство регулирует социальное развитие и уровень жизни населения страны. С помощью расходов на поддержку отдельных отраслей экономики обеспечивается производство общественно-значимых товаров и услуг, которое с точки зрения рынка может быть неэффективным. Бюджет является инструментом региональной политики, поскольку за счет средств регионов-доноров осуществляется поддержка депрессивных и кризисных территорий, имеющих недостаточный экономический потенциал или испытывающих последствия чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, государственный бюджет как экономическая категория выполняет следующие функции:

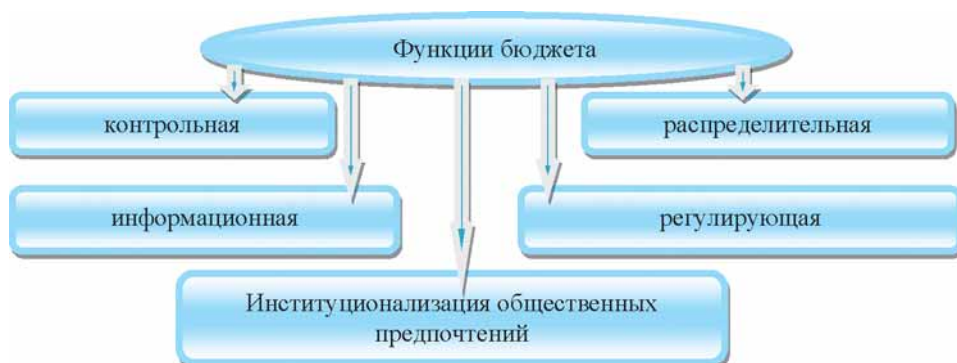


Рисунок 3.1 – Функции бюджета

Роль государственного бюджета в социально-экономическом развитии общества заключается в следующем:

1) На современном этапе развития экономики государственный бюджет становится одним из основных инструментов государства в проведении экономической и социальной политики. Планируя бюджетные доходы и расходы, государство концентрирует в своих руках денежные средства на проведение экономической и социальной политики, преодоление экономического кризиса. Он играет важную роль в финансировании национального хозяйства, общереспубликанских программ социально-культурных мероприятий, фундаментальных научных исследований. Для финансирования этих общереспубликанских мероприятий в руках центральной государственной власти ежегодно должна концентрироваться значительная доля национального дохода.

2) Государственный бюджет является инструментом воздействия на развитие экономики. С помощью государственного бюджета осуществляется перераспределение национального дохода определяющего структуру общественного производства. В условиях хозяйственных реформ государство усиливает свои позиции в экономике путем изменения методов бюджетного воздействия на воспроизводство. Применяя формы прямого и косвенного воздействия на экономику, оно предоставляет хозяйствующим субъектам субсидии, государственные инвестиции, осуществляет бюджетное финансирование отраслей, определяющих инновационный прогресс, добиваясь в конечном итоге изменения народнохозяйственных пропорций. Использование бюджетного механизма для регулирования экономики осуществляется посредством маневрирования поступающими в распоряжение государства денежными средствами. Оно позволяет целенаправленно влиять на темпы и пропорции развития общественного производства.

3) Государственный бюджет играет важную роль в решении социальных проблем путем улучшения бюджетного финансирования учреждений

социальной сферы – просвещения, здравоохранения, социального обеспечения, жилищного строительства. Усиление роли государственного бюджета в социальных процессах обусловлено ростом бюджетных средств и внебюджетных фондов являющихся финансовой базой социальных преобразований, перехода на более высокий уровень социального обслуживания населения страны. Кроме того, государственный бюджет обеспечивает нивелирование социальных последствий материального расслоения граждан и повышения жизненного уровня населения страны.

4) Государственный бюджет играет важную роль в выравнивании экономического развития регионов страны путем бюджетного финансирования объектов. Бюджетное финансирование может осуществляться на возвратной и безвозвратной основе. На возвратной основе бюджетные средства предоставляются в виде кредита на капитальные вложения. Эти средства играют важную роль в строительстве объектов (предприятий) культурно-бытового назначения – магазинов, предприятий общественного питания, бытового обслуживания, школ, больниц, жилья, театров и других предприятий.

5) Основная роль бюджета состоит в том, что он ежегодно мобилизует и концентрирует денежные накопления предприятий, организаций и населения в централизованном государственном фонде для финансирования национального хозяйства, социально-культурных мероприятий, укрепления обороноспособности страны, на содержание органов государственной власти и образования резервов.

Государство, применяя бюджет в качестве важного средства реализации своей организаторской функции, превращает его в действенный инструмент управления экономикой. Применение бюджета в качестве инструмента управления экономикой обусловлено важными характерными чертами: он имеет силу закона; в нем находят непосредственное отражение программы, направленные на развитие общественного производства, повышение его эффективности, удовлетворение потребностей членов общества. Бюджет имеет огромное мобилизующее и организующее значение, что связано с правовой формой использования бюджетных отношений. Государственный бюджет и сконцентрированные в нем денежные средства дают возможности маневрирования при распределении бюджетных средств с учетом приоритетности финансирования государственных программ.

Бюджет воздействует на экономику через бюджетный механизм. В этом проявляется роль бюджета как инструмента влияния на экономику в целом.

Бюджетный механизм – это совокупность форм и методов образования и использования централизованного фонда денежных средств государства. Регулирование экономики осуществляется путем установления количественных размеров централизованного фонда денежных средств,



Рисунок 3.2 – Качественные характеристики государственного бюджета

регламентации форм и методов его образования и использования, перераспределения финансовых ресурсов в процессе становления и исполнения бюджета.

Ключевые понятия: хозяйствующий субъект, экономический агент, централизованная экономика, парламент, финансовые ресурсы, валовый национальный продукт, субвенции, дотации, налоги, сборы, трансферт, бюджет, рыночная экономика.

3.2 Бюджет, как финансовый план государства

Как особая область стоимостного распределения бюджет выполняет специфическое общественное назначение – служит удовлетворению общегосударственных потребностей. За счет бюджетных средств осуществляется финансирование затрат по расширению производства, по ускорению научно-технического прогресса и по совершенствованию отраслевой и территориальной структуры общественного производства; покрываются общие, не относящиеся к производству издержки управления; производятся затраты по совместному удовлетворению коллективных потребностей (образование, здравоохранение, социальное обеспечение) и расходы по обороне и охране общественного порядка и т.д.

Функционирование бюджета связано с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств государства и осуществляется на основе применения особых экономических и организационных форм.

Под экономическими формами понимаются категории доходов и расходов бюджета, которые объективно выражают отдельные стороны стоимостного распределения валового внутреннего продукта. Эти категории имеют специфическое назначение, поскольку доходы предназначены для обеспечения государства бюджетными ресурсами (необходимыми денежными средствами), расходы – для распределения бюджетных ресурсов в целях удовлетворения общегосударственных потребностей.

Организационные формы функционирования бюджета выражаются в конкретных видах поступлений доходов, методах определения их объемов, способах установления объемов расходов бюджета и его дефицита. По существу, это определенные формы бюджетных отношений, регламентируемые государством на основе принятия соответствующих законодательных актов.

Бюджет играет важную экономическую, социальную, политическую роль в воспроизводственном процессе. Государство влияет на перераспределение национального дохода между отраслями. Характеристика государственного бюджета как основного финансового плана страны заключается в активном использовании правительством бюджета в интересах развития экономики и решения социальных проблем. Такое сознательное использование объективной финансовой категории реализуется через планирование централизованного денежного фонда, результатом этого процесса является основной финансовый план страны, государственный бюджет. В основном финансовом плане государства находят отражение все те распределительные отношения, которые составляют содержание государственного бюджета как экономической категории. Как и всякий финансовый план, государственный бюджет состоит из доходной и расходной частей. В свою очередь, эти части бюджета складываются из различных статей. Специфические статьи доходов и расходов государственного бюджета показывают источники его формирования и направления использования.

Как основной финансовый план страны – государственный бюджет Республики Казахстан состоит из самостоятельных видов финансовых планов – республиканского бюджета и местных бюджетов. Государственный бюджет составляется на финансовый год и утверждается в законодательном порядке.

Государственный бюджет, как основной финансовый план государства, представляет собой форму образования и расходования в расчете на финансовый год денежных средств, предназначенных для исполнения расходных обязательств государства.

Выступая в роли основного финансового плана государства, бюджет, как и любая экономическая категория, выполняет определенные *функции*:

- образование бюджетного фонда;
- использование бюджетного фонда;
- контроль над использованием средств по целевому назначению.

Первая функция связана с образованием доходов, состоящих из налоговых и неналоговых поступлений. Основным источником поступлений – доходы хозяйствующих субъектов, полученные в результате перераспределения национального продукта.

Структура доходов бюджета не является константой и зависит от экономического развития страны в определенный период.

Другая функция связана с целевым использованием бюджетных средств.

Наконец, третья функция предполагает создание контроля, связанного и с первой, и со второй функцией. Контролю подлежит целевое использование бюджетных средств. Для этого существует специальная форма отчетности.

Все организационные и экономические формы функционирования бюджета осуществляются последовательно и планомерно, поскольку само разнообразие форм собственности предполагает прогнозно-плановое ведение хозяйства, что, в свою очередь, предопределяет такую же прогнозно-плановую форму функционирования бюджетных отношений. Стабильный характер бюджетных связей, плановая форма движения централизованного фонда денежных средств государства приводят к тому, что бюджетные связи отражаются в соответствующем финансовом документе – бюджете – основном финансовом плане страны. В нем предусмотрены те распределительные процессы, которые составляют экономическое содержание бюджета.

Специфические статьи доходов и расходов основного финансового плана показывают источники формирования и направления использования централизованного фонда денежных средств государства. Основным финансовый план является продуктом плановой деятельности государства, в нем выражена воля государства, отражающего интересы всех членов общества. Показатели основного финансового плана страны подлежат безусловному выполнению в соответствии с принимаемым Парламентом Республики Казахстан Законом «О республиканском бюджете».

Бюджет как финансовый план, с одной стороны, основывается на финансовых планах развития экономики и сфер деятельности, а с другой – во многом определяет их. Это обусловлено тем, что государственный бюджет активно воздействует на экономику в целом, поскольку он выступает в качестве бюджета всего национального хозяйства. Большую роль играет государственный бюджет в сфере материального производства, выступая в качестве стимулятора его роста. Средства бюджета используются для обеспечения как индивидуального (в рамках отдельных хозяйствующих субъектов), так и общественного (в масштабе всего национального хозяйства) кругооборота фондов.

Посредством бюджета как финансового плана реализуется бюджетно-налоговая политика государства, представляющая собой деятельность по использованию механизмов и инструментов управления государственно-

ми финансами для оказания воздействия на экономическую систему страны в целях обеспечения роста и повышения благосостояния населения. Бюджетно-налоговая политика призвана обеспечивать решение таких задач как борьба с бедностью, сокращение безработицы, снижение темпов инфляции, увеличение темпов экономического роста.

Бюджет как финансовый план, с одной стороны, основывается на финансовых планах отраслей экономики и сфер деятельности, а с другой – во многом определяет их. Трактовка государственного бюджета как основного финансового плана страны не противоречит экономической природе бюджета как объективной категории. Связано это с тем, что термин «государственный бюджет» применяется для обозначения разных по своему характеру понятий, одно из которых относится к сфере распределительных отношений, а другое – отражает форму использования объективной категории в процессе человеческой деятельности. Содержание государственного бюджета в качестве основного финансового плана страны органически вытекает из специфики бюджетных отношений – особой сферы стоимостного распределения общественного продукта.

Являясь экономической формой существования реальных, объективно обусловленных распределительных отношений, выполняя специфическое общественное назначение – по удовлетворению потребностей общества и его государственно-территориальных структур, бюджет может рассматриваться в качестве самостоятельной экономической категории. Эта категория, будучи частью финансов, характеризуется теми же чертами, которые присущи финансам в целом, но одновременно имеет в отличие от других сфер и звеньев финансовых отношений свои особенности.

Следует различать понятия: государственный бюджет как экономическая категория и государственный бюджет как основной финансовый план страны. В первом речь идет о системе денежных отношений, имеющих объективный характер, во втором о результате сознательной деятельности людей по формированию и использованию централизованных денежных средств. Под государственным бюджетом как финансовым планом понимается бюджетный план движения централизованной части совокупного общественного продукта. Это есть результат практического использования объективных экономических отношений, возникающих в обществе.

Таким образом, государственный бюджет это особая форма государственного плана, имеющего силу закона и устанавливающего для национального хозяйства в целом, для всех структурных подразделений общественного производства бюджетные взаимоотношения по ассигнованиям из бюджета и платежам в бюджет на основе заданий и мероприятий государственного плана экономического и социального развития Казахстана.

Государственный бюджет как финансовый план характеризуется следующими чертами:

- имеет силу закона;
- отражает директивы правительства;

- является обоснованным;
- его составление и исполнение основывается на сочетании централизованного управления и местных полномочий.

Государственный бюджет входит в общую систему финансовых планов государства. Определяющими *принципами* организации системы финансовых планов общественного развития можно назвать:

1) всеобщность, т.е. охват всех сторон социально-экономического развития общества, производственно-хозяйственной деятельности государственных, частных, акционерных, совместных предприятий и организаций; а также непромышленной сферы, банковских и страховых структур, основанная на многообразии финансовых взаимоотношений в процессе расширенного воспроизводства;

2) целостность и сбалансированность предусматривающая функционирование сбалансированной и увязанной финансовой системы, действующей целенаправленно, по единому плану, в соответствии с требованиями финансовой политики государства. В целом, финансовый план страны является отражением государственного плана экономического и социального развития страны, а отдельные его звенья соответствующие составные части (отраслевой, ведомственный, региональный) аспектов этого плана. В процессе разработки государственного плана социально-экономического развития страны в системе финансовых планов формируются финансовые и бюджетные взаимоотношения в масштабах национального хозяйства страны в целом, исходящие из экономической программы государства и обусловленные намеченными в плане конкретными адресными заданиями по социально-экономическому развитию страны в целом;

3) финансовая централизация, т.е. проведение единой, строго определенной финансовой политики, начиная от формирования и исполнения местных бюджетов и финансовых планов отдельных субъектов хозяйствования (предприятий, объединений, корпораций) вплоть до государственного бюджета и финансового плана страны.

Рассматривая бюджет как основной финансовый план, следует отметить, что в нем представлены все атрибуты финансового плана: денежные поступления или доходы (формирование фондов денежных средств) по конкретным источникам поступлений; денежные расходы (использование фондов денежных средств) по конкретным направлениям и мероприятиям; соизмерение денежных расходов и доходов на основе балансовых расчетов.

Государственный бюджет не только входит в единую систему финансовых планов страны, но и занимает среди них доминирующее место, являясь тем координирующим и ведущим звеном, благодаря которому обеспечивается образование и функционирование единой системы финансовых планов страны. Составление и использование финансовых планов во всей их совокупности определяет содержание финансового планирования, а формирование и исполнение государственного бюджета содержание

бюджетного планирования. И финансовое, и бюджетное планирование осуществляется органически и одновременно, в едином плановом процессе, в котором первенство принадлежит бюджетному планированию. Вместе с тем и финансовое, и бюджетное планирование являются неотъемлемой составной частью государственного планирования и базируются на общих принципах, задачах и целях хозяйствования в условиях рыночных отношений.

Основными задачами финансового планирования в условиях рыночной экономики являются (рисунок):



Рисунок 3.3 – Задачи финансового планирования

Финансовые планы разрабатываются всеми участниками общественного производства от первичных структур предприятий, объединений, организаций, банков, страховых компаний до центральных органов хозяйственного управления и исполнительной государственной власти.

Роль и значение государственного бюджета, как основного финансового плана государства определяется тем, что:

- в отличие от других звеньев финансовой системы, в нем отражается широкий комплекс распределительных отношений, связанных с движением той части стоимости общественного продукта, которая используется на решающих направлениях экономического и социального развития общества. Это позволяет государству через бюджет централизованно управлять процессами стоимостного распределения в масштабе всей страны;

- тесно связан со всеми другими балансами доходов и расходов, сметами, финансовыми планами, а также с кредитными и кассовыми планами;
- в процессе составления государственного бюджета анализируются и уточняются макроэкономические, финансовые и производственные показатели, выявляются дополнительные доходы и неиспользованные резервы, координируются связи всех звеньев финансово-кредитной системы, а также достигается окончательное согласование показателей экономического и социального развития с финансовыми и кредитными ресурсами.

Распределительный характер бюджетных отношений позволяет государству превратить бюджет в действенный рычаг воздействия на экономику, стимул общественного прогресса; в этом аспекте действие бюджета однотипно с другими стоимостными рычагами – ценой, кредитом и т.д. Однако государственный бюджет занимает ключевое положение в сфере стоимостного распределения общественного продукта, и это превращает его в инструмент централизованного общегосударственного руководства экономикой – в основной финансовый план республики. Основной финансовый план позволяет обеспечить финансирование предусмотренных государством мер по социально-экономическому развитию на основе централизации части финансовых ресурсов, а с другой стороны оказывает активное влияние на выявление дополнительных резервов и улучшение качественных показателей.

***Ключевые понятия:** издержки производства, финансовый план, планирование, правительство, национальное хозяйство, национальный доход, национальное богатство, финансовая система, валовый внутренний продукт, баланс.*

3.3 Принципы построения бюджета и основные аспекты их реализации

Государственный бюджет как совокупность экономических отношений имеет объективный характер. Его существование в качестве самостоятельной сферы распределения объективно представлено самим общественным производством, развитие которого нуждается в соответствующих централизованных ресурсах. Централизация денежных средств необходима для организации бесперебойного кругооборота в масштабах всего национального хозяйства, для обеспечения функционирования экономики в целом. Существование специфической бюджетной сферы стоимостного распределения обусловлено также природой и функциями государства. Государство нуждается в централизованных средствах для финансирования приоритетных отраслей, для проведения социально-культурных мероприятий в масштабах всего общества, решение задач оборонного характера, покрытия общих издержек государственного управления. Таким образом, существование государственного бюджета отнюдь не результат субъективного желания (воли) людей, а объективная необходимость, обус-

ловленная потребностями расширенного воспроизводства, природой и функциями государства. Построение бюджета основано на принципах отраженных на рисунке 3.4.

Принцип единства бюджетной системы предполагает наличие единой правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, использование единой бюджетной классификации, статистической и бюджетной информации, а также согласованные принципы построения бюджетного процесса. Он предполагает единый порядок ведения бухгалтерского учета средств республиканского бюджета, местных бюджетов, а также санкций за нарушение бюджетного законодательства.



Рисунок 3.4 – Принципы построения бюджета

Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти РК, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Принцип самостоятельности бюджетов означает право законодательных (представительных) органов государственной власти на каждом уровне бюджетной системы:

- самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- иметь собственные источники доходов бюджетов;
- иметь законодательно закрепленные регулирующие доходы и налоги;
- самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств;

- определять источники финансирования дефицитов бюджетов;
- получить компенсацию расходов, возникших в результате решений, принятых вышестоящими органами власти и управления.

Принцип самостоятельности предполагает также недопустимость изъятия доходов, дополнительно полученных в ходе исполнения бюджета, сумм превышения доходов над расходами бюджетов и сумм экономии по расходам бюджетов. Нельзя также осуществлять компенсации за счет бюджетов других уровней потерь в доходах и дополнительных расходах, возникших в ходе исполнения законов о бюджете, за исключением случаев, связанных с изменением законодательства.

Недопустимо также устанавливать расходные обязательства, подлежащие исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух уровней бюджетной системы РК, или за счет средств консолидированного бюджета, или без определения бюджета, за счет средств которого должно осуществляться исполнение соответствующих расходных обязательств.

Принцип равенства бюджетных прав означает определение бюджетных полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, установление и исполнение расходных обязательств, формирование налоговых и неналоговых доходов различных уровней бюджетов, определение объема, форм и порядка предоставления межбюджетных трансфертов в соответствии с едиными принципами и требованиями, установленными Бюджетным кодексом РК.

Принцип полноты отражения доходов и расходов бюджетов предполагает обязательность и полноту отражения всех доходов и расходов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством.

В соответствии с этим принципом все государственные и местные расходы подлежат финансированию за счет средств, аккумулированных в бюджетной системе РК.

Принцип сбалансированности бюджета означает, что объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. При составлении, утверждении и исполнении бюджета следует исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны стремиться к экономному использованию бюджетных средств. Эффективность использования бюджетных средств может определяться двояко:

- 1) достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств;
- 2) достижение наилучшего результата с использованием определенного объема бюджетных средств.

Принцип общего (совокупного) покрытия расходов означает, что все расходы бюджета должны покрываться общей суммой доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Этот принцип очень похож на принцип сбалансированности, однако он имеет самостоятельное значение, ибо предполагает, что доходы бюджета и поступления от источников финансирования его дефицита не могут быть увязаны с определенными расходами бюджета, а также в случае централизации средств из бюджетов других уровней бюджетной системы РК.

Принцип гласности предполагает:

- 1) обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- 2) полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджетов;
- 3) открытость для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов, главным образом по вопросам, вызывающим разногласия;
- 4) государственный бюджет может содержать секретные статьи, но они должны утверждаться только в его составе.

Принцип достоверности бюджета означает надежность и достоверность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующей территории, на основании которого разрабатываются бюджеты разных уровней, а также реалистичность расчетов доходов и расходов бюджета.

Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств предполагает, что бюджетные средства выделяются в распоряжение конкретных получателей бюджетных средств с обозначением их конкретного использования.

Ключевые понятия: общественное производство, денежная система, бюджетный процесс, бюджетное законодательство, принципы построения бюджета.

3.4 Бюджетная политика государства

Одним из активных инструментов регулирования макроэкономических пропорций является бюджетная политика. Бюджетная политика выступает составной частью экономической политики вообще и финансовой политики, в частности. Сфера действия бюджетной политики ограничивается бюджетными отношениями и охватывает мероприятия государства по формированию доходов государственного бюджета и эффективному распределению и использованию его средств.

Бюджетная политика представляет собой деятельность государства в области формирования и использования централизованного фонда денежных средств в целях реализации своих функций, удовлетворения потребностей развития экономики и социальной сферы.

Бюджетная политика нацелена на укрепление устойчивости доходной части государственного бюджета, повышение эффективности бюджетных программ и результативности бюджетных расходов.

Приоритет в разработке бюджетной политики принадлежит Президенту Республики Казахстан, который в своем ежегодном Послании народу Казахстана в общем плане определяет приоритетные направления бюджетной политики на текущий год и среднесрочную перспективу. Правительство Республики Казахстан разрабатывает соответствующие проекты законов, необходимых для реализации бюджетной политики, и представляет их в Парламент для рассмотрения и принятия.

Политика в области бюджетных доходов и расходов, управления государственным долгом и государственными активами, реализации принципов межбюджетных отношений, управления государственными финансами – это и есть бюджетная политика. Бюджетная политика государства проводится на основе среднесрочной фискальной политики, основные направления которой определяются Правительством Республики Казахстан.

Фискальная политика, являясь частью экономической политики, использует инструменты, связанные с формированием и расходованием бюджетных средств. Использование бюджетных механизмов основано на максимальном учете всех возможных факторов, способных повлиять на планируемые результаты в целом, а не раздельно по доходам и расходам. Поэтому для решения экономических задач на государственном уровне принято использовать элементы государственного бюджетирования в комплексе, оперируя ими в рамках единой концепции, называемой фискальной политикой.

Среднесрочная фискальная политика представляет собой совокупность мероприятий, определяющих основы налогово-бюджетной политики и разрабатывается, как правило, на трехлетний период. Среднесрочная фискальная политика содержит основные механизмы (способы) реализации основных направлений социально-экономического развития – политику доходов и затрат, бюджетное кредитование, управление финансовыми активами, межбюджетные отношения, управление государственным и гарантированным государством, заимствованием и долгом. Цели среднесрочной фискальной политики формулируются, исходя из стратегических и среднесрочных планов социально-экономического развития страны. Задачи определяют пути достижения поставленных целей наиболее эффективными методами.

В соответствии с этим определяются стратегические и тактические *цели* среднесрочной фискальной политики:

- определение объема ресурсов, имеющихся на предстоящий трехлетний период;
- установление фискальной стратегии Правительства Республики Казахстан и его планов по достижению текущих и будущих целей;
- фокусирование на принятии решений по распределению ограниченных бюджетных ресурсов на реализацию стратегических приоритетов;

- обеспечение лучшего понимания ограничений и возможностей бюджета в будущем;
- повышение эффективности и прозрачности бюджетного процесса;
- обеспечение преемственности бюджетного процесса и повышение фискальной дисциплины.

Среднесрочная фискальная политика является основой формирования республиканского бюджета и координирующим документом при реализации налоговой и бюджетной политики на всех уровнях государственного управления.

В основе разработки среднесрочной фискальной политики лежат ежегодное Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана, Бюджетный кодекс Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан “О налогах и других обязательных платежах в бюджет” (Налоговый кодекс), стратегический план развития Республики Казахстан, программа Правительства Республики Казахстан, среднесрочные планы социально-экономического развития Республики Казахстан и регионов, государственные, отраслевые (секторальные) и региональные программы.

По своей структуре среднесрочная фискальная политика, как финансовый документ, состоит из следующих разделов:

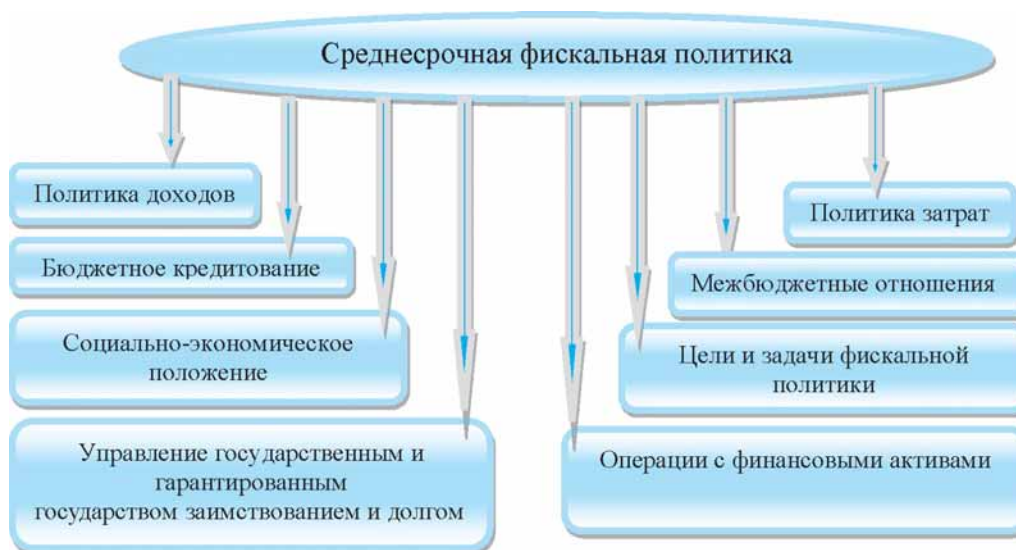


Рисунок 3.5 – Структура среднесрочной фискальной политики

Политика доходов содержит цели и задачи политики формирования доходов бюджета в среднесрочном периоде, а также меры, стабилизирующие поступления доходов в бюджет, направленные на достижение справедливого возможного уровня налоговой нагрузки, позволяющие реализовать цели экономической политики государства.

Политика затрат основывается на результатах оценки эффективности реализации бюджетных программ за истекший период, определении цели и задач бюджетной политики в части затрат, приоритетных направлений затрат по функциональным признакам, отражающим выполнение функций государства и реализацию государственной политики в республике, или по отраслям (секторам) экономики.

Бюджетное кредитование определяет цели и задачи бюджетного кредитования, в том числе по предоставлению и возврату бюджетных кредитов.

Операции с финансовыми активами отражают направления политики Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа в части приобретения и продажи финансовых активов государства.

Межбюджетные отношения устанавливают формы регулирования и направления развития межбюджетных отношений между вышестоящими и нижестоящими бюджетами. При определении форм регулирования межбюджетных отношений учитываются налоговый потенциал каждого из уровней бюджетов, результаты оценки объективных бюджетных потребностей регионов, утвержденные натуральные нормы.

Среднесрочная фискальная политика Правительства Республики Казахстан определяет цели и задачи политики управления государственным и гарантированным государством заимствованием и долгом, прогноз показателей государственного и гарантированного государством долга. Среднесрочная фискальная политика местного исполнительного органа содержит цели и задачи политики управления внутренним государственным заимствованием и долгом, прогноз показателей внутреннего государственного долга местного исполнительного органа на трехлетний период.

Фискальная политика включает:

- прогнозные показатели государственного, республиканского и местных бюджетов;
- результаты оценки эффективности реализации бюджетных программ за истекший период;
- приоритетные направления расходования бюджетных средств;
- способы реализации основных направлений социально-экономического развития республики или региона;
- направления развития межбюджетных отношений;
- политику в сфере государственного и гарантированного государством заимствования и долга;
- направления бюджетного кредитования;
- возможные фискальные риски.

В связи с тем, что в отечественной бюджетной практике осуществляется бюджетное прогнозирование на три года, среднесрочная фискальная политика содержит прогнозные показатели государственного бюджета на трехлетний период по принятой структуре бюджета.

Прогнозные показатели расходов бюджета по функциональным признакам отражают выполнение функций государства и реализацию госу-

дарственной политики, прогноз объема текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития.

Разделы среднесрочной фискальной политики содержат перечень инструментов и мер для достижения поставленных целей и задач, экономические и бюджетные показатели, характеризующие степень достижения поставленных целей, анализ возможных фискальных рисков в результате проведения фискальной политики в среднесрочном периоде

Основной целью фискальной политики в среднесрочном периоде является обеспечение устойчивого роста экономики, стимулирование диверсификации и развития несырьевых отраслей экономики, максимальное увеличение поступлений в государственный бюджет без увеличения налоговой нагрузки, проведение сдержанной политики государственных расходов, совершенствование межбюджетных отношений и управление государственным долгом.

Достижению данной цели в среднесрочном периоде будет способствовать решение следующих *основных задач*:

- совершенствование бюджетного законодательства, планирования и процедур исполнения бюджета;
- повышение эффективности и результативности государственных расходов;
- сокращение ненефтяного дефицита бюджета;
- гармонизация стратегических, среднесрочных, годовых программ и планов развития с республиканским бюджетом;
- финансовое обеспечение проводимых социальных реформ, развитие образования, здравоохранения, сельского хозяйства и общественной инфраструктуры;
- снижение доли теневой экономики;
- обеспечение прозрачности и стабильности межбюджетных отношений;
- совершенствование механизма формирования и использования средств Национального фонда;
- определение оптимальных параметров дефицита республиканского бюджета и объемов государственного долга с учетом проводимой политики сбережений;
- постепенное снижение доли внешнего долга в структуре правительственного долга.

Кроме того, фискальная политика, являясь важнейшей составляющей общеэкономической политики государства, содействует поддержанию установленного коридора по среднегодовому уровню инфляции, устойчивости платежного баланса, росту конечного потребления товаров и услуг и накопления капитала.

Проводимая в среднесрочном периоде политика расходов будет направлена на повышение эффективности и результативности государственных расходов путем разработки и исполнения бюджета, исходя из необходимости достижения наилучшего прямого результата, предусмотренного

стратегическими планами государственных органов с использованием утвержденного объема бюджетных средств.

С этой целью с 2011 года внедрена система формирования и исполнения бюджета, основанная на индикаторах эффективности и результативности, а также система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных органов и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы, которая позволит определить степень достижения стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/регионе, анализ достижения (недостижения) показателей прямого, конечного результатов и показателей эффективности.

Ключевые понятия: бюджетные программы, государственные финансы, фискальная политика, финансовые активы, стратегический план, налоговая нагрузка, национальный фонд, налоговые преференции, бюджетирование, квазигосударственный сектор.

3.5 Гражданский бюджет: назначение и роль в развитии бюджетных отношений в Казахстане

Гражданский бюджет – это документ, разрабатываемый уполномоченным государственным органом соответствующего (республиканского или местного) уровня для целей ознакомления всех граждан с бюджетными параметрами, приоритетами и решениями на определенный финансовый период в соответствии с определенными стандартами качества. Гражданский бюджет предназначен для ознакомления граждан с основными направлениями государственного бюджета с использованием адаптированных форматов и доступного языка, что способствует повышению прозрачности и доступности основной бюджетной информации, когда любому пользователю становится понятно, каким образом правительство осуществляет аккумуляцию, распределение и использование общественных ресурсов.

Уполномоченным государственным органом за составление гражданского бюджета являются:

- на республиканском уровне – центральный уполномоченный орган по бюджетному планированию (на данный момент Министерство финансов);
- на уровне области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) – местный уполномоченный орган области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) по бюджетному планированию совместно с местным уполномоченным органом области, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) по исполнению бюджета.

Гражданский бюджет составляется на основании проекта бюджета, переданного в соответствующий представительный орган, утвержденного бюджета и отчета об исполнении бюджета.

Гражданский бюджет на республиканском уровне составляется по следующим разделам:

1) «Основные макроэкономические параметры и социально-демографические показатели Республики Казахстан», включающий информацию по основным макроэкономическим параметрам Республики Казахстан на планируемый трехлетний период, которые дают общее представление о государственной политике бюджетных расходов на соответствующий период, прогнозируемый уровень ВВП, инфляции, среднегодовой курс тенге к доллару США, экспорт и импорт товаров. Приводится анализ основных параметров республиканского бюджета в сравнении с предыдущими годами.

Также в данном разделе отражаются основные социально-демографические показатели, которые включают в себя показатели: размер прожиточного минимума, месячный расчетный показатель, размер минимальной и среднемесячной заработной платы, минимальный и средний размер пенсий, размер стипендий, пособий, уровень безработицы, уровень рождаемости населения.

2) «Поступления и расходы республиканского бюджета», включающий информацию о планируемых поступлениях и расходах республиканского бюджета на трехлетний период путем сравнения с предыдущими годами, включая межбюджетные отношения. Информация данного раздела представляется с использованием графических инструментов, таблиц, рисунков, диаграмм.

В поступлениях республиканского бюджета указывается аналитическая информация по:

– налоговым поступлениям (корпоративный подоходный налог, налог на добавленную стоимость, акцизы, поступления за использование природных и других ресурсов, таможенные платежи);

– неналоговым поступлениям (доходы от республиканской собственности, штрафы, пени, санкции, взыскания, поступления от продажи основного капитала);

– поступлениям трансфертов (трансферты из областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы, трансферты из Национального фонда).

В расходах республиканского бюджета приводится анализ расходов по основным приоритетным направлениям на планируемый трехлетний период в сравнении с предыдущими годами, как строительство важных социальных объектов, реализация значимых социальных программ, инвестирование в промышленность и производство.

В социальной сфере основным приоритетом является выполнение всех ранее принятых социальных обязательств, направленных на повышение благосостояния граждан. По системе здравоохранения указываются данные об объеме расходов на предоставление гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения. В области образования представляется информация о расходовании средств бюджета на планируемый период на

строительство и реконструкцию школ, детских садов и других объектов образования, подготовку специалистов с высшим образованием, дошкольное воспитание и обучение, оказание социальной поддержки обучающимся по государственному образовательному заказу.

В области культуры, спорта, туризма и информационного пространства указываются основные направления расходования средств бюджета по конкретным направлениям и мероприятиям на трехлетний период.

Вместе с тем представляется спецификация по расходам республиканского бюджета на объекты водоснабжения, на обеспечение энергетической и транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства по каждому административно-территориальному делению на планируемый период.

В расходах республиканского бюджета указывается территориальное распределение целевых трансфертов по основным направлениям на планируемый трехлетний период, а также динамика изменения по территориям в сравнении с предыдущими годами.

3) «Отчет об исполнении бюджета», включающий данные и информацию о достижении основных целей и задач, на которые были запланированы бюджетные средства и достижения результатов по приоритетным бюджетным программам. Данный раздел составляется в соответствии с параметрами, указанными в предыдущих разделах, дается сравнительная информация о запланированных и фактически достигнутых поступлениях и расходах бюджета с указанием основных причин неисполнения.

Также дается краткий обзор достигнутых результатов Правительством Республики Казахстан в ходе реализации государственных и отраслевых программ, направленных на реализацию мероприятий государственных и отраслевых программ в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты населения, водоснабжения, транспортной инфраструктуры.

В данном разделе представляются рекомендации органов государственного финансового контроля по результатам проверки за отчетный финансовый год.

Гражданский бюджет на областном уровне, на уровне города республиканского значения, столицы составляется по следующим разделам:

1) «Основные показатели социально-экономического развития региона», включает информацию по основным показателям социально-экономического развития на областном уровне, на уровне города республиканского значения, столицы на планируемый трехлетний период, которые дают общее представление о государственной политике бюджетных расходов на соответствующий период, прогнозируемый уровень ВРП в сравнении с предыдущими годами. В данном разделе также отражаются месячный расчетный показатель, размер минимальной и среднемесячной заработной платы, минимальный размер пенсий, размер стипендий, пособий.

2) «Поступления и расходы областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы», включает информацию о планируемых поступлениях и затратах областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы на трехлетний период путем сравнения

с предыдущими годами, включая межбюджетные отношения. Информация данного раздела представляется с использованием графических инструментов, таблиц, рисунков, диаграмм.

В поступлениях областного бюджета, города республиканского значения, столицы указывается аналитическая информация по:

- налоговым поступлениям (индивидуальный подоходный налог, социальный налог, поступления за использование природных и других ресурсов);

- неналоговым поступлениям (доходы от коммунальной собственности, штрафы, пени, санкции, взыскания, поступления от продажи основного капитала);

- поступлениям трансфертов (трансферты из районных (городов областного значения) бюджетов, трансферты из республиканского бюджета).

В расходах областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы приводится анализ расходов по основным приоритетным направлениям на планируемый трехлетний период в сравнении с предыдущими годами, включая строительство важных социальных объектов, реализация значимых социальных программ, инвестирование в промышленность и производство.

В социальной сфере основным приоритетом является выполнение всех ранее принятых социальных обязательств, направленных на повышение благосостояния граждан. По системе здравоохранения указываются данные об объеме расходов на предоставление гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения.

В области образования представляется информация о расходовании средств бюджета на планируемый период на строительство и реконструкцию школ, детских садов и других объектов образования, дошкольное воспитание и обучение, оказание социальной поддержки обучающимся по государственному образовательному заказу.

В области культуры, спорта, туризма и информационного пространства дается основные направления расходования средств бюджета по конкретным направлениям и мероприятиям на трехлетний период.

Указываются данные по расходам бюджета на объекты водоснабжения, на обеспечение энергетической и транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства на планируемый период.

В расходах областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы указывается распределение целевых трансфертов, выделенных из республиканского бюджета по основным направлениям на соответствующий финансовый год, а также динамика изменения в сравнении с предыдущими годами.

3) «Отчет об исполнении бюджета», включает данные и информацию о достижении основных целей и задач, на которые были запланированы бюджетные средства и достижении результатов по приоритетным бюджетным программам. Данный раздел составляется в соответствии с параметрами, указанными в предыдущих разделах, включается сравнительная

информация о запланированных и фактически достигнутых поступлениях и расходах бюджета с указанием основных причин неисполнения. Также отражаются достижения результатов бюджетных программ, направленных на реализацию мероприятий программ развития региона. В данном разделе представляются рекомендации органов государственного финансового контроля по результатам проверки за отчетный финансовый год.

Гражданский бюджет на уровне района (города областного значения) составляется по следующим разделам:

1) «Основные показатели социально-экономического развития района (города областного значения)», включает информацию по основным показателям социально-экономического развития района (города областного значения) на планируемый трехлетний период, которые дают общее представление о государственной политике бюджетных расходов на соответствующий период, прогнозируемый уровень ВРП в сравнении с предыдущими годами. В данном разделе также отражаются месячный расчетный показатель, размер минимальной заработной платы, минимальный размер пенсий, размер стипендий, пособий.

2) «Поступления и расходы бюджета района (города областного значения)», включает информацию о планируемых поступлениях и затратах бюджета района (города областного значения) на трехлетний период путем сравнения с предыдущими годами, включая межбюджетные отношения. Информация данного раздела представляется с использованием графических инструментов, таблиц, рисунков, диаграмм.

В поступлениях бюджета района (города областного значения) указывается аналитическая информация по:

– налоговым поступлениям (индивидуальный подоходный налог, социальный налог, налог на имущество, земельный налог, налог на транспортные средства, поступления за использование природных и других ресурсов);

– неналоговым поступлениям (доходы от коммунальной собственности, штрафы, поступления от продажи основного капитала);

– поступлениям трансфертов (трансферты из областного бюджета).

В расходах бюджета района (города областного значения) приводится анализ расходов по основным приоритетным направлениям на планируемый трехлетний период в сравнении с предыдущими годами, включая строительство важных социальных объектов, реализация значимых социальных программ, инвестирование в промышленность и производство.

В социальной сфере основным приоритетом является выполнение всех ранее принятых социальных обязательств, направленных на повышение благосостояния граждан. По системе здравоохранения указываются данные об объеме расходов на предоставление гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, на строительство и реконструкцию объектов здравоохранения.

В области образования представляется информация о расходовании средств бюджета на планируемый период на строительство и реконструкцию школ, детских садов и других объектов образования, дошкольное

воспитание и обучение, оказание социальной поддержки обучающимся по государственному образовательному заказу.

В области культуры, спорта, туризма и информационного пространства дается информация по основным направлениям расходования средств бюджета по конкретным направлениям и мероприятиям на трехлетний период. Указываются данные по расходам бюджета на объекты водоснабжения, на обеспечение энергетической и транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства на планируемый период.

В расходах бюджета района (города областного значения) указывается распределение целевых трансфертов, выделенных из областного бюджета по основным направлениям на соответствующий финансовый год, а также динамика изменения в сравнении с предыдущими годами.

3) «Отчет об исполнении бюджета», включает данные информацию о достижении основных целей и задач, на которые были запланированы бюджетные средства и достижении результатов по приоритетным бюджетным программам. Данный раздел составляется в соответствии с параметрами, указанными в предыдущих разделах, должна включаться сравнительная информация о запланированных и фактически достигнутых поступлениях и расходах бюджета с указанием основных причин неисполнения. Вместе с тем в нем отражаются достижения результатов бюджетных программ, направленных на реализацию мероприятий программ развития региона. В данном разделе представляются рекомендации органов государственного финансового контроля по результатам проверки за отчетный финансовый год.

Ключевые понятия: бюджет, налоговые поступления, бюджетное планирование, бюджетные программы, месячный расчетный показатель, расходы бюджета, среднемесячная заработная плата, трансферты, неналоговые поступления, финансовый контроль.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова роль бюджета в рыночной экономике?
2. Какие факторы влияют на величину государственного бюджета?
3. Перечислите отличительные черты государственного бюджета?
4. Какие функции выполняет государственный бюджет?
5. Дайте определение государственному бюджету.
6. Что такое бюджетный механизм?
7. Какие функции выполняет бюджет, как основной финансовый план государства?
8. Перечислите и обоснуйте основные черты государственного бюджета в качестве основного финансового плана страны.
9. Перечислите основные принципы построения бюджета и обоснуйте каждый из них.
10. Какие задачи выполняет финансовое планирование?
11. Что такое бюджетная политика?
12. Что является основанием для проведения бюджетной политики государства?
13. Перечислите основные цели среднесрочной фискальной политики.

Глава 3 Экономическая сущность государственного бюджета

14. Каковы основные составляющие структуры среднесрочной фискальной политики?
15. Какие задачи ставит перед собой фискальная политика?
16. Чем объясняется распределительный характер бюджетных отношений?
17. Раскройте содержание государственного бюджета.
18. Какова роль бюджета как инструмента управления экономикой?
19. Перечислите качественные характеристики государственного бюджета.
20. Как влияет изменение налоговой политики на содержание и структуру бюджетной политики?
21. Что такое гражданский бюджет и в чем необходимость его составления?
22. Каков порядок составления гражданского бюджета?
23. По каким разделам составляется гражданский бюджет на республиканском уровне?
24. Перечислите и охарактеризуйте разделы гражданского бюджета на областном уровне, на уровне города республиканского значения, столицы?
25. Перечислите разделы гражданского бюджета на уровне района (города областного значения).

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Экономическая сущность, значение и роль бюджета в экономике государства.
2. Понятие государственного бюджета, его экономическое значение.
3. Структурно-сущностная характеристика государственного бюджета.
4. Государственный бюджет как экономическая категория и основной финансовый план страны.
5. Государственный бюджет, его структура и роль в экономическом росте производства.
6. Государственный бюджет: доходы и расходы.
7. Роль государственного бюджета в финансовой системе государства.
8. Денежное обращение и государственный бюджет.
9. Государственный бюджет РК: структура, значение, особенности.
10. Проблемы бюджета РК и предложения по их урегулированию.
11. Государственный бюджет как инструмент государственного регулирования.
12. Государственный бюджет как основной канал перераспределения национального дохода.
13. Государственный бюджет: его структура и главные принципы построения.
14. Государственный бюджет, его формирование и использование.
15. Социально-экономическая сущность и роль государственного бюджета в зарубежных странах.
16. Государственный бюджет как инструмент фискальной политики и особенности его использования в Казахстане.
17. Гражданский бюджет – бюджет, понятный каждому.
18. Бюджетная политика государства и ее роль в обеспечении экономического роста.
19. Бюджетная политика Республики Казахстан и направления ее совершенствования.
20. Бюджетная политика в системе государственного регулирования рыночной экономики.

Глава 4 Бюджетная система и основы ее построения

4.1 Сущность и значение бюджетной системы

После обретения независимости Казахстан лишившись прежних субвенций и дотаций из союзного бюджета, которые в 1991 году составили шестую часть бюджета нашей республики, а также ведомственных источников финансирования стал испытывать последствия кризиса отраслей и предприятий, бывших ранее в так называемом союзном подчинении и занимавших свыше 90% в общем объеме производства республики. Все это требовало создания новой бюджетной системы. Через государственный бюджет осуществлялось перераспределение преобладающей доли денежных доходов народного хозяйства. Государственный бюджет был финансовым источником расширенного воспроизводства большей части формально хозрасчётных предприятий и отраслей народного хозяйства и общим «котлом» доходов и расходов всего общества, всех его частей, национально-государственных структур.

В национальной экономике Казахстана в результате формирования рыночных основ экономики формируется иной, нежели это было при плановой экономике, тип бюджета и бюджетной системы. В централизованной экономике государственный бюджет являлся бюджетом всего народного хозяйства. Такая концепция организации бюджетной системы государства отражала огосударствление всего воспроизводственного процесса, централизацию производства, распределения, перераспределения и использования значительной части национального дохода, в том числе ресурсов накопления и возмещения, в масштабах государства.

Бюджетная система является важной составляющей частью всей финансовой системы государства. *Бюджетная система* как экономическая категория представляет собой совокупность финансовых отношений государства с юридическими, физическими лицами и регионами по формированию и использованию централизованного денежного фонда – бюджетов, методов и способов их формирования и исполнения, а также совокупность органов управления этими отношениями. Другими словами, под бюджетной системой понимается совокупность бюджетов всех уровней и Национального фонда Республики Казахстан, а также бюджетного процесса и бюджетных отношений, основанных на экономических отношениях и правовых нормах.

Говоря о стартовых условиях, при которых страна должна была радикально реформировать свою экономическую систему, необходимо подчеркнуть следующее:

- Существенное значение имело обладание большим спектром природных богатств, запасы которых зачастую уникальны.
- В Казахстане была высокая степень огосударствления экономики с присущим ему патернализмом и линейным подходом к управлению. Здесь

сложился достаточно развитый производственный аппарат, в структуре которого преобладали базовые отрасли (в основном добывающей промышленности), крупные монопольные предприятия, которые служили основным градообразующим фактором в ряде регионов страны. Сырьевые и минеральные ресурсы республики использовались в основном на нужды военно-промышленного и оборонного комплекса. Нерациональная схема размещения предприятий добывающей и перерабатывающей промышленности на территории бывшего Союза послужили причиной огромного товарного дефицита и зависимости от других республик, которые сами испытывали нехватку потребительских изделий.

– На экономику оказывали большое влияние бывшие союзные республики, с которыми Казахстан имел тесные экономические, этнические политические и другие отношения, которые после распада Советского Союза стали разрушаться. Это относится, прежде всего, к России.

– В республике был низкий жизненный уровень населения, несмотря на огромный природно-экономический потенциал (это веками сложившееся противоречие не получало своего необходимого разрешения).

– В недрах планово – административной системы спецификой вступления Казахстана в период трансформации было то, что перед страной стояла задача формирования и развития рыночных отношений в условиях зародившегося кризиса системного типа.

– Плановая союзная экономика представляла собой, в сущности, систему хозяйствования, предполагавшую экономическую самообеспеченность и опирающуюся на исключительно собственные ресурсы в условиях замкнутости и ограниченности мировых хозяйственных связей, что снижало эффективность системы. Поэтому Казахстан был оторван от мирового опыта рыночной экономики, чем объясняется новизна радикальных преобразований.

В начале 90-х годов рассматривались несколько способов макроэкономической стабилизации и выхода из кризиса. При одновременном реформировании экономической системы в Республике Казахстан был выбран вначале сценарий «шоковой терапии», а затем – сочетание с проведением мер по поддержке приоритетных производств, особенно ориентированных на экспорт, и адресной социальной защиты населения.

Одним из первых шагов по реформированию сферы государственных финансов стало принятие в 1991 году собственного казахстанского закона о бюджетной системе. В соответствии с этим законом, были изменены принципы формирования бюджетов Республики Казахстан, определены взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами. Основопологающим его принципом являлась самостоятельность республиканского и местных бюджетов. В том же 1991 году был принят республиканский пакет нормативных правовых актов по налогам, включивший в себя четырнадцать законов. В числе которых Закон «О налоговой системе в Республике Казахстан» предусматривал 16 общегосударственных, 10 общеобязательных и 17 местных налогов. Закон стал одним из первых шагов

в реформировании экономики государства. Вместе с тем, события разворачивались так быстро, что вскоре принятый закон уже не отвечал требованиям времени. Достаточно сказать, что не был установлен принцип «единства бюджетов разных уровней», который является основополагающим в создании эффективной бюджетной системы, и все еще допускалось составление дополнительного бюджета, который рассматривался и утверждался аналогично бюджету на очередной год.

До 1994 года в Казахстане было 3045 местных бюджетов. В связи с проведением централизации бюджетной системы были ликвидированы 2500 местных бюджетов – поселковых, аульных. При этом до 1994 года исполнением государственного бюджета занимались и Национальный банк, и Министерство финансов. Такая смешанная система не обеспечивала действенного контроля. В целях ее совершенствования было принято решение о создании Главного управления Казначейства в составе Министерства финансов.

В 1996 году был принят новый Закон РК «О бюджетной системе». Принятие этого закона стало еще одним шагом развития бюджетной системы. В нем были четко обозначены принципы бюджетной системы, регламентирован порядок составления, рассмотрения, утверждения, исполнения и контроль над исполнением бюджета. В бюджетную практику вводились новые понятия и термины: субвенции, государственные гарантии, займы, заимствование, долг. Введено деление доходов государственного бюджета на общегосударственные налоги, сборы, платежи и местные налоги и сборы. Создан Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета как орган, осуществляющий контроль за эффективностью использования бюджетных средств.

Один из значительных шагов был сделан в этой сфере в 1997 году. Им стало внедрение новой бюджетной классификации доходов и расходов, соответствующей требованиям международных стандартов. Ее внедрение позволило обеспечить взаимную увязку расходов бюджетов всех уровней с выполнением программных задач государства, а также улучшить исполнительскую дисциплину и повысить прозрачность формирования бюджета.

В 1999 году был принят третий Закон Республики Казахстан «О бюджетной системе». Этот Закон позволил обеспечить принцип единства бюджетной системы, предоставить одинаковый уровень государственных услуг населению по всей территории республики и выровнять диспропорции между регионами. Также этим законом были установлены межбюджетные отношения, механизмы бюджетных изъятий и субвенций, разграничено финансирование определенных государственных функций из средств республиканского и местных бюджетов соответственно. В этот период основной упор в реформировании был сделан на обеспечение целевого и эффективного расходования бюджетных денег и предотвращение роста кредиторской задолженности бюджета.

Впервые законодательно было определено, что все государственные учреждения не вправе брать на себя финансовые обязательства сверх сумм

бюджетных назначений, установленных бюджетным законодательством на соответствующий финансовый год. Созданные на постоянной основе бюджетные комиссии позволили решить приоритетный для республики вопрос: обеспечение рационализации затрат государства при формировании бюджета на очередной год. Было осуществлено разделение государственного бюджета на текущий бюджет, за счет которого, осуществлялись программы, направленные на выполнение текущих нужд государства, и бюджет развития, включающий инвестиционные расходы в экономику, т.е. расходы на развитие инфраструктуры, градостроительство, создание и развитие информационных систем, науку, инвестиций в человеческий капитал и т. п. Такое разделение бюджета позволило реально оценить стоимость выполнения государством своих функций, определенных законодательством и направленных на содержание имеющейся сети государственных учреждений, объем инвестиционного вклада государства в социально-экономическое развитие, а также систематизировать бюджетные программы.

Одновременно с совершенствованием бюджетной системы была проведена работа по приближению налоговой системы к реалиям времени. Первым шагом к этому стало принятие в 1995 году Закона «О налогах и других обязательных платежах в бюджет», позволившего повысить эффективность налоговой системы. С принятием данного нормативного акта налоговая политика была направлена не на увеличение числа налогов, а на упрощение системы налогообложения.

В 2005 году в Казахстане вступил в действие Бюджетный кодекс – Закон, который регулирует бюджетные и межбюджетные отношения и устанавливает основные положения, принципы и механизмы функционирования бюджетной системы, образования и использования бюджетных средств, а так же регламентирует все финансовые процедуры, начиная от формирования бюджета и заканчивая его исполнением и контролем. Особенность Бюджетного кодекса состояла в том, что в нем были заложены новые принципы организации бюджетной системы, бюджетного планирования, подходы к формированию доходной и расходной части бюджетов всех уровней. Внесены изменения по разработке среднесрочного бюджетного планирования, усилению роли государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств.

Впервые в кодексе прописано, что Национальный Фонд является частью бюджетной системы страны. Важно то, что Бюджетным кодексом предусмотрена оценка эффективности бюджетных программ на основе проведения соответствующих расчетов, анализа обоснования бюджетных программ, хода их выполнения и оказываемого ими воздействия на социально-экономическое положение страны, определение неэффективных направлений бюджетных программ.

Новый Бюджетный кодекс Республики Казахстан был принят 4 декабря 2008 года. На настоящем этапе развития экономики РК функционирование

бюджета связано с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств государства, которое происходит посредством особых экономических форм – доходов и расходов бюджета. Состав и структура доходов и расходов зависят от направлений осуществления бюджетной и налоговой политик государства, осуществляемых в конкретных социально-экономических и исторических условиях. При этом государство использует приемлемые в определенных условиях формы и методы формирования доходов и осуществления расходов.

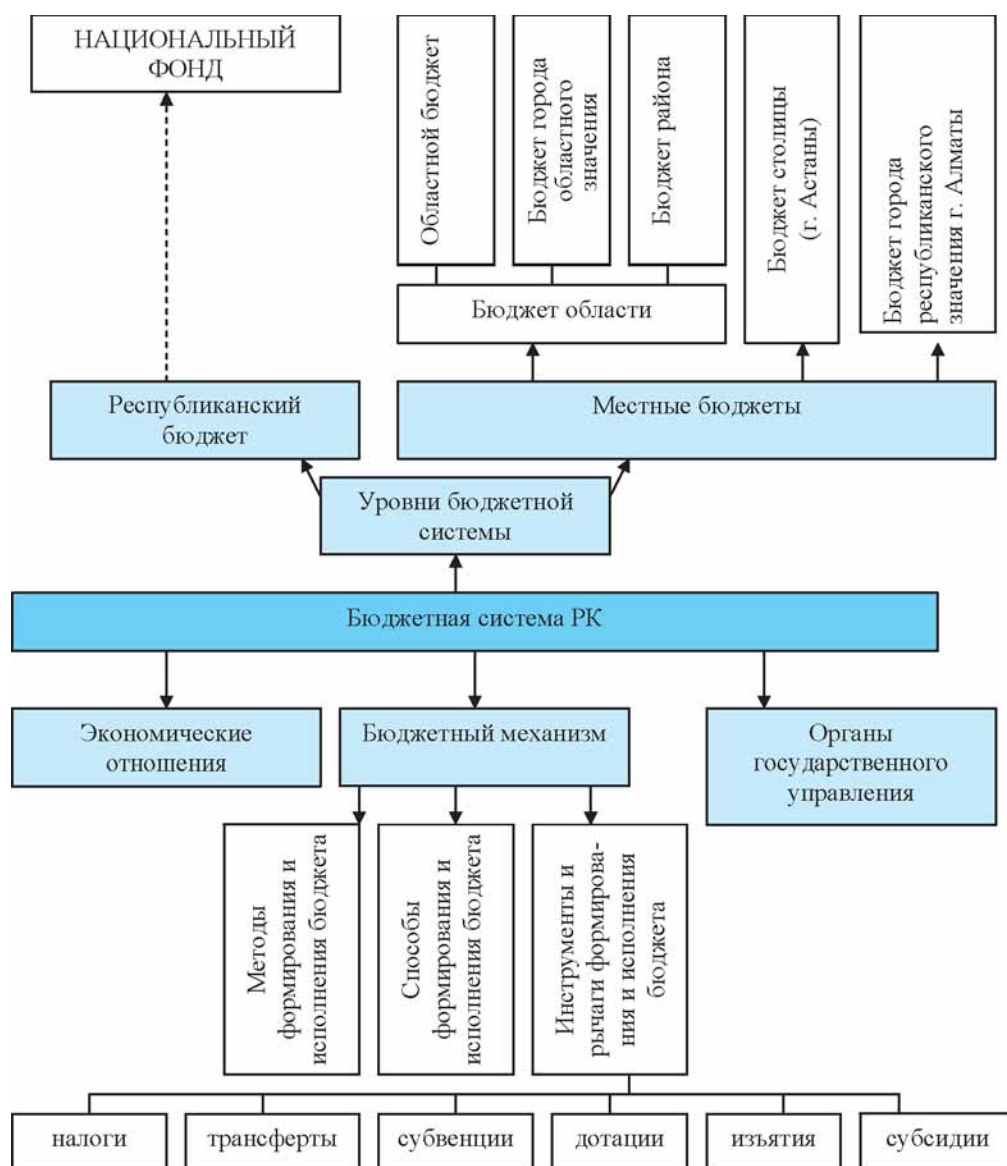


Рисунок 4.1 – Бюджетная система Республики Казахстан

Функционирование бюджетной системы основывается на следующих группах финансовых отношений:

- государства с предприятиями реального сектора экономики в процессе формирования централизованных денежных фондов;
- государства с организациями и учреждениями непромышленной сферы, находящимися на бюджетном финансировании;
- государства с населением по поводу формирования доходов бюджета и выплат различных компенсаций, а также оказания социальной поддержки малообеспеченным гражданам;
- между институтами финансово-банковской системы (Минфином, Национальным банком и др.);
- государства с зарубежными странами по формированию централизованных денежных фондов и др.
- между центральными и местными органами власти и управления по формированию и использованию государственных финансовых ресурсов.

Все эти формы финансовых отношений регулируются и совершенствуются государством на основе разработанных принципов и правовых норм.

Состав бюджетной системы определяется национально-государственным устройством страны. Возможны федеративное и унитарное устройство государства: в первом случае применяется трехзвеневая бюджетная система: центральный бюджет (союзный, федеральный, республиканский), бюджеты членов федерации (республик, штатов, земель и т.д.) и местные бюджеты. Во втором случае применяется двухзвеневая бюджетная система: центральный бюджет и местные бюджеты. В обоих случаях возможна различная степень обособления и самостоятельности бюджетов, но, как правило, за центральным бюджетом сохраняется определенная регулирующая роль по отношению к низовым бюджетам в зависимости от уровня централизации управления социально-экономическими процессами.

Административно-территориальному делению государства соответствуют уровни государственной власти и управления, что предопределяет и бюджеты различных уровней, взаимосвязанных между собой и объединенных в единую бюджетную систему.

Функционирование бюджетной системы основано на взаимосвязи бюджетов различных уровней и обеспечивается порядком их разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения, контроля, а также отчетом об исполнении республиканского и местного бюджетов.

Взаимосвязь бюджетов всех уровней основана на использовании регулируемых доходных источников, создания целевых и региональных бюджетных фондов, их перераспределения. Это важное положение реализуется через систему налогов, которые регулируют объемы поступлений финансовых ресурсов, между государством и его регионами, а также в целом на территории Казахстана.

Необходимость такой системы возникает в результате того, что в рамках страны существует разница финансовой обеспеченности регионов

как следствие ряда объективных причин, связанных с их экономическим и географическим положением. Независимость бюджетов обеспечивается присутствием источников доходов и правом выбирать направление их использования и затрат.

В принятом в 2008 году Бюджетном кодексе РК заложены новые принципы бюджетной системы, коренным образом пересмотрены ранее существовавшие принципы бюджетного планирования. Введена вертикальная схема внутреннего контроля республиканского и местных бюджетов. Внутренний контроль проводит Комитет финансового контроля Минфина. Функции внешнего контроля остаются за Счетным комитетом и ревизионными комиссиями маслихатов, введен новый механизм перечисления средств в НФ.

Бюджетная система Республики Казахстан основывается на следующих *принципах*:

– принцип единства – применение единых принципов организации и функционирования бюджетной системы, использование единой бюджетной классификации и единых процедур бюджетного процесса в Республике Казахстан. Принцип единства означает степень организационно-экономической централизации бюджетной системы. Наиболее полно принцип единства проявлялся в бюджетной системы СССР.

В настоящее время действие этого принципа ослаблено в связи с обретением самостоятельности местных органов власти и передачей им части прав по распоряжению финансовыми ресурсами. Тем не менее, принцип единства выражается в существовании общей системы, единообразии государственных расходов. Этот принцип гарантирует единство методологии и организации бюджетного планирования, его взаимосвязь с социально-экономическим прогнозированием. Задачей принципа единства бюджета является установление эффективного контроля со стороны законодательного (представительного) органа за движением бюджетных средств.

– принцип полноты – означает отражение в бюджетах и в Национальном фонде доходов и расходов в их полном объеме на основе объективных и достоверных показателей, предусмотренных законодательством Республики Казахстан. При этом не допускается зачеты взаимных требований с использованием бюджетных средств, а также уступок прав требований по бюджетным средствам. Правительство не должно иметь каких-либо доходов и расходов, кроме тех, что предусмотрены бюджетом.

С принципом полноты бюджета связаны понятия бюджета-брутто и бюджета-нетто. Бюджет-брутто отражает все финансовые операции государства по доходам и по расходам. В отличие от этого, бюджет-нетто включает в себя только остатки по статьям бюджета, т.е. поступления по отдельным статьям за вычетом затрат на получение данных доходов. В мировой практике данный принцип в настоящее время считается менее целесообразным, поскольку следование ему перегружает бюджет расхода-

ми, которые могут быть выделены автономно с самостоятельными источниками доходов;

– принцип реалистичности – соответствие принятых показателей бюджета утвержденным параметрам и направлениям среднесрочной фискальной политики и среднесрочного плана социально-экономического развития республики и регионов. Поэтому реалистичность показателей бюджетов достигается на основе объективной оценки состояния экономики, объемов производства и основывается на макроэкономических показателях плана социально-экономического развития Республики Казахстан и регионов на среднесрочный период.

Принцип реалистичности необходим для предотвращения и устранения фальсификации отчетов об исполнении бюджетов. Он предусматривает правдивое отражение финансовых операций государства, соответствие утвержденных сумм исполнению бюджетных назначений. Реалистичность определяется обоснованностью расчетов всех источников доходов и направлений расходов, базирующихся на показателях прогнозов и программ развития и подкрепленных наличием бюджетных резервов;

– принцип транспарентности – требует обязательной публикации в средствах массовой информации утвержденных бюджетов и отчетов по их исполнению. Это дает возможность каждому члену общества ознакомиться с предстоящими доходами и расходами государства, в особенности с основными направлениями расходования средств, в том числе на социальную сферу, размерами дефицита и способами его покрытия (сокращение расходов, увеличение доходов, займы). Более емко понятие принципа транспарентности можно охарактеризовать как обязательное опубликование нормативно правовых актов в области бюджетного законодательства, бюджетов и отчетов об их исполнении, а также другой информации о фискальной политике, открытость бюджетного процесса, проведение государственного финансового контроля;

– принцип последовательности – соблюдение государственными органами ранее принятых решений в сфере бюджетных отношений. Данный принцип предусматривает необходимость реализации принятых бюджетных программ, выполнение заданных ориентиров, увязанность решений вышестоящих и нижестоящих органов бюджетного процесса;

– принцип результативности – разработка и исполнение бюджета, ориентированного на достижение прямых и конечных результатов, предусмотренных стратегическими планами государственных органов. Данный принцип получил свою реализацию в условиях общегосударственного перехода на стратегически-ориентированное планирование. Важно что реализация данного принципа преследует главную цель любого процесса финансирования – достижение эффективности;

– принцип самостоятельности бюджета – условиями нормального и эффективного функционирования низовых (местных) бюджетов являются

самостоятельность и сбалансированность. Под принципом самостоятельности бюджетов понимается формирование их доходной части за счет собственных источников, в пределах которых определяются направления их использования и расходования. Соблюдение этого принципа обеспечивается установлением стабильного распределения поступлений между бюджетами разных уровней и определением направлений их расходования, наделением всех уровней государственного управления правом самостоятельно осуществлять бюджетный процесс в рамках бюджетного законодательства.

Этот принцип значительно расширяет права местных представительных и исполнительных органов власти в использовании и расходовании финансовых ресурсов на региональном уровне, поскольку допускается изъятие доходов, дополнительно полученных в процессе исполнения местных бюджетов, и свободных остатков нижестоящих бюджетов в вышестоящий бюджет, а также возложение на местные бюджеты дополнительных расходов без обеспечения их соответствующими ресурсами.

Самостоятельность бюджетов обеспечивают закрепленные законом источники доходов всех звеньев бюджетной системы и право использовать бюджетные средства по усмотрению соответствующего органа власти в пределах полномочий, определенных законами страны. Сбалансированность бюджетов всех уровней может являться необходимым требованием бюджетно-налоговой политики. При рассмотрении и утверждении бюджетов соответствующими органами власти и управления могут устанавливаться предельные размеры дефицитов бюджетов;

– принцип преемственности – планирование республиканского и местных бюджетов, основанное на прогнозах социально-экономического развития и бюджетных параметров, базовых расходах, утвержденных в предыдущие периоды, итогах бюджетного мониторинга, оценке результатов. Реализация данного принципа служит демонстрацией устойчивости бюджетной системы Казахстана;

– принцип обоснованности – планирование бюджета на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект бюджета тех или иных поступлений или расходов и обоснованность их объемов. Реализация данного принципа свидетельствует об ответственности администраторов бюджетных программ за обоснование разрабатываемых ими программ и их реализацию. Ключевое наполнение реализации данного принципа образует обоснованность налогового планирования и увязанность его прогнозов с бюджетным планированием;

– принцип своевременности – зачисление поступлений в республиканский и местные бюджеты, на контрольный счет наличности Национального фонда Республики Казахстан и перевод их на счета Правительства в Национальном Банке Республики Казахстан, принятие обязательств государственными учреждениями в соответствии с индивидуальными планами

финансирования по обязательствам, проведение платежей в соответствии с индивидуальными планами финансирования по платежам и перечисление бюджетных средств на счета получателей бюджетных средств в сроки с соблюдением порядка, установленного соответствующими нормативными правовыми актами;

– принцип единства кассы – зачисление всех поступлений в бюджет на единый казначейский счет и осуществление всех предусмотренных расходов с единого казначейского счета в национальной валюте. Данный принцип предполагает также применение единых правил по порядку зачисления и списания средств с данного счета, по методике и процедуре учета движения бюджетных средств. Непосредственным реализатором данного принципа является Министерство финансов РК, осуществляющее контроль, учет и обработку данных по поступлениям и расходованием бюджетных средств;

– принцип эффективности – разработка и исполнение бюджета исходя из необходимости достижения наилучшего прямого результата с использованием утвержденного объема бюджетных средств или достижения прямого результата с использованием меньшего объема бюджетных средств. Данный принцип предполагает как своевременное освоение средств, так и своевременное и полное достижение заявленных результатов бюджетных программ. Многоплановый характер бюджетных отношений усложняет методику оценки их эффективности. В этой связи важно разработать специфические критерии оценки эффективности бюджетного процесса как, к примеру, в случаях оценки социальных бюджетных программ, так и в случае оценки эффекта от смягчения режима налогообложения. Важное внимание здесь уделяется совместной работе Министерства финансов РК с ведомственными администраторами программ, владеющих спецификой тех или иных бюджетных поступлений или расходов;

– принцип ответственности – принятие необходимых административных и управленческих решений, направленных на достижение прямых и конечных результатов и обеспечение ответственности администраторов бюджетных программ и руководителей государственных учреждений за принятие решений, не соответствующих законодательству Республики Казахстан. С одной стороны, данный принцип свидетельствует о повышении ответственности участников бюджетного процесса за исполнение своих обязательств. С другой стороны, данный принцип служит основанием для реализации контрольно-надзорных функций как государственных, так и общественных организаций в силу своих задач и полномочий призванных осуществлять данные функции. В то же время, данный принцип указывает на необходимость и возможность участия гражданского общества в развитии бюджетных отношений в стране и его ответственность за происходящее в бюджетной сфере;

– принцип адресности и целевого характера бюджетных средств – направление и использование бюджетных средств администраторами бюд-

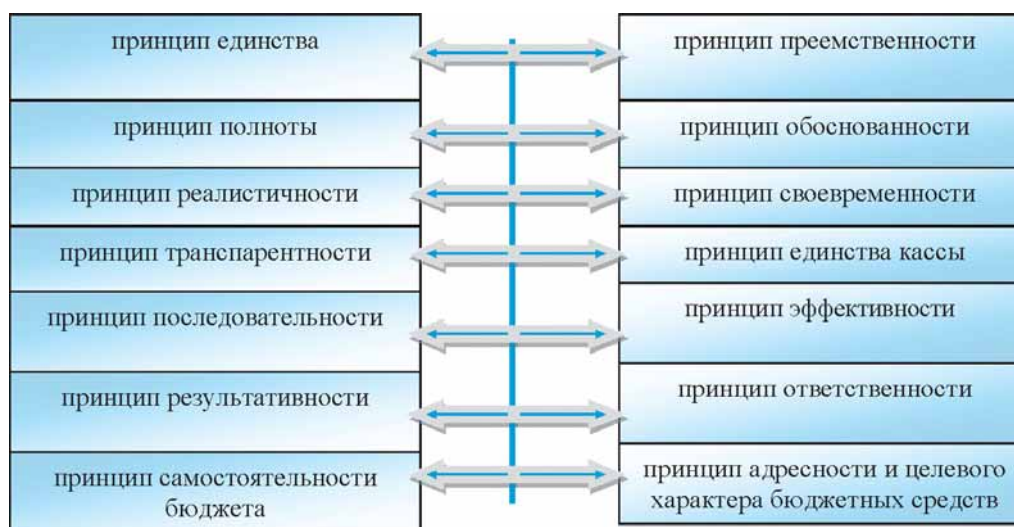


Рисунок 4.2 – Принципы построения бюджетной системы Республики Казахстан

жетных программ на достижение показателей результатов, предусмотренных стратегическими планами государственных органов, с соблюдением законодательства Республики Казахстан. Взаимосвязь и взаимозависимость данных принципов продемонстрирована на рисунке 4.2.

Основными функциями бюджетной системы в экономике являются:

- аккумуляция финансовых ресурсов на нужды государства и общества в целом;
- регулирование социально – экономических процессов, перераспределение финансовых ресурсов (территориально – региональное, межотраслевое, межведомственное, социальное);
- поддержка и стимулирование предпринимательской деятельности;
- инвестиционная функция;
- контроль за движением бюджетных ресурсов, эффективностью их использования. При формировании государственных доходов финансовый контроль осуществляется за правильностью взимания различных видов налогов, мобилизации других источников доходов, соблюдением установленных пропорций между ними, определением налоговой базы, формами льготного налогообложения, сроками поступления доходов. При расходовании бюджетных средств контролируются эффективность их использования, их соответствие целевому назначению;
- создание материально-финансовой базы функционирования государства; содержание аппарата управления страной, президентской власти, законодательной и исполнительной власти, правоохранительных и таможенных органов, налоговой службы. Финансовые отношения, складывающиеся у государства с предприятиями, государственными учреждениями и

населением, называются бюджетными. Специфика этих отношений как части финансовых состоит в том, что они, во-первых, возникают в распределительном процессе, неизменным участником которого является государство (в лице соответствующих органов власти), во-вторых, связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного на удовлетворение общегосударственных потребностей;

- фискальная функция – обеспечение через изъятия налогов необходимых ресурсов для правительственной деятельности, то есть для покрытия расходов на военные, экономические и социальные программы, а также существование аппарата управления;

- функция выравнивания доходов – перераспределение доходов благодаря прогрессивной системе налогообложения и системе трансфертных платежей малообеспеченным и безработным гражданам, инвалидам, детям, отсталым регионам.

Развитие экономики во многом определяется состоянием финансовой системы страны. Роль, место и значение финансовых, кредитных, бюджетных отношений в развитии государства очевидны, поскольку от состояния этих отношений зависит достижение оптимального уровня таких макроэкономических показателей, как прирост валового внутреннего продукта, уровень безработицы и инфляции, состояние платежного баланса, валютного курса и других.

Бюджетная система выступает важным элементом финансовой системы как часть единого целого экономической системы государства. Бюджетная система должна функционировать стабильно, без резких изменений в бюджетном устройстве, в бюджетном процессе, в бюджетных процедурах и отношениях. Важность данного условия определяет полноту реализуемых государством функций и задач, возможность достижения заявленных в государственных программах развития целей и параметров.



Рисунок 4.3 – Бюджетная система в системе экономических отношений

Значение бюджетной системы определяется тем, что бюджетная система основывается на подходе к бюджету как институту рыночной экономики, в котором государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять совместные потребности (услуги правоохранительного и оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, здравоохранения и образования, услуги по государственному управлению). При этом формируется новый тип государственных финансов как финансов одного из субъектов хозяйства в рыночной экономике. Данный подход отражает современные воззрения на бюджетную систему и её функции в экономической жизни. Бюджет перестаёт быть бюджетом всего народного хозяйства, являясь финансовым фондом государства, которое использует аккумулированные финансовые ресурсы для удовлетворения потребностей в общественных товарах и услугах. Возрастает регулирующая роль бюджета во всей системе инструментов государственного воздействия на экономику.

Ключевые понятия: финансовая система, патернализм, национальный фонд, шоковая терапия, кредиторская задолженность, налоговая система, бюджетные программы, государственные финансы.

4.2 Бюджетное устройство: виды и уровни бюджетов

Бюджетное устройство – это принципы построения бюджетной системы, организационные формы взаимосвязи ее звеньев. Понятие бюджетного устройства включает в себя структуру бюджетной системы, бюджетную классификацию, принципы построения бюджетной системы и бюджетов. Бюджетное устройство определяется формой государственного устройства страны и основывается на юридических нормах, определяющих компетенцию центральных и местных органов власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению республиканского бюджета и местных бюджетов, распределению доходов и расходов.

Федеративному устройству государства присуща трехзвенная бюджетная система. Под такой системой понимается наличие центрального бюджета (союзного, федерального), бюджетов членов федерации (республик, штатов, земель) и местных бюджетов. В унитарных государствах применяется двухзвенная система: центральный (республиканский) бюджет и местные бюджеты. При этом в федеративных государствах доходы и расходы местных бюджетов не входят в бюджеты членов федерации, в свою очередь, бюджеты членов федерации своими доходами и расходами не входят в федеральный бюджет, т.е. являются самостоятельными.

В бюджетных системах как унитарного, так и федеративного государства возможна различная степень обособления и самостоятельности бюджетов, но, как правило, за центральным бюджетом сохраняется определенная регулирующая роль по отношению к низовым бюджетам в зависимости

от уровня централизации управления социально – экономическими процессами. В Республике Казахстан, поскольку она является унитарным государством, применяется двухзвенная бюджетная система – республиканский бюджет и местные бюджеты.

Так, в государствах с федеративным устройством бюджетное устройство основывается на принципах бюджетного федерализма. Федерализм как способ управления органично сочетает интересы всего государства с интересами отдельных его частей, обеспечивая единство и целостность страны при соблюдении самостоятельности территорий в решении вопросов, включенных в их компетенцию.

Отсюда бюджетный федерализм можно определить как отношения между федеральной властью и властями национально-государственных и административно-территориальных субъектов по поводу оптимального, научно обоснованного распределения доходов бюджета каждого уровня и финансирования их затрат. При этом бюджетный федерализм базируется:

- на сочетании интересов, обеспечивающих высокую степень самостоятельности территориальных бюджетов при сохранении ведущей роли федерального бюджета;
- на наличии трехзвенной бюджетной системы и равенстве прав бюджетов каждого звена;
- на применении единых для всех субъектов государства критериев расчета объемов средств, выделяемых из федерального бюджета в целях выравнивания развития регионов и оказания им финансовой помощи.

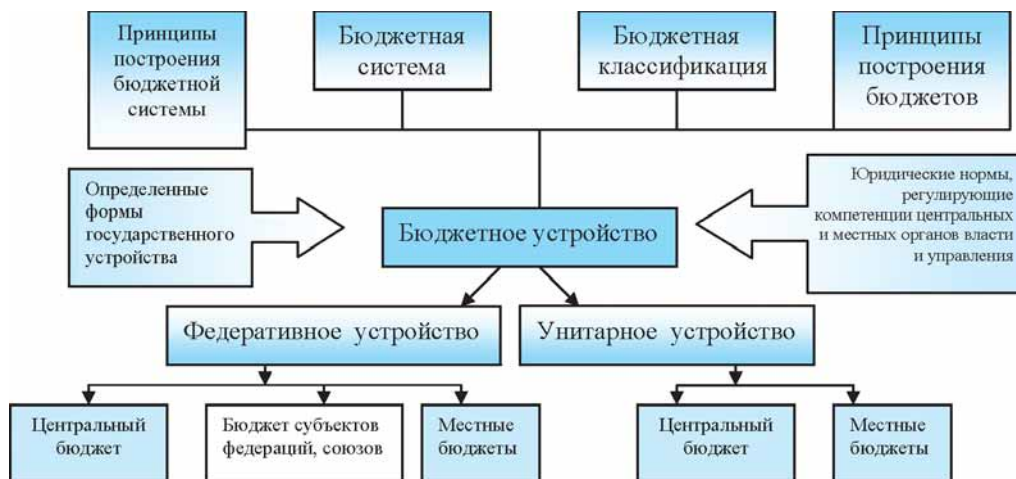


Рисунок 4.4 – Бюджетное устройство: основы, виды и элементы

Централизация доходов на федеральном уровне производится для выполнении общегосударственных экономических и социальных программ, обеспечения устойчивости государственных финансов, а также перераспределения финансовых ресурсов между регионами. Распределению дохо-

дов между бюджетами предшествует разграничение их расходов в соответствии с компетенцией или полномочиями, возложенными на каждый уровень власти. Для достижения наибольшего экономического и социального эффекта расходы должны быть, как правило, максимально приближены к той административно-территориальной единице, в интересах которой они осуществляются.

Бюджетное устройство Республики Казахстан соответствует унитарной форме государственного устройства, при которой административно-территориальные единицы страны не имеют ни автономии, ни государственности. Все они подчиняются действующим единым законодательным актам, единым органам власти, централизованному управлению политическими, экономическими и социальными процессами. Бюджетное устройство, соответственно, определяется действующими в стране основными законодательными актами, ролью и значением бюджета в экономических и социальных процессах.

В Республике Казахстан в соответствии со статьей 6 нового Бюджетного кодекса РК в бюджетную систему включены следующие виды и уровни бюджетов:

- государственный бюджет;
- республиканский бюджет;
- областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы;
- бюджет района (города областного значения).

Таблица 4.1 – SW-анализ преимуществ и недостатков унитарной и федеративной форм бюджетного устройства

Унитарная форма	Федеративная форма
Преимущества (Strengths)	
1. <i>Единообразие.</i> При такой системе повсеместно используются одни и те же правительственные программы, и проводится одна и та же политика.	1. <i>Выбор.</i> Главное преимущество федерализма состоит в том, что он предлагает сочетание внешнего единства и внутреннего разнообразия, которые не может обеспечить ни одна другая форма государственного устройства.
2. <i>Одинаковая возможность получения услуг.</i> Предприятия и отдельные граждане живут и работают в целостной, единой системе управления и имеют одинаковые возможности получить представляемые ею блага	2. <i>Участие.</i> Граждане располагают большими возможностями влиять на демократический процесс и пользоваться его преимуществами, когда решения и те, кто их принимает, находятся поблизости и более доступны.
3. <i>Общее торговое пространство.</i> Торговля ведется свободно, так как по мере перемещения	3. <i>Эксперимент, нововведение и конкуренция.</i> Самостоятельность субъектов федерации в решении многих вопросов означает, что у органов власти

по стране не нужно выяснять новые правила	нижшего уровня есть возможность разрабатывать собственные подходы к решению важных для их избирателей проблем. Нововведения не составят угрозу национальной безопасности, как это могло бы случиться, если бы они вводились в общенациональном масштабе
	4. <i>Отчетность.</i> Когда важные решения принимаются в непосредственной близости к избирателям
	5. <i>Региональное большинство.</i> Благодаря способности корректировать услуги в соответствии с предпочтениями местного населения, федеративное государство может успешно сглаживать региональные различия и быть посредником в урегулировании возникающих споров
Недостатки (Weaknesses)	
1. <i>Отсутствие гибкости.</i> Единное правительство не имеет возможности чутко реагировать на региональные особенности.	1. <i>Дублирование.</i> Редко полномочия между уровнями власти в государстве разделяются настолько четко, что полностью удается избежать дублирование одной и той же деятельности и соответственно получения никому ненужных результатов. Унитарное государство способно осуществлять более жесткий контроль и сводить такого рода дублирования к минимуму.
2. <i>Неповоротливость бюрократической машины.</i> Когда проведение государственных программ на территории всей большой страны ложится на плечи одного органа управления, его административная структура становится слишком громоздкой, чтобы эффективно осуществлять свои функции. Все это делает аппарат управления дорогостоящим, не способным учитывать интересы регионов и граждан.	2. <i>Неясность с ответственностью.</i> На верхнем уровне могут посчитать, что вопрос решается на нижнем, а на нижнем счесть, что им занимаются наверху, и в результате некоторые проблемы остаются нерешенными.
	3. <i>Национальное единство.</i> Приверженность нижних уровней к независимости может противоречить идее национального единства и желанию поддерживать проводимую государственную политику.
	4. <i>Вмешательства в дела внутреннего общего рынка.</i> Органы власти субъектов федерации, обладая достаточной самостоятельностью, могут препятствовать свободной торговле, пересечению границ в стремлении защитить местных производителей. У федеральных властей должны быть средства борьбы с этим нередко возникающим явлением для того, чтобы защитить экономические рынки от посягательств субъектов федерации.
	5. <i>Не самый высокий уровень обслуживания общества.</i> Конкуренция между органами власти субъектов федерации может привести к тому, что бюджетные ассигнования и предоставление соответствующих услуг обществу не будет оптимальными для государства в целом.

По бюджетному законодательству все виды и уровни бюджетов являются самостоятельными. В структуре бюджетной системы страны рассматриваются также Чрезвычайный государственный бюджет и Национальный фонд республики Казахстан.

Центральное место в бюджетной системе страны занимает республиканский бюджет, который на соответствующий финансовый год утверждается законом Республики Казахстан. Новый Бюджетный кодекс РК определяет республиканский бюджет как централизованный денежный фонд, который формируется за счет налоговых и других поступлений и предназначен для финансового обеспечения функций центральных органов государственной власти, а также для реализации общереспубликанских направлений государственной политики.

Под государственным бюджетом понимается централизованный денежный фонд государства, объединяющий республиканский и местные бюджеты без учета взаимопогашаемых операций между ними.

Областным бюджетом, бюджетом города республиканского значения, столицы является централизованный денежный фонд, формируемый за счет налоговых и других поступлений, предназначенный для финансового обеспечения задач и функций местных государственных органов областного уровня, города республиканского значения, столицы, подведомственных им государственных учреждений и реализации государственной политики в соответствующей административно-территориальной единице.

Областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы на соответствующий финансовый год утверждаются решением маслихата области, города республиканского значения, столицы.

Бюджетом района (города областного значения), является централизованный денежный фонд, формируемый за счет налоговых и других поступлений, и предназначенный для финансового обеспечения задач и функций местных государственных учреждений и реализации государственной политики в соответствующем районе (городе областного значения). Бюджет района (города областного значения) на соответствующий финансовый год утверждается решением маслихата района (города областного значения).

Под чрезвычайным государственным бюджетом понимается такой бюджет, который формируется на основе республиканского и местных бюджетов и вводится в случаях чрезвычайного или военного положения в республике.

Чрезвычайный государственный бюджет разрабатывается центральным уполномоченным органом по бюджетному планированию и утверждается в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, Указом Президента Республики Казахстан. Основанием для введения и прекращения действия чрезвычайного государственного бюджета является Указ Президента Республики Казахстан о введении и отмене на всей

территории Республики Казахстан чрезвычайного или военного положения. О принятии чрезвычайного государственного бюджета незамедлительно информируется Парламент Республики Казахстан. На время действия чрезвычайного государственного бюджета действие закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и решений маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета на соответствующий финансовый год приостанавливается. Чрезвычайный государственный бюджет действует в течение срока, на который введено чрезвычайное или военное положение. С прекращением действия чрезвычайного государственного бюджета исполнение республиканского и местного бюджетов осуществляется в соответствии с законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год и решениями маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета на соответствующий финансовый год. В случае введения чрезвычайного положения в отдельных местностях Республики Казахстан чрезвычайный государственный бюджет не вводится. Введение чрезвычайного положения на территории нескольких регионов Республики Казахстан одновременно может являться основанием для введения чрезвычайного государственного бюджета лишь в случае, когда последствия чрезвычайного положения могут создать реальную угрозу национальным интересам и экономической безопасности республики.

Основой Национального фонда РК служат финансовые активы государства, аккумулированные на счете Правительства РК в Национальном банке РК, а также активы в виде иного имущества, кроме материальных активов. Средства этого фонда предназначены для обеспечения стабильного социально-экономического развития государства, накопления финансовых активов и иного имущества, снижения зависимости экономики от сырьевого сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.

В настоящее время включение Национального Фонда оправдано следующими причинами:

– в доходах Национального Фонда отражены распределенные средства государственного бюджета. Налоги и обязательные платежи в бюджет, перечисляемые организациями секторов экономики, развитие которых связано с экспортом сырья на мировые рынки, отражаются на счетах Национального фонда с целью предотвращения зависимости состояния экономики от рынка энергетических ресурсов, основными из которых являются нефть и газовый конденсат;

– расходование средств имеют иное целевое назначение в использовании в отличие от расходов государственного бюджета.

Все эти формы финансовых отношений регулируются и совершенствуются государством, которым и осуществляется управление ими на основе разработанных принципов и правовых норм. В нашей республике бюджет принимается в виде закона и, как правило, такой акт состоит из текста бюджетного акта и приложений. Самостоятельность бюджетов обеспечивают собственные и закрепленные законом источники доходов всех звеньев

бюджетной системы и право использовать бюджетные средства по усмотрению соответствующего органа власти в пределах полномочий, определенных законами страны.

Сбалансированность бюджетов всех уровней может являться необходимым требованием бюджетно-финансовой политики. При рассмотрении и утверждении бюджетов соответствующими органами власти и управления могут устанавливаться предельные размеры дефицитов бюджетов.

Ключевые понятия: унитарное государство, экономическая безопасность, маслихат, бюджетный федерализм, национальное единство, финансовые отношения, бюджетное устройство, Национальный фонд, чрезвычайный бюджет, бюджетные ассигнования.

4.3 Бюджетные отношения и межбюджетные связи

Бюджетные отношения и межбюджетные связи складываются по поводу формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов.

Бюджетные отношения – это финансовые отношения, формируемые государством при взаимодействии с предприятиями, организациями, учреждениями и населением в отношении исполнения бюджета.

Специфика этих отношений как части финансовых состоит в том, что они:

- возникают в распределительном процессе, неизменным участником которого является государство (в лице соответствующих органов власти);
- связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общегосударственных потребностей;
- реализация бюджетных отношений связана с возникновением административной, уголовной, финансовой ответственности участников данных отношений;
- носят единый, стандартный характер в отношении определенного вида действий, т.е. не являются индивидуальными;
- могут быть инициативными (по желанию сторон – участники тендеров на исполнение государственных заказов по поставке товаров, работ и услуг в рамках бюджетных программ), так и обязательными (налогоплательщики, потребители общеобразовательных услуг и т.п.).

Бюджетные отношения характеризуются большим многообразием, поскольку опосредуют разные направления распределительного процесса (между секторами экономики, сферами общественной деятельности, отраслями народного хозяйства, территориями страны) и охватывают все уровни хозяйствования (республиканский, местный, в отдельных направлениях международный).

Бюджетным отношениям присущ объективный характер. Он обусловлен тем, что в руках государства ежегодно должна концентрироваться определенная доля национального дохода, необходимая для удовлетворения социально-культурных потребностей граждан, решения оборонных задач, покрытия общих издержек государственного управления. В процессе функционирования бюджетные отношения получают соответствующее им материально-вещественное воплощение; они материализуются (овеществляются) в бюджетном фонде страны, имеющем сложную организационную структуру. Конкретная величина бюджетного фонда, отражающая степень централизации финансовых ресурсов в руках государства, зависит от ряда факторов:

- уровня развития экономики;
- методов хозяйствования на предприятиях, в организациях, учреждениях;
- решаемых обществом экономических и социальных задач и т.п.

Государство формирует и корректирует бюджетные взаимосвязи, направления и каналы бюджетных потоков, тем самым, воздействуя на процессы бюджетных отношений. Оно меняет принципы, методы, способы формирования бюджетных доходов и расходов, обеспечивая регулирование бюджетной системы страны. Особенно важным становится осознание того, что основные принципы государственной бюджетной политики формируются именно на республиканском уровне. Основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений.

Бюджетные отношения и межбюджетные связи складываются по поводу формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов.

Межбюджетными связями принято называть связи, складывающиеся в бюджетном процессе между вышестоящими и нижестоящими бюджетами. Система межбюджетных связей включает в себя связи не только между республиканским бюджетом и бюджетами регионов Республики Казахстан, но и внутри регионов – между областными (городскими) и районными бюджетами. Основой межбюджетных связей является четкое разграничение функций и полномочий уровней государственного управления, единство и прозрачность методов распределения поступлений и расходов между уровнями бюджетов.

В практике существуют различные формы регулирования межбюджетных связей, которые определяются с учетом налогового потенциала каждого из уровней бюджетов, результатов оценки объективных потребностей регионов, утвержденных натуральных норм.

Формами управления межбюджетных связей между республиканским и областным бюджетом, бюджетом города республиканского значения, бюджетом столицы являются:

- официальные трансферты;
- бюджетные кредиты.

Межбюджетные связи между областным бюджетом и районными бюджетами, бюджетами городов областного значения проявляются через:

- официальные трансферты;
- бюджетные кредиты;
- нормативы распределения доходов.

Механизм трансфертов применяется для обеспечения единой методологии бюджетного регулирования и устранения субъективного подхода к формированию межбюджетных отношений. Трансферты рассчитываются на основе нормативно-долевого метода, позволяющего осуществлять горизонтальное выравнивание бюджетных доходов территорий и оказывать им финансовую помощь по единым для всех правилам.

Трансферты между уровнями бюджетов подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие.

Официальные трансферты общего характера направлены на горизонтальное выравнивание обеспеченности бюджетными средствами местных бюджетов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления стандартного уровня государственных услуг в соответствии с расходными полномочиями каждого уровня бюджета.

Объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов и затрат соответствующего местного бюджета и рассчитываются согласно следующей формуле:

$$ТОХ_i = ПОД_i - ПОЗ_i;$$

где $ТОХ_i$ – объемы трансфертов общего характера i -й области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения);

$ПОД_i$ – прогнозные объемы доходов i -й области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения);

$ПОЗ_i$ – прогнозные объемы затрат i -й области (города республиканского значения, столицы) или района (города областного значения).

При превышении прогнозного объема доходов над прогнозированным объемом затрат местного бюджета ($ТОХ_i > 0$) устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий бюджет.

При превышении прогнозного объема затрат над прогнозированным объемом доходов местного бюджета ($ТОХ_i < 0$) устанавливаются бюджетные субвенции в местный бюджет из вышестоящего бюджета.

В свою очередь, целевые трансферты и бюджетные кредиты используются местными исполнительными органами только в соответствии с их целевым назначением, определенным в соответствующих бюджетных программах. Целевыми текущими трансфертами являются официальные трансферты, которые передаются из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет в пределах утвержденных сумм (помимо бюджетных изъятий или

субвенций) для реализации отдельных текущих бюджетных программ. Целевые текущие трансферты могут предоставляться только на выполнение мероприятий государственных, отраслевых и региональных программ, а также по ходатайству акимов в течение финансового года только на мероприятия, финансируемые из резерва Правительства РК или местного исполнительного органа.

Целевыми трансфертами на развитие являются официальные трансферты, которые передаются из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет в пределах утвержденных сумм для реализации республиканских или областных инвестиционных проектов или программ.

Межбюджетные связи в соответствии с Бюджетным кодексом РК основываются на следующих *принципах*:

– равенство бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы во взаимоотношениях с республиканским бюджетом, бюджетов районов (городов областного значения) с областным бюджетом;

– эффективное распределение поступлений с соблюдением следующих критериев их разграничения:

а) за нижестоящими бюджетами закрепляются налоговые и неналоговые поступления, имеющие стабильный характер, не зависящие от воздействия внешних факторов;

б) налоговые и неналоговые поступления, представляющие плату за услуги, оказанные государственными учреждениями, поступают в доход бюджета, из которого финансируются указанные услуги;

в) налоги, имеющие перераспределительный характер, а также неравномерное размещение налоговой базы, закрепляются за более высокими уровнями бюджетной системы;

г) при закреплении налогов и других обязательных платежей в бюджет предпочтение отдается тому уровню бюджета, который обеспечит наиболее высокую степень их собираемости;

д) налоги, взимаемые с налоговой базы, имеющей четкую территориальную привязку, закрепляются за местными бюджетами;

– выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц РК;

– обеспечение предоставления исполнительными местными органами одинакового уровня государственных услуг;

– максимальная эффективность и результативность предоставления бюджетных услуг за счет закрепления бюджетных услуг за тем уровнем власти, который может обеспечить наиболее эффективное и результативное производство и предоставление государственных услуг;

– максимальное приближение уровня предоставления бюджетной услуги к ее получателям за счет передачи исполнения услуг за возможно более низкий уровень бюджетной системы с целью лучшего учета потребностей их получателей и повышения качества бюджетных услуг;

– ответственность каждого уровня бюджета за эффективное и целевое использование полученных официальных трансфертов и кредитов.

Согласно Закона РК «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2011 – 2013 годы» от 30 ноября 2010 г. установлены следующие бюджетные изъятия из областных бюджетов и бюджета города республиканского значения в республиканский бюджет на 2011– 2013 гг.

Таблица 4.2 – Бюджетные изъятия в республиканский бюджет на 2011– 2013 гг.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Всего, тыс.т.	103 078 751	102 114 759	121 056 185
Атырауской	41 707 712	39 467 955	44 225 473
Мангистауской	12 731 130	16 076 180	24 607 177
города Алматы	48 639 909	46 570 624	52 223 535

Таблица 4.3 – Бюджетные субвенции из республиканского бюджета на 2011– 2013 гг.

	2011г.	2012 г.	2013 г.
Всего,тыс.т.	789 938 833	880 645 461	865 844 050
Акмолинской	49 552 059	53 579 911	53 074 025
Актюбинской	21 836 600	31 721 533	32 805 572
Алматинской	94 077 476	103 882 787	103 465 940
Восточно-Казахстанской	81 700 063	89 595 453	89 281 704
Жамбылской	75 778 457	85 094 218	87 075 850
Западно-Казахстанской	13 983 926	17 113 055	13 485 381
Карагандинской	55 937 850	61 399 259	58 562 240
Кызылординской	64 395 637	71 593 511	71 143 181
Костанайской	48 552 068	52 272 915	51 166 230
Павлодарской	25 809 390	28 929 362	27 722 239
Северо-Казахстанской	47 000 200	50 717 343	50 819 740
Южно-Казахстанской	193 272 522	216 436 264	220 321 863
город Астана	18 042 585	18 309 850	6 920 085

Межбюджетные связи реализуются посредством управления определенными потоками бюджетных ресурсов. Различают восходящий поток бюджетных средств, формирующий доходы республиканского бюджета, и нисходящий поток, обеспечивающий дополнительные поступления финансовых средств из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты. В зависимости от необходимости формирования того или иного потока определяются конкретные механизмы их управления.

В целом механизм управления восходящего потока бюджетных средств определяются налоговой политикой государства и закрепляются в налоговом законодательстве, хотя возможно ежегодное изменение установленных долей по отдельным налогам. При определении подходов к управлению межбюджетными связями учитывается налоговый потенциал каждого из уровней бюджетов, результаты оценки объективных бюджетных потребностей регионов, бюджетные нормативы и единые стандарты обеспечения государственными услугами населения регионов. Подходы к управлению межбюджетными связями устанавливаются в соответствии с фискальной политикой.

Управление движением нисходящего потока осуществляется с использованием различных методов бюджетного субсидирования (субвенции, дотации, бюджетные кредиты, официальные трансферты). Нормативы процентных отчислений от доходов устанавливаются путем применения единой методологии. Методику расчета нормативов отчислений от доходов разрабатывают органы государственной власти на местах, поскольку нормативы распределения доходов применяются только между областным и районным уровнями бюджетной системы.

Также определены объемы бюджетных субвенций, передаваемых из республиканского бюджета в областные бюджеты, бюджет столицы.

Межбюджетные связи существуют во всех странах. Однако государственное устройство конкретных стран влияет и на механизм, и на принципы их построения. Межбюджетные связи демонстрируют характер реализации инструментов государственной политики, нацеленных на поддержание достаточной степени однородности внутреннего экономического пространства страны. Радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии и уровне жизни требует колоссальных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной политики. Все это, обуславливает необходимость выработать новые и более эффективные стратегические и тактические подходы к решению этой проблемы. Одним из таких подходов является совершенствование системы межбюджетных отношений республиканского центра, регионов и органов местного управления, направленное на достижение баланса их интересов, повышение заинтересованности нижестоящих уровней государственного управления в экономическом развитии регионов и обеспечение стабильности поступлений в местные бюджеты. Одним из преимуществ системы является четкое распределение доходных источников без расщепления каждого вида налога между бюджетами и разграничение направлений их использования.

Ключевые понятия: тендер, бюджетный фонд, бюджетные кредиты, трансферты, бюджетные изъятия, межбюджетные связи, налоги, бюджетные ресурсы, бюджетные услуги, бюджетное субсидирование

4.4 Бюджетный процесс: экономические и правовые основы построения и организации

Под *бюджетным процессом* понимается деятельность государственных органов по составлению, рассмотрению и утверждению проектов бюджетов, по организации исполнения бюджетов и обеспечению контроля их исполнения, регламентируемая законодательством.

Содержание бюджетного процесса определяется государственным и бюджетным устройством страны, бюджетными правами соответствующих органов власти и юридических лиц. В бюджетном законодательстве дается уточненное определение бюджетного процесса как регламентированная бюджетным законодательством Республики Казахстан деятельность государственных органов по планированию, рассмотрению, утверждению, исполнению, уточнению и корректировке бюджета, ведению бухгалтерского учета и финансовой отчетности, государственному финансовому контролю, бюджетному мониторингу и оценке результатов.

Основные задачи бюджетного процесса заключаются в следующем:

- выявление материальных и финансовых резервов государства;
- максимально приближенный к реальности расчет доходов и расходов бюджетов;
- обеспечение максимальной сбалансированности бюджетов;
- согласование бюджетов с реализуемой экономической программой;
- осуществление бюджетного регулирования в целях перераспределения источников доходов между бюджетами разного уровня, отраслями хозяйства, экономическими регионами и др. В свою очередь, решение этих задач достигается посредством реализации бюджетной политики (рисунок 4.5).



Рисунок 4.5 – Связь бюджетного процесса и бюджетной политики

Все стадии бюджетного процесса экономически взаимообусловлены и взаимосвязаны и являются прямым отражением не только экономической жизни общества, но и политической культуры. Суть взаимосвязи бюджетной политики и бюджетного процесса – результативность проведения данной политики, зависящая от процессуальных особенностей бюджетных норм и влияющая на качество бюджетного процесса.

Организация бюджетного процесса суверенного государства строится в соответствии с действующим бюджетным законодательством, законодательными и нормативными актами, регулирующими бюджетный процесс,

а также Правилами о порядке составления и исполнения бюджета, разрабатываемыми уполномоченным органом по бюджетному планированию. Организация бюджетного процесса в республике основана на следующих принципах:

- *единства*, выражающегося в единой правовой базе, единой бюджетной классификации, в единстве форм бюджетной документации, необходимой для статистической и бюджетной информации, в единстве денежной системы;

- *самостоятельности*, когда каждый участник бюджетного процесса самостоятельно организует свою деятельность, которая обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования;

- *сбалансированности*, сущность которой заключается в установлении правильного соотношения между доходами и расходами всех бюджетов;

Соблюдение требований вышеназванных принципов должно обеспечить устойчивость бюджета и необходимые пропорции в распределении средств, как между сферами деятельности, так и между регионами. Важное условие при этом – соответствие расходов бюджета его доходам, создание финансовых резервов, что служит главной основой всей финансовой политики государства.

Согласно Бюджетному кодексу, бюджет формируется на основе среднесрочного плана социально-экономического развития РК и программ развития территорий с учетом ежегодного послания Президента РК к народу Казахстана. Другим важным моментом, также отраженным в Бюджетном кодексе, является регламентирование функций государственной власти в управлении финансовыми ресурсами, включая организацию бюджетного процесса. К этим функциям относятся:

- взаимодействие экономических и финансовых целей государства;
- взаимодействие бюджетов разных уровней с различными секторами экономики;

- совершенствование налогово-бюджетных инструментов;

- определение источников и размеров отчислений во внебюджетные специальные фонды;

- установление структуры и размера поступлений доходов в бюджеты и расходов из бюджетов;

- определение размера дефицита (профицита) республиканского бюджета;

- сбалансированность местных бюджетов;

- оценка состояния и динамики государственного долга с учетом его погашения и влияния на финансовые операции государства.

На протяжении всех стадий бюджетной деятельности по организации бюджетного процесса реализуются следующие *основные мероприятия*:

- определение доходов бюджета по отдельным налоговым и другим платежам, а также общего объема в соответствии с прогнозами и целевыми программами социально-экономического развития;

- установление расходов бюджета по целевому и адресному назначению;
- согласование бюджета с общей программой финансовой стабилизации, направленной на преодоление инфляционных тенденций в экономике и обеспечение устойчивости национальной денежной единицы;
- сокращение и ликвидация бюджетного дефицита за счет экономически оправданных источников;
- осуществление бюджетного регулирования в целях сбалансированности бюджетов разного уровня путем перераспределения источников доходов государства между ними, а также между сферами деятельности и регионами;
- обеспечение пропорциональности и сбалансированности различных крупномасштабных социально-экономических программ;
- контроль финансовой деятельности юридических лиц и доходов физических лиц при выполнении ими налоговых обязательств.

В случае одобрения представленных документов Правительство республики принимает постановление, которым устанавливается порядок, сроки формирования проекта бюджета центральными государственными органами, организациями, содержащимися за счет бюджетных средств, и представления его в уполномоченный орган. Все участники бюджетного процесса руководствуются Правилами составления и исполнения республиканского и местных бюджетов, утвержденными Правительством РК. На рисунке 4.6 представлена действующая структура управления бюджетным процессом в Казахстане.

Организация бюджетного процесса начинается с подготовки на предстоящий финансовый год уполномоченным органом по бюджетному планированию (на данный момент – Министерством экономического развития и торговли), основных направлений бюджетной политики, а также проекта консолидированного финансового плана государства. Последний разрабатывается на основе ежегодного послания Президента РК к народу Казахстана, среднесрочного плана социально-экономического развития республики, программ развития территорий, оценки текущего исполнения бюджета, динамики макроэкономических показателей, основных направлений денежно-кредитной и фискальной политики.

Содержанием бюджетного процесса, который основывается на бюджетном устройстве страны и бюджетных правах, определяются его этапы (стадии) деятельности. В целом осуществление бюджетного процесса включает в себя следующие этапы бюджетной деятельности:

- 1) составление проекта бюджета;
- 2) рассмотрение и утверждение бюджета;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) составление отчета об исполнении бюджета и его утверждение.

Порядок разработки, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета определен Конституцией РК и Бюджетным кодексом РК. На первом этапе формирования бюджета в целях определения объемов денежных-



Рисунок 4.6 – Действующая структура управления бюджетным процессом

средств, необходимых для выполнения органами центральной и местной государственной власти своих функций, составляются проекты бюджетов разных уровней. Этому процессу предшествует определение основных направлений бюджетной политики страны, разработка прогнозных параметров развития экономики в целом и его отраслей и регионов, подготовка финансовых балансов. Для разработки бюджета в качестве исходных используются макроэкономические показатели, характеризующие объем валового внутреннего продукта на предстоящий год и темп его роста, инфляционные процессы и среднегодовой курс национальной валюты (тенге) по отношению к доллару США.

Работа по составлению проекта бюджета – одного из важных этапов бюджетного процесса – начинается задолго до начала предстоящего бюджетного года. В Республике Казахстан непосредственная работа по составлению бюджета начинается с ежегодного обращения Президента страны с Посланием к народу Казахстана, в котором определяются общие направления социально-экономического развития страны и формируются задачи финансово-денежной политики государства.

Поскольку составление проектов бюджетов целиком и полностью возлагается на Правительство РК и соответствующие исполнительные органы местной власти, то порядок и сроки разработки республиканского бюджета и местных бюджетов, а также порядок работы над необходимыми документами, обязательными для представления одновременно с проектом бюджета, определяется специальным постановлением Правительства РК. Расчеты и показатели проекта бюджета до официального представления в органы представительной власти носят конфиденциальный характер. При

разработке проекта бюджета должен соблюдаться принцип преемственности и последовательности социально-экономической политики государства.

На следующем этапе одобренный высшим и местными исполнительными органами (Правительством РК и соответствующими акиматами) проект бюджета для рассмотрения и утверждения поступает в представительные органы (Парламент Республики Казахстан и соответствующие маслихаты). Здесь проект бюджета рассматривается в специальных комитетах и комиссиях, где детально анализируются статьи бюджета, вносятся коррективы и дается заключение. Затем проект бюджета обсуждается на заседаниях палат Парламента (мажилисе и сенате). Утверждается республиканский бюджет на совместном заседании палат Парламента, местные бюджеты – на заседаниях маслихатов. На этом этапе бюджетного процесса принимается закон о бюджете на предстоящий финансовый год.

Этап исполнения бюджета заключается в получении утвержденных доходов и осуществлении расходов в соответствии с утвержденными в бюджете ассигнованиями, а также осуществление финансирования дефицита (использования профицита) бюджета. Данный этап продолжается в течение календарного года, который принято называть финансовым или бюджетным годом. Исполнение бюджетов обеспечивают Правительство РК и соответствующие местные исполнительные органы, руководствуясь при этом следующими принципами:

- целевого использования бюджетных средств, согласно которому использование бюджетных ассигнований осуществляется строго по назначению в соответствии с паспортами бюджетных программ и нормативными правовыми актами, регламентирующими их осуществление;
- своевременности, который требует зачисления в установленные сроки поступлений в бюджет и использования бюджетных средств;
- равномерного исполнения бюджета, что означает распределение бюджетных средств в течение бюджетного года таким образом, чтобы в конце года не допустить накопления объема платежей;
- единства кассы, по которому все финансовые операции, проводимые по зачислению поступлений, и финансированию расходов, осуществляются с единого казначейского счета в национальной валюте.

Последний этап бюджетного процесса, осуществляемый после завершения бюджетного года, – это составление отчета об исполнении бюджета, который формируется специальными органами – центральным уполномоченным органом по исполнению республиканского бюджета и соответствующими органами на местах по исполнению местных бюджетов. Отчет представляется в представительные органы власти, которые его утверждают в установленном порядке.

При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости сокращения дефицита бюджета и обязаны руководствоваться принципом сбалансированности доходов и расходов бюджета. Это означает, что величина предусмотренных бюд-

жетом расходов должна соответствовать суммарной величине доходов – бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. Однако достижение равенства доходов и расходов бюджета на практике не всегда возможно и это не считается чрезвычайным положением, поскольку в мире практически нет стран, которые не имели бы бюджетного дефицита.

Механизм функционирования бюджетной системы регламентируется юридическими нормами. Совокупность юридических норм, по которым строится и действует бюджетная система, а так же определяется компетенция государственных органов власти и управления по разработке, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов, представляет собой бюджетное право.

В Бюджетном кодексе по всем видам бюджетов дается их определение, устанавливается наименование доходов и расходов, рассматривается порядок составления отчетов об исполнении бюджета, их утверждения и регламентируются вопросы контроля исполнения бюджетов. Здесь же определен перечень налогов, по которым в соответствующий бюджет поступают доходы полностью, указаны доходы, по которым в доход соответствующего бюджета зачисляется часть доходов по нормативам, установленным вышестоящим органом. Бюджетным кодексом определяется порядок формирования Национального фонда, источники его формирования и использования, а также определены функции Совета по управлению этим фондом.

Порядок разработки, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета определен Конституцией РК и Бюджетным кодексом РК. Структуру государственных органов в области регулирования бюджетных отношений составляют: Президент РК, Парламент РК, Счетный комитет по контролю исполнения республиканского бюджета, Правительство РК, Министерство торговли и экономического развития, Министерство финансов, местные представительные и исполнительные органы.

Ключевые понятия: бюджетное устройство, финансовый контроль, бюджетный мониторинг, сбалансированность бюджета, денежная эмиссия, бюджетные отношения, бюджетная система

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение бюджетной системы как экономической категории.
2. Обоснуйте необходимость создания новой бюджетной системы при формировании рыночных преобразований.
3. Дайте характеристику этапам становления бюджетной системы РК.
4. Чем определяется состав бюджетной системы страны?
5. Какие функции выполняет бюджетная система?
6. В чем заключается значение бюджетной системы государства?
7. Дайте определение бюджетному устройству государства. Чем определяется бюджетное устройство?

Глава 4 Бюджетная система и основы ее построения

8. Что такое бюджетный федерализм?
9. Перечислите преимущества и недостатки унитарной формы бюджетного устройства.
10. Перечислите преимущества и недостатки федеративной формы бюджетного устройства.
11. Виды и уровни бюджетной системы Республики Казахстан.
12. Перечислите основные принципы построения бюджетной системы РК.
13. Что такое чрезвычайный государственный бюджет? В каких случаях он принимается?
14. Перечислите причины включения Национального фонда в состав бюджетной системы РК.
15. Что такое бюджетные отношения? В чем заключается их специфика?
16. Что представляют собой межбюджетные связи? Перечислите принципы межбюджетных связей.
17. Каким способом рассчитывается объем трансфертов общего характера?
18. Что такое бюджетный процесс? Перечислите основные задачи бюджетного процесса.
19. Перечислите принципы бюджетного процесса.
20. В чем заключается связь бюджетного процесса и бюджетной политики?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Теоретические аспекты построения бюджетной системы Казахстана.
2. Этапы становления бюджетной системы Казахстана.
3. Характеристика отдельных видов бюджетов.
4. Принципы построения бюджетной системы Республики Казахстан.
5. Бюджетное устройство и бюджетная система Республики Казахстан.
6. Республиканский бюджет и его роль в решении общегосударственных задач.
7. Местные бюджеты и их значение в социально-экономическом развитии территориальных образований.
8. Бюджетная система Республики Казахстан: современное состояние и перспективы развития.
9. Бюджетные системы зарубежных государств.
10. Бюджет государства и бюджетная система Казахстана.
11. Бюджетные системы стран СНГ.
12. Бюджетное устройство РК и проблемы его совершенствования.
13. Бюджетное устройство и бюджетное регулирование.
14. Формирование децентрализованной модели бюджетного устройства Казахстана в условиях развития унитарных отношений.
15. Национальные особенности бюджетных отношений в странах с унитарным устройством.
16. Развитие межбюджетных отношений в Казахстане в условиях реформирования бюджетной системы.
17. Организационно-правовая регламентация бюджетной системы.
18. Бюджетные отношения и налоговый потенциал регионов.
19. Финансово-экономические основы и принципы формирования бюджетных отношений.
20. Бюджетный процесс в Казахстане и пути его совершенствования.

Часть 2 КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БЮДЖЕТ КАЗАХСТАНА

Глава 5 Экономическая сущность и значение отдельных видов бюджета

Консолидированный бюджет – централизованный денежный фонд государства, объединяющий республиканский бюджет, бюджеты областей, города республиканского значения, столицы и поступления, направляемые в Национальный фонд Республики Казахстан без учета взаимопогашаемых операций между ними. Консолидированный бюджет не утверждается органами законодательной власти и используется в аналитических целях.

Структура консолидированного бюджета состоит из следующих разделов:

- республиканский бюджет;
- бюджет области, бюджеты города республиканского значения, столицы;
- поступления в бюджет, направляемые в Национальный фонд Республики Казахстан и переводы их в Национальный фонд Республики Казахстан.



Рисунок 5.1 – Аналитическая структура бюджета Республики Казахстан

Государственный бюджет представляет собой свод республиканского и местного бюджетов без учета взаимопогашаемых операций между ними. Государственный бюджет, также как и консолидированный, составляется и используется в качестве аналитической информации и не подлежит утверждению.

Представленные данные свидетельствуют о том, что в структуре консолидированного бюджета Республики Казахстан стабильную устойчивость развития по отношению к созданному в стране ВВП демонстрирует только Национальный фонд РК. Влияние мирового экономического кризиса

Таблица 5.1 – Устойчивость формирования консолидированного бюджета Республики Казахстан (в % к ВВП)

Наименование показателей	2006г.	2007 г.	2008 г	2009 г.	2010г.
Государственный бюджет	21,34	22,47	25,13	21,93	19,98
– Республиканский бюджет	16,51	17,29	20,67	17,38	16,85
– Местный бюджет	4,82	5,19	4,47	4,54	3,13
Национальный фонд РК	18,46	21,28	20,65	25,12	26,45

са просматривается в динамике в сторону снижения их доли в совокупном объеме, обусловленное общей динамикой государственного бюджета и его структурных элементов: республиканского и местного.

5.1 Республиканский бюджет: содержание, роль и экономическая сущность доходов и расходов

В современных условиях развития экономики Республики Казахстан роль республиканского бюджета приобретает все большее значение. Он стал основным инструментом реализации экономической и социальной политики государства, оказывая значительное влияние на темпы экономического роста, на финансовое регулирование экономики и, в конечном счете, на повышение ее конкурентоспособности.

Республиканский бюджет – это централизованный денежный фонд, формируемый за счет налоговых и других поступлений, определенных Бюджетным кодексом. Республиканский бюджет предназначен для финансового обеспечения задач и функций центральных государственных органов, подведомственных им государственных учреждений и реализации общереспубликанских направлений государственной политики. В соответствии с Концепцией по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, утвержденной постановлением Правительства РК от 26 декабря 2007 года № 1297 и Бюджетным кодексом РК (04.12.2008 г.) (раздел 3, статьи 62 – 68) с 2009 года осуществляется бюджетное планирование ориентированное на результат с расчетом на среднесрочный трехлетний период.

Республиканский бюджет является первым уровнем бюджетной системы страны. Унитарность государственного устройства в Казахстане определила необходимость централизованного подхода к управлению бюджетной системой. Наряду с этим, перераспределительный характер механизма республиканского бюджета позволяет обеспечивать эффективную финансовую политику государства. Возможность централизованного уравновешивания интересов различных по уровню развития регионов Казахстана позволяет решать и проблемы регионального развития. Значимость

республиканского бюджета проявляется в маневрировании денежными ресурсами, использовании их на финансировании приоритетных направлений социально-экономического развития страны и регионов, стимулировании экономического роста. Централизация значительных финансовых ресурсов позволяет государству финансировать возрастающие социальные расходы, обеспечивать обслуживание государственного долга, поддерживать на необходимом уровне состояние обороноспособности и правопорядка, осуществлять эффективное управление государственным сектором и др.

К числу важных пропорций, связывающих бюджетную систему с общественным воспроизводством следует отнести:

1 Соотношение консолидированного бюджета и ВВП. Эти пропорции характеризуют степень перераспределения через бюджет общественного продукта и дохода. Они также показывают степень огосударствления воспроизводственного процесса. Такое соотношение включает отношение доходов и расходов к ВВП. Отношение доходов позволяет оценить степень централизации финансовых ресурсов в государстве. Отношение расходов консолидированного бюджета к ВВП показывает границы ответственности общества в удовлетворении своих потребностей.

2 Доля бюджетных финансовых потоков, направляемых в реальный сектор экономики (экономический рост и как следствие рост доходной базы бюджета)

3 Соотношение дефицита бюджета и ВВП. Чем выше уровень реального роста ВВП, тем ниже уровень бюджетного дефицита.

Республиканский бюджет на соответствующий трехлетний период утверждается законом Республики Казахстан. Областной бюджет, бюджет города республиканского значения и столицы представляют собой централизованный денежный фонд, который также формируется за счет налоговых и других поступлений, определенных Бюджетным кодексом. Его средства предназначены для финансового обеспечения задач и функций местных государственных органов областного уровня, города республиканского значения, столицы, подведомственных им государственных учреждений и реализации государственной политики в соответствующей административно-территориальной единице. Областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы на соответствующий период утверждаются решением маслихата области, города республиканского значения, столицы.

Бюджетным Кодексом РК предусмотрено действие чрезвычайного государственного бюджета. В случаях чрезвычайного или военного положения в Республике Казахстан вводится чрезвычайный государственный бюджет, который формируется на основе республиканского и местных бюджетов. Основанием для введения и прекращения действия чрезвычайного государственного бюджета является Указ Президента Республики Казахстан о введении и отмене на всей территории республики чрезвычайного или военного положения. На время действия чрезвычайного государственного бюджета действие закона о республиканском бюджете и реше-

ния маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета приостанавливается. О принятии чрезвычайного государственного бюджета незамедлительно информируется Парламент республики.

Экономическая сущность, роль и значение республиканского бюджета заключается в его многогранности, которая проявляется в том, что:

1. Выступает в качестве крупнейшего фонда денежных средств централизованного характера, имеет специфические, законодательно закреплённые источники доходов и направления расходов.

2. Утверждение республиканского бюджета носит законодательно публичный характер.

3. Формирование бюджета осуществляется на основе бюджетных программ, отражающих основные функции государства. В этой связи, он определяет ключевые задачи государства на соответствующий период. Данная особенность отражает общественно-политическую значимость республиканского бюджета. Можно сказать, что она позволяет общественности сравнивать цели, заявленные политическим руководством страны, с теми, которые были фактически заложены в бюджет, а, значит, подлежат реализации в текущем периоде.

4. Служит финансовым инструментом, который позволяет государству влиять на экономическую ситуацию в стране, на её региональное развитие.

5. Является источником управления бюджетными ресурсами. В соответствии с национально-государственным устройством, являясь унитарным государством Республика Казахстан имеет единую бюджетную систему, основанную на едином бюджетном законодательстве, единых процедурах осуществления бюджетного процесса и т.д. Поэтому основным законодательным актом, регулирующим бюджетные отношения, является Бюджетный кодекс РК.

Особенность централизованного фонда любого государства проявляется в том, что он предназначен для финансового обеспечения выполнения задач и функций центральных органов власти и управления, подведомственных им государственных учреждений. Посредством республиканского бюджета осуществляется реализация мероприятий государственной политики, затрагивающих общегосударственные интересы. Только через механизм республиканского бюджета, позволяющего аккумулировать крупные финансовые ресурсы, государство реализует свои властные полномочия, обеспечивая регулирование и стимулирование развития экономики, инвестиционной активности, реализацию социальной политики.

Средства республиканского бюджета являются важным источником финансирования посткризисного развития национальной экономики, реализации государственных программ форсированного индустриально-инновационного развития. Большую роль играет республиканский бюджет в поддержании и развитии искусства, культуры, средств массовой информации. Функционирование бюджета связано с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств государства, которое происходит посредством особых экономических форм – доходов и расхо-

дов бюджета – специфических форм функционирования самого государственного бюджета, выражающих отдельные этапы стоимостного распределения. Через проявление и взаимозависимость данных категорий осуществляется формирование и использование централизованного фонда денежных средств. Доходы и расходы объективны, как и сам бюджет, и имеют специфическое общественное назначение: доходы обеспечивают государство необходимыми денежными средствами, расходы распределяют централизованные ресурсы в соответствии с общегосударственными потребностями. Состав и структура доходов и расходов отражают основные направления реализации фискальной политики государства, отвечающих текущим запросам национальной экономики.

Доходы бюджета – денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РК в распоряжение органов государственной власти республики и органов местного самоуправления.

В соответствии с действующим законодательством доходы республиканского бюджета формируются за счет налоговых и неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала и официальных трансфертов, в том числе за счет целевых трансфертов Национального фонда РК. Состав и величина доходов республиканского бюджета определяются налоговым законодательством, рассчитываются на основе важнейших макроэкономических показателей среднесрочного плана социально-экономического развития страны. В формировании доходов республиканского бюджета просматривается четкая связь между бюджетной и налоговой политикой государства. При этом налоговая политика государства основывается на экономической обоснованности налогообложения конкретным видом налога, на простоте и ясности положений и норм налогового законодательства и ориентируется не только на обеспечение поступлений в бюджет, но и выступает в качестве важнейшего инструмента управления экономикой.

Структура доходов и расходов определяется бюджетной классификацией, которая предусматривает их систематизированную группировку. Можно сказать, что структура доходов и расходов бюджета определяет и отражает роль соответствующего уровня бюджета в экономической системе на макро- и микроуровнях. Увеличение доходов бюджета обеспечивается ростом как налоговых поступлений, так и неналоговых поступлений. Общие тенденции этих поступлений в бюджет отражают соответствующие изменения в экономике и системе налогообложения страны.

Анализ устойчивости динамики доходов и расходов республиканского бюджета в процессе создания ВВП страны позволяет дать оценку стабильности развития государственного бюджета и его основных показателей (рисунок 5.2).

Доходы – это результат определенной деятельности, связанной с затратами средств (независимо от времени их осуществления). Доходы являются результатом производства, коммерческой, посреднической, иной целе-

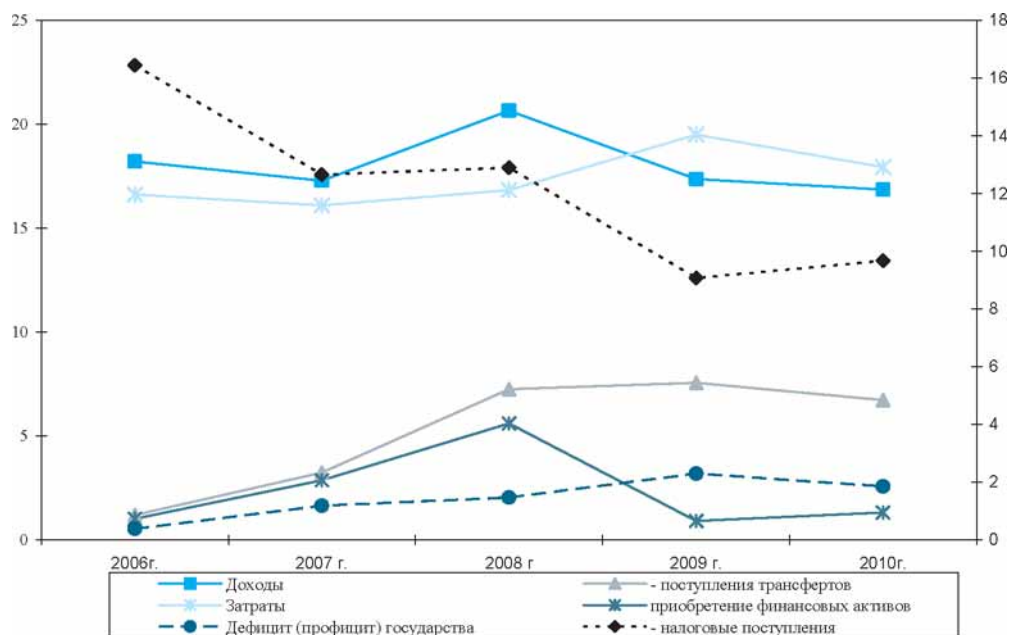


Рисунок 5.2 – Устойчивость формирования доходов и расходов республиканского бюджета (в процентах к ВВП)

направленной деятельности и возникают на стадии распределения вновь созданного продукта и услуг.

Доходы бюджетов – это часть созданного национального дохода, поступающая в процессе перераспределения в централизованные фонды государства и органов местного самоуправления. Они формируются на налоговой и неналоговой основе и за счет безвозмездных перечислений в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством, а также доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. В доходах бюджетов могут быть частично централизованы доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней бюджетной системы, для целевого финансирования централизованных мероприятий, а также безвозмездные перечисления. Нормативы централизации доходов утверждаются действующим законодательством. В составе доходов бюджетов обособленно учитываются доходы целевых бюджетных фондов.

Доходы бюджетов, структура которых определяется Бюджетным кодексом классифицируются следующим образом.

Доходы местных бюджетов рассматриваются как закрепленные и регулирующие. Основу закрепленных доходов составляют собственные налоги, под которыми традиционно понимают налоги и другие поступления соответствующих уровней власти, законодательно закрепленные за отдельными бюджетами. Основу регулирующих доходов представляют собой доходы, поступающие в соответствующий бюджет в виде процентных

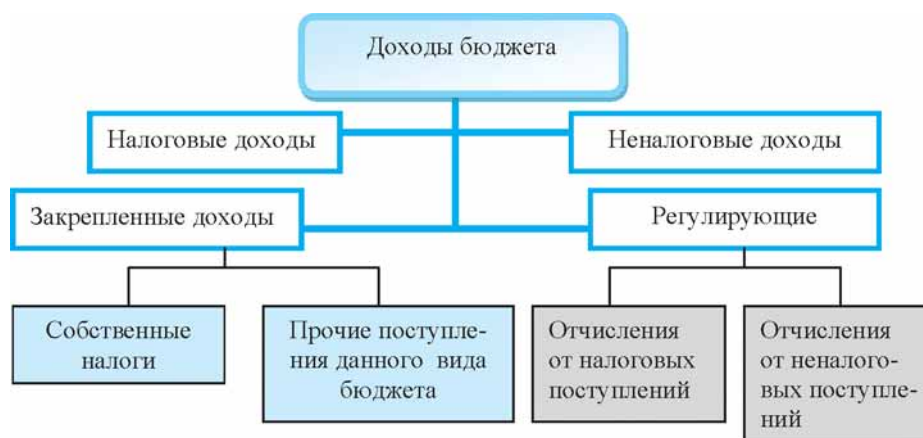


Рисунок 5.3 – Классификация доходов бюджета

отчислений от налогов и иных платежей по долговременным нормативам, утвержденным в установленном порядке.

Собственные доходы – это доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле на постоянной либо долговременной основе в установленном законом порядке поступают в определенный бюджет. Например, в соответствии с Бюджетным кодексом, корпоративный подоходный налог и налог на добавленную стоимость полностью закреплены как доходы республиканского бюджета.

Государство является собственником части средств производства. В этих условиях значительным источником государственных доходов является доход от государственной собственности. Часть государственных доходов образуется за счет доходов предпринимательского сектора и населения, мобилизуемых налоговой системой государства для удовлетворения общенародных потребностей.

Доходы бюджета классифицируются по целому ряду признаков (рисунок 5.4).

В частности к доходам от государственной собственности относятся:

– доходы государственных предприятий и организаций в виде валового дохода (прибыли), налога на добавленную стоимость, акцизов, таможенных доходов;

– доходы от государственного имущества (от государственного жилого фонда, земли, лесов, водных угодий, других природных ресурсов, средства от разгосударствления и приватизации государственной собственности);

– доходы от платных услуг, оказываемых государственными учреждениями и организациями (регистрационные сборы, сборы за поверку, клеймение и экспертизу мер и измерительных приборов, плата за анализ и клеймение изделий из драгоценных металлов), и плата за нехозяйственные услуги (государственная пошлина, заявочный сбор на товарные знаки).



Рисунок 5.4 – Классификация государственных доходов

Источник: Мельников В.Д. Основы финансов. Учебник для ВУЗов. Алматы, издательство LEM, 2007, с.218.

– специальные средства бюджетных учреждений, включающие арендную плату за помещения, доходы подсобных предприятий и др.

В зависимости от организационно – правового оформления форм собственности государственные доходы состоят из:

- доходов государственных предприятий и организаций;
- налоговых поступлений частнопредпринимательского сектора;
- налоговых поступлений общественных, кооперативных и коллективных организаций;
- налоговых платежей населения.

Сферы создания государственных доходов позволяют классифицировать их на:

- доходы, формируемые в сфере материального производства;
- доходы, образующиеся в нематериальной сфере.

По финансовому содержанию государственные доходы делятся на:

- налоговые;
- неналоговые.

Момент, начиная с которого налоговые доходы считаются уплаченными доходами соответствующего бюджета, определяется налоговым законодательством. Что касается неналоговых доходов и других поступлений, то они считаются уплаченными в бюджет с момента списания денежных средств со счета плательщика в кредитной организации. Денежные

средства считаются зачисленными в доход соответствующего бюджета с момента совершения банком операции по зачислению денежных средств на счет органа, исполняющего бюджет. При этом, доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской деятельности, в полном объеме учитываются в его смете доходов и расходов и отражаются в доходах соответствующего бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг. В доходах бюджета отражается также финансовая помощь, предоставляемая в рамках бюджетной системы от бюджета другого уровня в форме дотаций, субвенций и субсидий либо другой безвозвратной и безвозмездной передачи средств.

В доходы бюджетов зачисляются и безвозмездные перечисления от физических и юридических лиц, международных организаций и правительств иностранных государств, а также средства по взаимным расчетам. Взаимные расчеты — это операции по передаче средств между бюджетами разных уровней бюджетной системы, связанные с изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, с передачей полномочий по финансированию расходов или передачей доходов, произошедшими после утверждения закона о бюджете и не учтенными законом о бюджете.

Доходы республиканского бюджета формируются из поступлений от налогов (корпоративный подоходный налог, налог на добавленную стоимость и т.д.), сборов (сбор за проезд автотранспортных средств по территории Республики Казахстан, консульский сбор) и других обязательных платежей (таможенные пошлины на ввозимые и вывозимые товары, государственная пошлина за выдачу паспортов и удостоверений личности граждан Республики Казахстан). Кроме того, республиканский бюджет пополняется за счет неналоговых поступлений и доходов от операций с капиталом.

Неналоговыми поступлениями республиканского бюджета являются: доходы от республиканской собственности, сбор за легализацию имущества, поступления от реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета и т.д. В республиканский бюджет зачисляются поступления от погашения выданных из республиканского бюджета кредитов, продажи финансовых активов государства, находящихся в республиканской собственности, правительственных займов.

В соответствии с примененной классификацией к неналоговым доходам относятся:

- доходы от имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;
- доходы от продажи земли и нематериальных активов;
- поступления трансфертов из негосударственных источников;
- административные платежи и сборы;

- штрафные санкции, возмещение ущерба;
- доходы от внешнеэкономической деятельности;
- прочие неналоговые доходы.

Таким образом, в доходы республиканского бюджета зачисляются: собственные налоговые доходы республиканского бюджета, кроме налоговых доходов, передаваемых в виде регулирующих доходов бюджетам других уровней бюджетной системы; таможенные пошлины, таможенные сборы и другие таможенные платежи; государственная пошлина собственные неналоговые доходы. В процессе исполнения республиканского бюджета в его доходы поступают средства по взаимным расчетам и другие безвозмездные перечисления. В доходах республиканского бюджета также учитываются чистый доход Национального Банка Республики Казахстан — по нормативам, установленным законодательством и доходы от внешнеэкономической деятельности.



Рисунок 5.5 – Действие метода сбалансированного бюджета

Особенности формирования национальной экономики Казахстана обусловили появление такой статьи доходов государственного бюджета как «нефтяные поступления». Несомненно, роль данного источника очень важна и имеет большей частью положительное влияние на развитие экономики. Это объясняется, прежде всего, его значимостью как весомого источника дохода не связанного с экономическим ростом в отраслях производства. Данный вид доходов формируется за счет роста цен на мировых рынках сырья и позволяет получать значительные дополнительные средства в бюджет.

За годы независимости доля поступлений нефтяного происхождения возросла. В условиях экономических кризисов и незначительных колебаний мировых цен повышается риск неисполнения доходной части бюджета. Изменение структуры доходов и расходов государственного бюджета отражает реформирование бюджетной системы в целях обеспечения оптимального баланса распределения нефтяных поступлений между республиканским бюджетом и Национальным фондом. В этой связи основной задачей перспективного развития стало снижение зависимости бюджетной структуры от данного вида источника.

В составе доходов государственного бюджета Республики Казахстан важно определить соотношение поступлений от предприятий нефтяного и ненефтяного секторов. Это обусловлено тем, что в настоящий момент экономика нашей страны в значительной степени финансируется за счет экспорта нефти и поэтому при осуществлении дальнейшей фискальной политики необходимо стремиться к снижению зависимости доходной части бюджета от резких колебаний мировых цен на нефть. В связи с этим, особый интерес представляет концепция устойчивого ненефтяного дефицита бюджета, который не учитывает поступления нефтяных доходов и, соответственно, не имеет прямой зависимости от ситуации, складывающейся на мировом рынке нефти.

Государственные расходы представляют собой денежные издержки, связанные с функционированием государства. В состав государственных расходов входят расходы государственного бюджета, государственных внебюджетных фондов, государственных предприятий и организаций, учреждений производственной и непроизводственной сфер.

Затратами бюджета являются бюджетные средства, выделенные на невозвратной основе. Они подразделяются на следующие виды:

- затраты, обеспечивающие деятельность государственных учреждений;
- затраты, связанные с организацией и проведением мероприятий, не носящих постоянного характера;
- затраты на государственный заказ – оплата государственными учреждениями товаров (работ, услуг), полученных от физических, юридических лиц и крестьянских (фермерских) хозяйств на основе гражданско – правовых сделок в рамках реализации бюджетных программ;
- денежные выплаты физическим лицам – затраты, связанные с платежами физическим лицам в денежной форме в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан, кроме выплаты работникам за труд;
- субсидии юридическим лицам – финансирование на безвозмездной и невозвратной основе юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями и общественными объединениями;
- официальные трансферты – выплаты трансфертов из одного уровня бюджета в другой, а также в Национальный фонд Республики Казахстан;
- иные вид затрат на выполнение обязательств государства.

Расходы бюджета представляют собой процесс выделения и использования финансовых ресурсов, аккумулированных в бюджетах каждого уровня, в соответствии действующим законодательством на соответствующий период. Расходы бюджетов в зависимости от их экономического содержания делятся на капитальные и текущие. Эта группировка устанавливается экономической классификацией расходов бюджетов. В расходах бюджетов указываются со знаком минус средства от возврата государственных кредитов, бюджетных кредитов и бюджетных ссуд.

Капитальные расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, связанных с расширенным воспроизводством, при осуществлении которых создается или увеличивается имущество, находящееся в государственной собственности, муниципальных образований. Они обеспечивают инновационную и инвестиционную деятельность. К ним относятся расходы, предназначенные для инвестиций, на проведение капитального ремонта, средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели и т.п. В составе капитальных расходов бюджетов может формироваться бюджет развития. Он имеет целевое назначение и предназначен для финансирования приоритетных инвестиционных проектов и программ. Однако в последние годы в связи с необходимостью направления значительных средств на погашение государственного долга бюджет развития в составе республиканского бюджета не выделяется.

Текущие расходы бюджетов — часть расходов бюджетов, обеспечивающая текущую работу органов государственной власти, местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и предприятиям отдельных отраслей экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций.

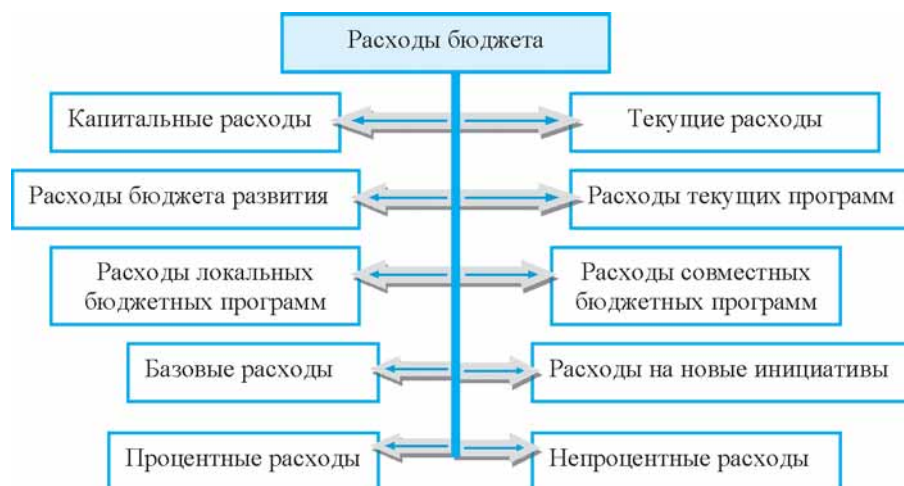


Рисунок 5.6 – Классификация расходов бюджета

Расходы бюджетов подразделяются также на процентные и непроцентные. Процентные расходы – это расходы, направляемые на обслуживание государственного долга. Непроцентные расходы представляют собой расходы бюджета за вычетом процентных расходов. Процентные расходы обусловлены наличием государственного внутреннего и внешнего долга. Они носят непроизводительный характер и зависят от объема заимствований, сроков займов, процентов по займам. Значительное воздействие на процентные расходы оказывает курс тенге по отношению к валютам, в которых произведены заимствования и произведены выплаты процентов. Поэтому при девальвации тенге расходы на обслуживание внешних займов возрастают, и, наоборот, при укреплении тенге они сокращаются. Текущие и капитальные расходы бюджета – это часть непроцентных расходов (глава 13).

Расходы республиканского бюджета осуществляются по следующим направлениям:

- социальная сфера (образование, здравоохранение, социальная помощь и социальное обеспечение);
- оборона, общественный порядок, безопасность;
- правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность;
- культура, спорт, туризм и информационное пространство;
- промышленность, недропользование, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность;
- агропромышленный комплекс, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории и охрана окружающей среды, земельные отношения;
- инфраструктура страны (транспорт и коммуникации);
- прочие направления.

Из республиканского бюджета также финансируются расходы на:

- обеспечение деятельности центральных государственных органов и других государственных учреждений, включая переподготовку кадров и повышение квалификации работников;
- бюджетные инвестиционные проекты и программы, международное сотрудничество, прикладные научные исследования и нормативно-методическое обеспечение по направлениям, определенным Бюджетным кодексом.

Характерной особенностью расходной части бюджета является его социально-экономическая направленность. Проводимая политика затрат направлена в целом на повышение эффективности и результативности государственных расходов.

Динамика расходной части республиканского бюджета РК (Приложение 1) в целом характеризуется устойчивым ростом: в период с 2006г по 2010г. объем затрат по сравнению с предшествующим периодом возрастал в среднем на 23%. Лишь в 2009г. на фоне последствий экономического кризиса затраты бюджета в абсолютном значении выросли

лишь на 15%. В то же время при проведении анализа в сопоставлении к величине ВВП ситуация складывается несколько иная. Доля государственных расходов в ВВП зависит не только от уровня потребностей в общественных товарах и услугах, но и от реальной динамики ВВП. Поэтому в условиях падения уровня производства или же его роста объем законодательно установленных социальных гарантий и услуг должен быть адекватным для удовлетворения общественных потребностей. Это обусловлено реализацией важных социально-значимых и индустриально-перспективных направлений развития национальной экономики, что требовало оказания государственной поддержки. В условиях высоких мировых цен на нефть новая фискальная политика государства направлена на повышение уровня несырьевых источников доходов государственного бюджета. Это позволит снять зависимость экономики от изменения конъюнктуры мировых цен.

Правильность такого подхода подтверждает многолетний опыт стран-экспортеров нефти. Он показывает, что неразумно высокие государственные расходы в отдельные благоприятные годы впоследствии, в годы циклического снижения цен на нефть, зачастую приводят к низкому уровню жизни ввиду макроэкономического разбалансирования экономики и нарушению устойчивости баланса государственных доходов и расходов. Для предотвращения этого необходимо постоянно предпринимать и совершенствовать меры по достижению баланса потребления доходов от природных ресурсов в отдельные периоды времени.

Структура расходов бюджета отражает политику государства в удовлетворении общественных потребностей производства товаров и социальных нужд. Объем расходов на социальные цели обуславливает рост государственных расходов не только в абсолютных суммах, но и рост их доли в ВВП, характеризуя в конечном счете возможности централизованных финансовых ресурсов государства в удовлетворении общественных потребностей. Местные бюджеты сегодня стали нести значительную часть затрат по финансированию социально-культурных мероприятий.

Таким образом, экономическое содержание республиканского бюджета раскрывается через формирование таких самостоятельных экономических категорий как доходы и расходы. Государство, устанавливая бюджетные показатели, должно учитывать объективные условия хозяйствования, экономические и финансовые возможности страны, необходимость первоочередного удовлетворения отдельных общественных потребностей. Решения, принимаемые государством в области бюджетных показателей, как и сами государственные формы правления, полностью зависят от уровня развития общества, степени зрелости производственных отношений. Республиканский бюджет, являясь достаточно подробным комплексом документов, разрабатываемых одной ветвью власти и утверждаемых

другой, выполняет прикладную (отчасти, производную), но важную функцию – осуществлять избранный государством стиль управления страной. Именно через республиканский бюджет, поскольку в нем подсчитываются размеры необходимых государству финансовых ресурсов и располагаемых резервов, определяется финансовое состояние страны, фиксируются конкретные направления расходования средств, соотношение затрат по отраслям, сферам деятельности и регионам. В этом проявляется государственное значение и экономическая роль республиканского бюджета как инструмента конкретного воплощения экономической политики государства.

Ключевые понятия: консолидированный бюджет, Национальный фонд, устойчивость развития, экономический кризис, конкурентоспособность, унитарное государство, доходы бюджета, расходы бюджета, финансовые активы государства

5.2 Особенности доходов и расходов местных бюджетов

Местный бюджет — это централизованный фонд финансовых ресурсов отдельного муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение, а также контроль за исполнением которого осуществляется органом местного самоуправления самостоятельно. В качестве составной части сметы в местных бюджетах могут быть предусмотрены расходы отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Система местных бюджетов обусловлена государственным устройством и соответствующим административно-территориальным делением. Местные бюджеты представляют второй уровень бюджетной системы Республики Казахстан и содержат областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы, бюджет района (города областного значения). Каждый из них представляет собой фонд денежных средств, предназначенный для финансового обеспечения выполнения местными органами власти своих функций.

Состав и структура доходов и расходов местных бюджетов определены положениями Бюджетного кодекса и имеют отдельные особенности:

- соответствующие источники доходов закреплены за каждым уровнем государственного управления в целях реализации их полномочий;
- расходы распределены между уровнями бюджетов в соответствии с разграничением полномочий властных структур и необходимостью совершенствования межбюджетных отношений;
- расходы местных бюджетов должны обеспечиваться соответствующими доходами.

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от республиканских налогов в соответствии с норма-

тивами, установленными законодательством РК, закрепленным на долгосрочной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли местных региональных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и другие поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных республиканских полномочий.

В соответствии с функциями местных исполнительных органов средства местных бюджетов расходуются на финансирование:

- дошкольного, среднего общего, а также среднего профессионального и дополнительного образования;
- специальных образовательных программ;
- мероприятий по приписке и призыву на военную службу;
- работ по чрезвычайным ситуациям;
- правоохранительной деятельности;
- гарантированного объема бесплатной медицинской помощи гражданам;
- программ в области здравоохранения;
- мероприятий по социальному обеспечению и адресной социальной помощи;
- программы занятости;
- жилищной программы;
- деятельности в сфере культуры, спорта и информации;
- промышленности, транспорта и строительства объектов;
- мероприятий по охране окружающей среды, проводимых местными исполнительными органами;
- проведения проектно-изыскательских работ;
- благоустройства населенных пунктов, эксплуатации и строительства дорог и улиц населенных пунктов;
- эксплуатации, строительства и реконструкции дорог местного значения;
- мероприятий по обеспечению населения питьевой водой и очистке сточных вод;
- программ развития и поддержки малого предпринимательства в Республике Казахстан;
- официальных трансфертов, передаваемых в вышестоящий бюджет из нижестоящих бюджетов, и в нижестоящие бюджеты из вышестоящего бюджета;

- официальных трансфертов, передаваемых из местных бюджетов в Национальный фонд РК;
- обслуживание долга местными исполнительными органами;
- иных бюджетных программ, реализуемых за счет целевых трансфертов из Национального фонда РК.

Также из местных бюджетов финансируются затраты на содержание администраторов местных бюджетных программ. Затраты на содержание исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета устанавливаются исходя из лимита штатной численности и нормативов текущих затрат на одного работника, утвержденных местными исполнительными органами.

Не допускается содержание администраторов местных бюджетных программ за счет других источников финансирования, кроме соответствующего местного бюджета, если иное не предусмотрено законодательными актами. С одной стороны, данная мера позволяет обеспечивать контроль соблюдения органами местной власти и управления своих непосредственных функций. При этом важно чтобы региональные органы управления не становились субъектами предпринимательской деятельности (прикрываясь «общественно значимыми целями» пополнения доходов местного бюджета). С другой стороны, данная мера обуславливает «объективизм» бюрократизма и «неповоротливость» администраторов программ в процессе их исполнения, а значит и снижение их заинтересованности в повышении эффективности своей деятельности.

Также не допускается установление минимальных, предельных или фиксированных размеров расходов местного бюджета по их отдельным направлениям или по отдельным местным бюджетным программам в иных нормативных правовых актах, кроме как в решении маслихата о местном бюджете на соответствующий финансовый год. В практике формирования российских бюджетных отношений именно в отношении расходов местных бюджетов рассматривается такой режим как «минимальные размеры» расходов. Данный норматив устанавливается в отношении социальных расходов, расходов на содержание образовательных и медицинских учреждений.

Местные исполнительные органы по решению маслихатов вправе вводить бюджетные программы по другим направлениям деятельности, не противоречащим законодательству и не затрагивающим республиканские бюджетные программы.

Средства местных бюджетов, связанные с внешнеэкономической деятельностью и установленные в соответствии с запланированным изменением обменного курса национальной валюты, расходуются по официальному обменному курсу национальной валюты на момент их выделения.

Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегод-

но предусматриваются в республиканском бюджете. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых республиканскими органами, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются ими в пределах переданных в качестве компенсации средств.

В процессе бюджетного регулирования местных бюджетов органы государственной власти гарантируют:

1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов;

2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов;

3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших в результате принятия республиканских законов.

В качестве составной части местных бюджетов предусматриваются сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления самостоятельно.

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, средств по взаимным расчетам, финансовой помощи в различных формах: дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований. При этом собственные доходы местных бюджетов включают: местные налоги и сборы, другие собственные доходы, доли республиканских налогов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе.

К собственным доходам местных бюджетов также относятся:

- доходы от приватизации и реализации муниципального имущества; не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования;
- доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- платежи за пользование недрами и природными ресурсами;
- доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты;
- государственная пошлина;
- не менее 50% налога на имущество предприятий;

- индивидуальный подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

Органы местного самоуправления могут выпускать лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать различные организации, обеспечивающие реализацию финансирования, могут наделяться отдельными государственными полномочиями РК. В этом случае им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий.

К собственным доходам местных бюджетов могут относиться любые другие платежи, установленные законодательством РК.

Если в границах территории муниципального образования, кроме города, имеются другие муниципальные образования, то источники доходов местных бюджетов разграничиваются между ними действующим Бюджетным Кодексом РК. При этом за каждым муниципальным образованием закрепляются на постоянной основе собственные налоги и сборы, другие местные доходы. В отношении внутригородских районов такое закрепление собственных налогов и сборов, других местных доходов регламентируется уставом города.

Представительные органы местного самоуправления наделены следующими правами:

- 1) устанавливать местные налоги и сборы и предоставлять льготы по их уплате в соответствии с республиканскими законами;
- 2) в соответствии с законодательством РК принимать решения об установлении или отмене местного налога и сбора, о внесении изменений в порядок его уплаты.

Органы местного самоуправления имеют право получать в местный бюджет предусмотренные законами РК налоги с филиалов и представительств, головные предприятия которых расположены вне территории данного муниципального образования.

В структуре доходов и расходов имеет значение распределение их по уровням бюджетной системы. В структуре местных бюджетов налоговые поступления занимают свыше 2/3 доходов, но в последние годы идет тенденция снижения их удельного веса в общем объеме. Пропорции распределения доходов и расходов между местным и вышестоящим бюджетами отражают существующую систему распределения налоговой базы и налогового потенциала, а также бюджетных функций в процессе финансирования социально-культурных мероприятий. Другой характерной особенностью является существенный рост поступлений трансфертов до 37% за этот же период, что свидетельствует об усилении зависимости местных бюджетов от финансовой поддержки вышестоящего уровня. Механизм разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы нуждается в совершенствовании. Реаль-

ная самостоятельность местных бюджетов зависит от собственных источников пополнения доходной базы. Существующий порядок формирования местных бюджетов следует пересмотреть путем разграничения поступления отдельных налогов (НДС, корпоративный подоходный налог) между республиканским и местным бюджетом в определенной пропорции, которая позволит регионам самостоятельно формировать собственную базу (Приложение 2).

Анализ устойчивости формирования местных бюджетов свидетельствует о том, что в 2009г. ресурсы обеспечивающие функционирование всех местных бюджетов составляли лишь 11,19% от ВВП страны. Это значит, что функционирование регионов Казахстана обеспечивается покрытием лишь 11,19 тенге из каждого 100 тенге ВВП страны.

В ходе проведения бюджетной реформы были четко определены границы в бюджетной сфере, разделены функции между центральными органами, а также между центральными и местными органами власти, законодательно утверждено распределение направлений расходования бюджетных средств, поступлений между республиканским и местными бюджетами, осуществлен переход к среднесрочному прогнозированию основных параметров государственного бюджета.

Распределение и закрепление расходов между бюджетами разных уровней производится по согласованию органов государственной власти и утверждается соответствующими нормативными актами. Если в законодательных или других правовых актах установлены бюджетные обязательства, реализуемые из бюджетов различных уровней, то имеет место разграничение расходных полномочий по финансированию каждого вида обязательств между бюджетами различных уровней.

Таким образом, расходы бюджетов различных уровней имеют серьезные различия, обусловленные разграничением полномочий и предметов ведения между различными органами власти и управления. Они определяются функциями и задачами, которые выполняют законодательные и исполнительные органы власти того или иного уровня. Общая тенденция в области расходов бюджетов направлена на их сокращение путем рационализации, отказа от финансирования неэффективных мероприятий, расширения принципа субсидиарности, адресности и прозрачности.

Ключевые понятия: *местный бюджет, органы местного самоуправления, администратор программы, «объективизм» бюрократизма, обменный курс валюты, смета доходов и расходов, регулирующие доходы, дотации, субвенции, государственные закупки, пенсии, стипендии, пособия, компенсации, социальные выплаты, банковские гарантии, поручительства, залог имущества, ценные бумаги, паи, бюджетная ссуда, кассовый разрыв, референдум.*

5.3 Национальный фонд и его роль в формировании государственного бюджета

Богатство природных ресурсов обусловило условие конкурентного преимущества национальной экономики Казахстана. Однако именно это преимущество определило необходимость его грамотного использования. Так, за последние двадцать лет ситуация на мировых рынках сырья постоянно изменялась. Это связано с усиленным развитием процессов глобализации и связанной с этим индустриализацией мировой экономики, требующей все большего потребления природных ресурсов. Наряду с этим, развитие нанотехнологий, растущая потребность в экологически чистых источниках энергии диктуют изменение подходов к ресурсному менеджменту и влияют на ценовую динамику. Кроме того, рост влияния биржевых торговых технологий на формирование мировой конъюнктуры цен на природные ресурсы особенно проявился именно в последние десять лет. На сегодняшний день состояние казахстанской экономики в значительной степени определяется ситуацией в секторе природных ресурсов. В случае, когда складывалась благоприятная конъюнктура мировых цен, в Казахстане значительно увеличивались поступления в республиканский бюджет платежей, так или иначе связанных с добычей природных ресурсов. Вместе с тем увеличивающийся размер экспортной выручки казахстанских экспортеров сырья усиливает давление, на макроэкономические параметры и прежде всего на обменный курс и инфляцию. Это, в свою очередь, приводит к снижению ценовой конкурентоспособности продукции отечественных товаропроизводителей и неблагоприятно сказывается на их финансовых результатах. В условиях же снижения стоимости углеводородного сырья, наблюдалась противоположная тенденция: сокращались поступления в бюджет, ставилась под угрозу реализация различных бюджетных программ.

Существующая зависимость поступлений республиканского бюджета от природных ресурсов ставит перед государством ряд вопросов, связанных с перспективным развитием национальной экономики Казахстана. Во-первых, это вопрос правильного планирования использования природных богатств в связи с их невозможностью. Во-вторых, это вопрос снижения зависимости объемов государственных доходов и расходов от резких и непредсказуемых скачков мировых цен на природные ресурсы.

Для решения данных вопросов Указом Президента Республики Казахстан от 23 августа 2000 года N402 “О Национальном фонде Республики Казахстан” был создан Национальный фонд. При этом, следует четко обозначить, что развитие рыночных отношений и формирование независимого Казахстана обусловило создание в структуре бюджетной системы такого элемента как Национальный фонд Республики Казахстан. Бюджетным кодексом определено, что Национальный фонд представляет собой финансовые активы, аккумулируемые на счете Правительства РК

в Национальном банке, и иное имущество, за исключением нематериальных активов.

Стабилизационные фонды, фонды будущих поколений, фонды суверенного богатства также существуют в других странах, где существенная часть бюджетных поступлений формируется за счет поступлений от экспорта природных ресурсов, и предназначены для финансирования расходов в годы неблагоприятной конъюнктуры. При учреждении Национального фонда в Казахстане был использован опыт Норвегии, Канады, стран Персидского залива. Для всех этих стран характерно то, что подобные фонды выполняют роль своеобразного накопителя финансовых ресурсов.

В настоящее время в мире около десятка стран, которые имеют стабилизационные или сберегательные фонды. Средства таких фондов могут быть использованы для финансирования бюджетных расходов в неблагоприятные периоды (в связи с колебаниями цен на определенные виды природных ресурсов). Такие поступления составляют основные статьи доходов в бюджетах разных стран. Опыт ряда государств, имеющих сырьевую специализацию экспорта, показывает, что правительства стран, бюджеты которых подвержены влиянию мировой конъюнктуры цен, имеют возможность воспользоваться периодами высоких цен на сырье для накопления избыточных поступлений.

Фонды будущих поколений (в различных их вариациях по странам) – специальный государственный фонд, создаваемый и используемый в целях стабилизации развития экономики. В общем виде такой фонд выполняет следующие функции:

- является встроенным стабилизатором (наряду с такими общеизвестными и общеупотребительными, как прогрессивный налог и пособие по безработице);
- обеспечивает дополнительную устойчивость государственным финансам;
- может служить источником финансирования инвестиционных программ, обеспечивающих снижение бюджетных расходов будущих периодов.

По сути, это финансовые активы, которыми напрямую распоряжается исполнительная власть государства, а не законодательная (которая выполняет свои функции посредством бюджета).

Концептуально цели фондов будущих поколений сводятся к тому, чтобы:

- накапливать доходы от использования ресурсов, которые в противном случае могли быть растрачены;
- продлевать экономический эффект использования доходов от ресурсов на несколько поколений вперед;
- давать дополнительный источник доходов для стран и/или регионов;
- стимулировать диверсификацию экономики.

К положительным характеристикам таких фондов относятся:

- минимизация зависимости между поступлениями в республиканский бюджет от сектора природных ресурсов, зависящих от конъюнктуры цен, и расходами республиканского бюджета;

- накопление средств в периоды благоприятной конъюнктуры цен для поддержания финансовых обязательств государства в периоды неблагоприятной конъюнктуры цен;

- накопление средств от продажи невозполнимых природных ресурсов для обеспечения потребностей будущих поколений;

- стерилизация денежной массы во избежание излишнего давления на монетарные параметры в результате избыточного притока валюты.

Формирование столь крупного фонда денежных средств, имеющего общественное назначение, несомненно, вызывает множество вопросов и споров по обеспечению его эффективного использования. Основными вопросами, вызывающими дискуссии в мировом сообществе по формированию и использованию средств подобных фондов являются следующие из них:

- сберегать или расходовать доходы от освоения и разработки минерально-сырьевых ресурсов?

- какова роль и место центра и регионов в решении данных вопросов?

- если расходовать средства фонда, то на цели социального характера или на цели модернизации и реструктуризации экономики?

- в рамках каких процедур и механизмов осуществлять процесс использования поступающих средств?

Данные вопросы решаются в разных странах по-разному (глава 9), однако общая концепция развития сводится к двум ключевым функциям и связанным с ними механизмом.

Роль и значение Национального фонда в финансовой системе государства проявляется в реализуемых им функциях. Сберегательная функция фонда, т.е. формирование накоплений для будущих поколений, обеспечивает накопление финансовых активов, представляющих собой определенную часть поступлений в основном от сырьевого сектора экономики. Стабилизационная – сглаживание влияния конъюнктуры мировых цен на сырьевые ресурсы на состояние государственных финансов. Фонд формируется путем зачисления в него сверхдоходов от налоговых и неналоговых отчислений организаций сырьевого сектора над утвержденными в республиканском и местных бюджетах суммами поступлений: корпоративный подоходный налог, НДС, налог на сверхприбыль, бонусы, роялти, доля Республики Казахстан по разделу продукции по заключенным контрактам; официальные трансферты из республиканского и местных бюджетов, в размере 10 процентов от планируемых сумм поступлений по вышеуказанным налогам и другим обязательным платежам в бюджет; инвестиционные доходы от управления Фондом; и другие, не запрещенные законодательством.

Законопроектом предусматривается, что перечисление в Национальный Фонд части поступлений в республиканский и местные бюджеты от организаций сырьевого сектора, превышающей их утвержденные квартальные объемы, производится территориальными органами казначейства из республиканского и местных бюджетов. Другая сторона стабилизационной функции – использование Фонда для компенсации потерь республиканского и местных бюджетов, определяемых как разница между утвержденными и фактическими суммами поступлений от организаций сырьевого сектора. Данная компенсация потерь будет поступать из Фонда в республиканский и местные бюджеты в виде неналоговых поступлений. К примеру, на 2001 год было утверждено 12 предприятий сырьевого сектора: ОАО СНПС “Актобемунайгаз”, АО “Донской ГОК”, АО “Казахойл-Эмба”, ТОО СП “Тенгизшевроил”, АО “Казцинк”, АО “Карачаганак Петролеум Оперейтинг Б.В.”, АО “Казахмыс”, АО “ХаррикейнКумколь-Мунай”, АО “Тургай Петролеум”, АО “Мангистаумунайгаз”, АО “Узеньмунайгаз”, АО “Каражанбасмунай”.

При определении данного перечня предприятий Правительство исходило из удельного веса объема экспортируемой продукции в общем объеме экспорта и удельного веса налогов в общей сумме поступлений.

Основная цель Национального фонда состоит в снижении зависимости республиканского бюджета от конъюнктуры мировых цен. Задачами Национального фонда являются обеспечение макроэкономической стабильности путем вывода избытка нефтедолларов из экономики и сдерживания давления на курс тенге и инфляцию, а также оптимальное планирование использования природных ресурсов. При этом накопление и использование должны быть транспарентными, что является залогом успешного функционирования Национального фонда при достижении поставленных целей. В основе организации данного фонда заложены принципы прозрачности, гласности, эффективной организации деятельности.

На сегодняшний день основными проблемами в действующем механизме формирования накоплений Национального фонда и управления его активами являются:

- механизм определения цены при планировании республиканского бюджета по налоговым поступлениям от организаций сырьевого сектора не всегда отражает реальную картину. Прогнозная “базовая” цена (к примеру 60 долларов США за баррель) не устанавливает оптимальное распределение налогов от организаций сырьевого сектора, оставляемых в республиканском бюджете и направляемых в Национальный фонд;

- отсутствует стабильности относительно ежегодной величины нефтяных поступлений в республиканский бюджет. Размер зачислений в республиканский бюджет, рассчитанный исходя из “базовой” цены, может меняться в зависимости от изменений объемов реализации, амортизационных отчислений и прочих условий, влияющих на налогооблагаемый доход;

- обеспечение эффективности формируемых накоплений Национального фонда.

Национальный фонд создан в целях обеспечения стабильного социально-экономического развития страны, снижения зависимости экономики от сырьевых отраслей и воздействия неблагоприятных внешних факторов. Другим немаловажным назначением этого фонда является накопление финансовых активов и иного имущества, кроме нематериальных активов, необходимых государству для финансирования некоторых общественных потребностей.

Надо учитывать, что экономическая ситуация в мире постоянно меняется, следовательно, необходимо как-то выравнять поступление в бюджет незапланированных ресурсов. Понятно, что, прежде всего, речь идет о доходах от нефтяного сектора в случае колебаний конъюнктуры мирового рынка. Согласно Указу Президента доходы от сырьевого сектора при разработке и утверждении республиканского и местных бюджетов рассчитываются исходя из средних цен реализации сырьевых товаров казахстанскими товаропроизводителями, определяемых на основе расчетных постоянных мировых цен на сырьевые товары, составляющих значительную долю казахстанского экспорта. Расчетные постоянные мировые цены на сырьевые товары устанавливаются в составе пятилетнего индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан, исходя из консервативного прогноза динамики мировых цен. Законопроектом предусматривается перечисление официальных трансфертов из республиканского и местных бюджетов в Национальный фонд, а также поступление в соответствующий бюджет целевых трансфертов из Национального фонда и их использование на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан. При этом, руководствуясь принципом соответствия, объемы целевых трансфертов и соответствующие бюджетные программы утверждаются в республиканском и местных бюджетах.

Средства фонда могут расходоваться с целью исполнения стабилизационной функции в виде направлений в республиканский и местные бюджеты для компенсации потерь, определяемых как разница между утвержденными и фактическими суммами поступлений налогов и иных обязательных платежей в бюджет от организации сырьевого сектора.

Средства также могут направляться в республиканский и местные бюджеты в виде целевых трансфертов на проекты, имеющие особое социально-экономическое значение для республики. В целях получения инвестиционного дохода средства фонда размещаются в надежные и ликвидные иностранные финансовые активы. Важным ограничением по использованию средств фонда является то, что они не могут использоваться для кредитования частных или государственных организаций и в качестве обеспечения обязательств.

Для управления фондом Указом Президента формируется состав Совета по управлению Национальным фондом. За президентом закреплены прерогативы давать обязательные для исполнения указания Совету, Правительству и Национальному банку по вопросам фонда, осуществлять

контроль за деятельностью по управлению фондом. В задачи Правительства входит разработка и утверждение правил составления отчетности, порядка зачисления денег в Фонд и использование его средств; разработка совместно с Национальным банком и утверждение графика предоставления информационных материалов и финансовой отчетности по деятельности, связанной с управлением фондом; предоставление отчета о формировании и использовании фонда президенту страны и информации парламенту; проведение ежегодного аудита. Доверительное управление Фондом осуществляет Национальный банк Республики Казахстан на основании договора о доверительном управлении, заключаемого между Национальным банком и правительством. Для эффективного доверительного управления решением Правления Национального банка определяется специальное должностное лицо (на уровне не ниже заместителя председателя Национального банка), в полномочия которого входит оперативное принятие решений по доверительному управлению фондом от имени Национального банка.

В консультативно-совещательный орган при Президенте – Совет фонда – входят Президент, премьер-министр, министр финансов, председатели Сената и Мажилиса парламента, руководитель администрации президента, председатель Национального банка, заместитель премьер-министра, председатель счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Правительство совместно с Национальным банком ежегодно до 1 февраля года, следующим за отчетным, составляют годовой отчет о формировании и использовании фонда. Отчет вместе с результатами проведения внешнего аудита представляется на утверждение Президенту. Информация о годовом отчете публикуется в СМИ. Парламент

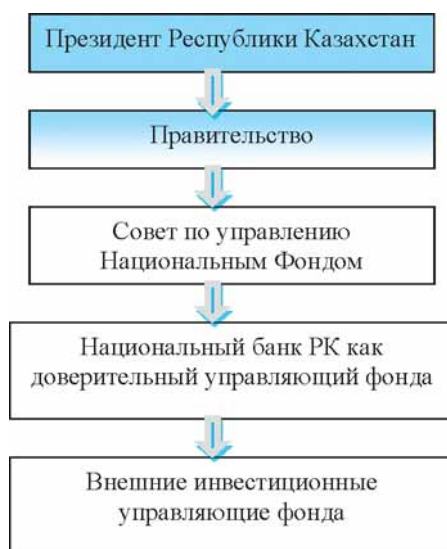


Рисунок 5.7 – Структура управления Национальным фондом Казахстана

получает информацию о результатах доверительного управления фондом и о деятельности по формированию и использованию фонда.

Доверительное управление Национальным фондом закреплено за Высшим органом Национального Банка – Правлением, в состав которого, кроме руководителей Национального Банка, входят представители Президента и Правительства. Национальный банк в целях сохранности активов фонда, поддержания достаточного уровня ликвидности активов и обеспечения достаточно высокого уровня доходности активов в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска осуществляет инвестиционные операции. Кроме того, он может передавать часть фонда под управление надежным внешним управляющим и зачислять полученный инвестиционный доход от его управления. При этом Национальный банк имеет право на получение ежеквартального вознаграждения под фиксированную ставку в размере 0,075 % годовых от среднемесячной рыночной стоимости фонда в течение отчетного квартала, за исключением активов фонда, находящихся во внешнем управлении, и возмещение расходов понесенных им в процессе исполнения своих обязательств по договору. Национальный банк информирует Правительство о выборе внешнего управляющего и кастодиана для хранения средств фонда. Национальный банк предоставляет Правительству информацию:

- утвержденные ежеквартальные и годовые отчеты о результатах доверительного управления фондом;
- о рыночной стоимости фонда;
- о доходности по операциям, совершенным со средствами фонда, размере полученного дохода за отчетный период;
- о составе инвестиционного портфеля фонда;
- о текущем значении риска изменения процентных ставок.

Вследствие ненадлежащего исполнения своих обязательств по договору, Национальный банк несет ответственность за убытки, причиненные Национальному фонду. Правительство определяет на конкурсной основе совместно с Национальным банком юридического советника, который, в случае необходимости, будет представлять интересы Национального фонда в иностранных государствах, при разрешении юридических споров, возникающих при осуществлении Национальным банком доверительного управления Национальным фондом, а так же обеспечивает проведение его ежегодного внешнего аудита.

Помимо ранее обозначенных рисков, связанных с резким падением цен на нефть, экономически неоправданное наращивание расходов бюджета в период высоких цен снижает качество государственного управления, сдерживает проведение структурных реформ. Склонность воспользоваться возможностью увеличения расходов приводит к серьезному ухудшению качества планирования и исполнения бюджета, которое выражается в необоснованном росте цен по государственным контрактам, в применении нерыночных методов поддержки реального сектора, в недостаточной

проработанности механизмов финансирования, ослаблении процедур отчетности и контроля. И как результат – расширение государственного сектора, вытеснение частных инвестиций, ухудшение качества экономического роста. Учитывая вышеизложенное, стратегию бюджетных расходов следует строить не на текущих оценках ценовой конъюнктуры на рынках сырья, а исходя из долгосрочного тренда. Долгосрочная стратегия бюджетной политики должна учитывать риски как низких, так и очень высоких цен на нефть.

Ключевые понятия: национальный фонд, нанотехнологии, макроэкономические параметры, Стабилизационные фонды, фонды будущих поколений, фонды суверенного богатства, невозполнимые природные ресурсы, корреляция, налогоплательщик, «базовая цена», кастодиан, инвестиционный управляющий, рыночная стоимость фонда, риски.

Вопросы для самоконтроля:

1. С какой целью формируется консолидированный бюджет, государственный бюджет? Каково различие государственного и консолидированного бюджета с экономической точки зрения?
2. Что представляет собой республиканский бюджет? Каково его значение и роль?
3. В чем состоит необходимость существования республиканского бюджета? Можно ли обойтись без него, формируя только местные бюджеты?
4. Что представляют собой доходы и расходы как экономические показатели? В чем их сходство и отличие? Какую роль они играют в построении республиканского бюджета?
5. В чем заключается особенность регулирующих и закрепленных доходов бюджета?
6. Какую связь можно отметить между расходами государственного бюджета и развитием национальной экономики?
7. С какой целью формируется местный бюджет? Каково различие республиканского и местного бюджета с экономической точки зрения?
8. Что представляет собой местный бюджет? В чем состоит необходимость существования местных бюджетов?
9. В чем отличие различных уровней местных бюджетов между собой?
10. В чем отличие доходов и расходов местного бюджета от доходов и расходов республиканского бюджета?
11. В чем заключается особенность регулирующих и закрепленных доходов для местных бюджетов?
12. Какую связь можно отметить между расходами местных бюджетов и социальным развитием экономики?
13. Какова экономическая сущность Национального фонда? Каково его значение в развитии бюджетных отношений, национальной экономики?
14. В чем его отличие от внебюджетных фондов?
15. Какие проблемы существуют в реализации функционирования Национального фонда?
16. Какие перспективные направления развития Национального фонда вы видите? Приведите примеры, дайте обоснование.

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Государственный бюджет: сущность, функции и значение в развитии национальной экономики.
2. Сырьевая зависимость государственного бюджета: проблемы, риски и пути минимизации.
3. Макроэкономические аспекты формирования государственного бюджета.
4. Особенность расходов республиканского бюджета Республики Казахстан.
5. Особенность доходов республиканского бюджета Республики Казахстан.
6. Структурно-динамический анализ развития республиканского бюджета Республики Казахстан.
7. Устойчивость развития республиканского бюджета Республики Казахстан.
8. Местные бюджеты: сущность, функции и значение в развитии национальной экономики.
9. Региональные аспекты бюджетного процесса: проблемы, риски и пути минимизации.
10. Макроэкономические аспекты формирования местных бюджетов.
11. Сравнительный анализ региональных местных бюджетов (межрегиональный, внутрирегиональный).
12. Местные бюджеты: сущность, функции и значение в развитии региональной экономики.
13. Национальный фонд: сущность, функции и значение в развитии национальной экономики.
14. Деятельность стабилизационных фондов: проблемы, риски и пути минимизации.
15. Образование стабилизационных фондов – как фактор глобализации мировой экономики.
16. Объективные и субъективные причины функционирования стабилизационных фондов.
17. Преимущества и недостатки функционирования стабилизационных фондов.
18. Структурно-динамический анализ функционирования Национального фонда Республики Казахстан.
19. Устойчивость развития Национального фонда Республики Казахстан.

Глава 6 Единая бюджетная классификация

6.1 Роль и значение бюджетной классификации.

Принципы построения бюджетной классификации

Доходы и расходы государственного бюджета весьма разнообразны по источникам, целевому направлению и другим признакам. Для обеспечения правильного планирования и учета бюджетных доходов и расходов в масштабах всей республики их необходимо классифицировать. Важнейшим условием обеспечения единства бюджетной системы является ее организация в разрезе статей бюджетной классификации.

Под *бюджетной классификацией* понимается научно обоснованная экономическая группировка доходов и расходов бюджета по однородным признакам, а также источников покрытия бюджетного дефицита и государственного долга, приведенная в определенную систему и закодированная в надлежащем порядке. Характер группировки определяется социально-экономическим содержанием бюджетных доходов и расходов, структурой экономики и системой управления. Обязательным условием функционирования и эффективности всего бюджетного процесса является регламентация источников доходов и определение целей бюджетных затрат.

В основе бюджетной классификации лежит группировка показателей бюджета, которая дает представление о социально-экономическом, ведомственном и территориальном разрезе формирования доходов и направления средств, их состав и структура. При этом важным требованием, предъявляемым к бюджетной классификации является ясность и четкость группировки.

Значение бюджетной классификации заключается в том, что компетентное использование сгруппированных данных бюджетной классификации позволяет видеть реальную картину движения бюджетных потоков и активно влиять на происходящие экономические и социальные процессы. Вместе с тем группировка доходов и расходов облегчат проверку включаемых в бюджет данных, сопоставление смет однородных ведомств, учреждений бюджетов территориальных образований за несколько лет, определение динамики поступлений и удельного веса различных доходов и расходов или степени удовлетворения конкретных потребностей.

Роль бюджетной классификации в бюджетной системе государства заключается в том, что с ее помощью становится возможным контроль за движением бюджетных ресурсов. Бюджетная классификация является одним из инструментов, обеспечивающих реализацию принципа единства бюджетной системы.

Основными *принципами* построения бюджетной классификации являются:

1) принцип единства, т.е. бюджетная классификация служит основой единого методологического подхода к составлению и исполнению всех видов бюджетов;

2) принцип ясности означает надежность и достоверность показателей прогноза социально-экономического развития соответствующих территорий и реалистичность расчета доходов и расходов бюджетов всех видов

3) принцип детализации доходов и расходов означает, что доходы классифицируются по источникам возникновения, а затраты по целевым статьям расходов.

Бюджетная классификация создает условия для объединения смет и бюджетов в общие своды, облегчает их рассмотрение и экономический анализ, упрощает контроль за исполнением бюджета, за полнотой и своевременностью поступлений средств и использованию средств бюджета по целевому назначению. Бюджетная классификация дает возможность сопоставлять доходы и расходы по отчетам об исполнении бюджета, что способствует соблюдению финансовой дисциплины, экономному расходованию бюджетных средств.

Большая роль принадлежит бюджетной классификации и в процессе исполнения бюджета. Она является необходимым условием обеспечения целевого финансирования мероприятий, предусмотренных в утвержденном бюджете и сметах расходов бюджетных учреждений. Бюджетная классификация лежит в основе единства синтетического и аналитического учета доходов и расходов бюджета в финансовых органах, бюджетных учреждениях, учреждениях Национального банка Республики Казахстан. Она необходима для составления отчетности об исполнении государственного бюджета. В условиях самостоятельности звеньев бюджетной системы бюджетная классификация создает основу для единого методологического подхода к составлению и исполнению всех видов бюджетов, для сравнимости бюджетных показателей.

Необходимость бюджетной классификации обусловлена созданием единых условий и принципов органам государственной власти и управления для осуществления бюджетного планирования, управления бюджетным процессом, ведения бюджетного учета, составления бюджетной отчетности, проведения бюджетного контроля, анализа составления и исполнения бюджетов.

Бюджетная классификация ориентирована на решение таких задач как:

- контроль за составом и структурой доходов и расходов бюджетной системы;
- получение сводной бюджетной информации, сопоставимой по всем уровням бюджетной системы;
- формирования инструментов законодательного контроля бюджетного процесса;
- обеспечения реализации принципа единства бюджетной системы.

Действующая в Республике Казахстан Единая Бюджетная Классификация разработана по методике Международного валютного фонда на основе требований международных стандартов. Единая бюджетная классификация Республики Казахстан является группировкой поступлений и

расходов бюджета по функциональным, ведомственным и экономическим характеристикам с присвоением объектам классификации группировочных кодов. Единая бюджетная классификация является единой и обязательной для консолидированного бюджета и одним из инструментов гармонизации системы показателей стратегических, среднесрочных программ и планов развития республики, республиканского и местных бюджетов в целях достижения их сбалансированности. Соответствующие нормативно-обоснованные предложения органов государственного управления по внесению изменений, дополнений в Бюджетную классификацию вносятся в Министерство экономического развития и торговли в процессе планирования бюджета, а также в ходе исполнения бюджета в случае принятия нормативного правового акта, предполагающего внесение изменений, дополнений в Бюджетную классификацию. Предложения о внесении изменений, дополнений в проект Бюджетной классификации, необходимых для планирования проекта бюджета на предстоящий финансовый год, вносятся до 15 апреля текущего года.

Проект Бюджетной классификации на предстоящий финансовый год до 15 мая текущего года направляется Министерством экономического развития и торговли центральным и местным исполнительным органам для формирования республиканского и местных бюджетов. При составлении Бюджетной классификации, в случаях исключения из соответствующих уровней бюджета существующих классификационных кодов, указывается дата окончания их действия. Бюджетная классификация утверждается после принятия Закона Республики Казахстан о республиканском бюджете на предстоящий плановый период до 10 декабря года, предшествующего планируемому.

Каждому виду поступлений и расходов бюджета присваивается классификационный код, который представляет собой цифровой код (группировочный код), закрепляемый индивидуально по каждому виду поступления, каждым видам расходов бюджета и администраторам бюджетных программ, по их определенным характеристикам, по уровням классификаций поступлений, функциональной и экономической классификации расходов.



Рисунок 6.1 – Состав бюджетной классификации

Введение новых видов поступлений, отмена или изменение действующих в Бюджетной классификации производится Министерством экономического развития и торговли соответствующим нормативным правовым актам. При этом, Министерство финансов РК вносит в Министерство экономического развития и торговли предложение о введении новых видов поступлений бюджета, об отмене или изменении действующих. Соответствующие предложения органов государственного управления о введении новых видов поступлений бюджета, об отмене или изменении действующих рассматриваются Министерством экономического развития и торговли на соответствие нормам действующих нормативных правовых актов. Министерство экономического развития и торговли обоснованно отклоняет эти предложения, либо разрабатывает в установленном порядке проект приказа о внесении изменений и (или) дополнений в Бюджетную классификацию. Расходы государственных органов, осуществляющих разведывательную и контрразведывательную деятельность, и их учреждений, а также непосредственно обеспечивающих безопасность Президента Республики Казахстан, классифицируются по одной функциональной группе, одной текущей бюджетной программе и одной бюджетной программе развития с отражением по одной специфике экономической классификации расходов.

Действующая единая бюджетная классификация характеризуется прозрачностью движения финансовых потоков, что позволяет осуществлять строгий финансовый контроль за процессами формирования доходов и расходования бюджетных средств.

Ключевые слова: экономический анализ, финансовая дисциплина, международный валютный фонд, финансовые потоки, классификационный код, доходы бюджета, расходы бюджета, бюджетная классификации, Национальный банк РК.

6.2 Классификация доходной части бюджета

Классификация поступлений бюджета – это группировка поступлений бюджета всех уровней по определенным характеристикам, устанавливающим налоги, платежи и другие поступления в бюджет.

Группировка классификации поступлений бюджета состоит из категорий, классов, подклассов и специфик.

категория	класс	подкласс	специфика	наименование
0	00	0	00	

Глава 6 Единая бюджетная классификация

Категории представляют собой группировку поступлений по экономическим признакам. Классификационный код состоит из одного знака. Классификация поступлений бюджета включает в себя следующие основные категории:

- 1-налоговые поступления;
- 2-неналоговые поступления;
- 3-поступления от продажи основного капитала;
- 4-поступления трансфертов;
- 5-погашение бюджетных кредитов;
- 6-поступления от продажи финансовых активов государства;
- 7-поступления займов;
- 8-используемые остатки бюджетных средств.

Распределение поступлений по категориям классификации осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан.

Классы группируют поступления по их источникам и видам. Классификационный код состоит из двух знаков. Например, 1 категория «Налоговые поступления» имеет следующие классы:

- 01-подходный налог;
- 03-социальный налог;
- 04-налоги на собственность;
- 05-внутренние налоги на товары, работы и услуги;
- 06-налоги на международную торговлю и внешние операции;
- 07-прочие налоги;

08-обязательные платежи, взимаемые за совершение юридически значимых действий и (или) выдачу документов уполномоченными на то государственными органами или должностными лицами.

Подклассы группируют поступления более детально по их источникам и видам. Классификационный код состоит из одного знака. Например, класс 04 «Налоги на собственность» имеет следующие подклассы:

- 1-налоги на имущество;
- 3-земельный налог;
- 4-налог на транспортные средства;
- 5-единый земельный налог.

Специфики определяют вид платежа или поступления в бюджет. Классификационный код состоит из двух знаков. Например, по категории 1-«Налоговые поступления», классу 04 «Налоги на собственность», в подкласс 3 «Земельный налог» отражаются следующие специфики:

01-земельный налог с физических лиц на земли сельскохозяйственного назначения;

02-земельный налог с физических лиц на земли населенных пунктов;

03-земельный налог на земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения;

04-земельный налог на земли лесного фонда;

Глава 6 Единая бюджетная классификация

05-земельный налог на земли водного фонда;

06-земельный налог на земли особо охраняемых природных территорий, земли оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;

07-земельный налог с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, частных нотариусов и адвокатов на земли сельскохозяйственного назначения;

08-земельный налог с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, частных нотариусов и адвокатов на земли населенных пунктов.

Необходимо отметить, что специфика характеризует конкретного плательщика налога с определенного объекта с указанием его источника. Таким образом, в совокупности, каждый вид поступлений имеет шести-значный код, который формируется из кодов всех уровней классификации поступлений. При этом не допускается установление одинаковых шести-значных кодов для различных видов поступлений. Например, «Налог на добавленную стоимость на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан» в ЕБК будет выглядеть следующим образом:

категория	класс	подкласс	специфика	наименование
1	05	1	01	Налог на добавленную стоимость на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан

Представленные цифровые значения отражают значения, по которым налог на добавленную стоимость на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории РК должен поступить на единый казначейский счет. При этом код бюджетной классификации будет выглядеть как – 105101. Полная классификация поступлений бюджета содержится в Статистическом бюллетене МФ РК, выпускаемом ежемесячно.

Ключевые слова: налоги, единый казначейский счет, поступления бюджета, расходы бюджета, классификационный код, категории, класс, подкласс, специфика.

6.3 Содержание и классификация расходов бюджета

Классификация бюджетных расходов по определенным признакам способствует выяснению их роли и значения в экономических процессах, происходящих в республике. В теории и практике известны несколько признаков классификации расходов бюджета. Прежде всего, различают территориальную классификацию расходов, связанную с выделением бюджетных средств по уровням государственного управления (расходы республиканского, областного и районного бюджетов). Существенное значение для планирования и использования бюджетных средств имеет экономическая классификация расходов бюджета, связанная с выделением средств из бюджета на развитие экономики, на процессы расширенного воспроизводства. По этому признаку выделяются текущие расходы (текущий бюджет) и капитальные расходы (бюджет развития).

Как уже отмечалось ранее, текущие расходы представляют собой часть расходов бюджета, обеспечивающих текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание государственной поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме трансфертов. Эти расходы, носящие постоянный характер, включают в себя затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, государственных отраслей экономики, закупки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений).

Капитальные расходы бюджета – это денежные затраты государства, связанные с финансированием инновационной и инвестиционной деятельности. К ним относятся: расходы, предназначенные для инвестиций в соответствии с утвержденной инвестиционной программой; средства, предоставляемые в качестве бюджетных кредитов на инвестиционные цели; расходы на развитие инфраструктуры, градостроительство; инвестиции в науку, в человеческий капитал, в создание и развитие информационных систем.

Следующим важным признаком классификации расходов бюджета является распределение бюджетных средств по функциональным и ведомственным направлениям.

Функциональной классификацией расходов бюджета является группировка расходов бюджетов всех уровней, определяющая направления расходования бюджетных средств по функциональным и ведомственным признакам, отражающим выполнение функций государства, реализацию стратегических и программных документов Республики Казахстан.

Группировка функциональной классификации расходов бюджета состоит из следующих уровней:

- 1) функциональные группы;
- 2) функциональные подгруппы (подфункция);

Глава 6 Единая бюджетная классификация

- 3) администраторы бюджетных программ;
- 4) бюджетные программы (подпрограммы).

Функциональная группа отражает основные направления развития страны, соответствующие стратегическим приоритетам развития страны и показывающие четкую цель каждого из них. Классификационный код состоит из 2 знаков.

Расходы бюджета в зависимости от функций, выполняемых органами государственного управления, классифицируются по следующим функциональным группам:

- 01 - Государственные функции общего характера;
- 02 - Оборона;
- 03 - Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность;
- 04 - Образование;
- 05 - здравоохранение;
- 06 - Социальная помощь и социальное обеспечение;
- 07 - Жилищно-коммунальное хозяйство;
- 08 - Культура, спорт, туризм и информационное пространство;
- 09 - Топливо-энергетический комплекс и недропользование;
- 10 - Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения;
- 11 - Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность;
- 12 - Транспорт и коммуникации;
- 13 - Прочие;
- 14 - Обслуживание долга;
- 15 - Трансферты;
- 16 - Погашение займов.

Функциональная подгруппа (подфункция) конкретизирует группы задач по каждому стратегическому приоритету развития страны внутри функциональной группы. Классификационный код состоит из 1 знака. Например, по функциональной группе 04-«Образование» подфункциями являются: дошкольное воспитание и обучение; начальное, основное среднее и общее среднее образование; техническое и профессиональное, послесреднее образование; переподготовка и повышение квалификации специалистов и т.д.

В бюджетном процессе и ЕБК применяется такое понятие как «администраторы бюджетных программ», т.е. государственные органы, на которых в бюджетном процессе возложена ответственность за планирование, обоснование, реализацию и достижение результатов бюджетных программ. Каждому администратору бюджетных программ присваивается свой индивидуальный классификационный код, который состоит из 3 знаков. Администраторы местных бюджетных программ определяются исходя из

типовой структуры местного государственного управления, утверждаемой Правительством Республики Казахстан.

Следует иметь в виду, что структурные и территориальные подразделения государственных органов не могут быть администраторами бюджетных программ, за исключением органов внутренних дел области и городов Алматы и Астана. К примеру, не могут быть администраторами бюджетных программ налоговый комитет МФ, комитет регистрационной службы МЮ, департаменты юстиции и т.п., но они могут являться получателями бюджетных средств.

Школы, больницы и другие бюджетные учреждения также не являются администраторами бюджетных программ, но при формировании бюджетных заявок на них возложена немаловажная роль – они должны предоставлять соответствующим администраторам информацию о планируемых ими расходах, но, к сожалению, в основном данный этап носит формальный характер и спускается снизу вверх, т. е. планы составляются администраторами зачастую самостоятельно без изучения потребностей каждой отдельной школы или больницы.

Бюджетная программа определяет направление расходов бюджета, взаимоувязанное со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в стратегическом плане государственного органа, имеющие показатели результата и объемы финансирования расходов бюджета. Классификационный код состоит из 3 знаков. Одноименные бюджетные программы, в том числе используемые при исполнении распределяемых бюджетных программ и закрепленные за несколькими администраторами бюджетных программ, имеют один и тот же код и классифицируются по кодам от 100 по 199. Присвоение кодов в функциональной классификации расходов осуществляется таким образом, чтобы двенадцатизначный код, формируемый из кодов функциональной группы, функциональной подгруппы, администратора бюджетных программ, бюджетной программы и подпрограммы, был единственным во всей функциональной классификации расходов.

Бюджетная программа может подразделяться на подпрограммы, конкретизирующие направления расходования бюджетных средств, при условии, что для бюджетных подпрограмм применимы те же показатели результата, что и для бюджетных программ. Бюджетная подпрограмма раскрывает конкретные направления расходов бюджета в рамках бюджетной программы.

Бюджетные подпрограммы имеют классификационный код от 001 до 999. Одноименные бюджетные подпрограммы, закрепленные за несколькими администраторами, классифицируются по кодам от 001 по 099. Если программа не подразделяется на подпрограммы, вместо них указывается классификационный код 000.

Функциональная классификация расходов бюджета, будет выглядеть в Единой Бюджетной классификации следующим образом:

Функциональная группа					
Функциональная подгруппа					
Администратор бюджетных программ					
Программа					
Подпрограмма					
Наименование					
04	4	205			Министерство туризма и спорта
04	4	205	004	000	Подготовка специалистов в организациях технического, профессионального, послесреднего образования и оказание социальной поддержки обучающимся
04	4	208			Министерство обороны РК
04	4	208	017	000	Подготовка специалистов в организациях технического, профессионального, послесреднего образования
04	4	225			Министерство образования и науки РК
04	4	225	033	000	Оценка уровня знания казахского языка граждан РК и проведение внешней оценки качества образования
04	4	225	033	100	Оценка уровня знания казахского языка граждан РК
04	4	225	033	101	Проведение внешней оценки качества образования

Несмотря на тот факт, что не разрабатываются и не являются самостоятельными бюджеты района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа, они все же имеют свои бюджетные программы и администраторами являются аппараты акимов данных административно-территориальных единиц.

Так, по функциональной подгруппе «Техническое и профессиональное, послесреднее образование» администратором бюджетных программ может быть не только Министерство образования и науки РК, но и, к примеру, Министерство туризма и спорта РК, и даже Министерство обороны РК.

На основе функциональной классификации расходов может формироваться ведомственная классификация расходов бюджета, составляемая посредством группировки администраторов бюджетных программ, функциональных групп и бюджетных программ (подпрограмм). Структура ведомственной классификации расходов отражает их принадлежность к ведомственным учреждениям с классификационным кодом (в 3 знака).

Глава 6 Единая бюджетная классификация

Экономической классификацией расходов бюджета является группировка расходов бюджета по экономическим характеристикам, отражающая операции, осуществляемые государственными учреждениями для реализации бюджетных программ:

Категория	Класс			
	Класс	Подкласс		
		Подкласс	Специфика	
			Специфика	Наименование
1				Текущие затраты
1	01			Затраты на товары и услуги
1	01	110		Заработная плата
1	01	110	111	Оплата труда
1	01	110	113	Компенсационные выплаты
1	01	110	114	Дополнительно установленные обязательные пенсионные взносы судей и обязательные пенсионные взносы военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, Комитета уголовно-исполнительной системы РК, органов финансовой полиции и государственной противопожарной службы в накопительные пенсионные фонды

Группировка экономической классификации расходов бюджета состоит из:

1) категорий, которые группируют расходы по экономическим признакам. Классификационный код состоит из 1 знака. При этом, экономическая классификация состоит из категорий:

- текущие затраты – затраты, связанные с осуществлением государственными учреждениями своих функций;
- капитальные затраты – затраты, связанные с созданием, восстановлением или приобретением основного капитала;
- бюджетные кредиты – деньги, выделяемые из бюджета на возвратной, срочной и платной основе;
- приобретение финансовых активов – расходы, связанные с операциями по приобретению в государственную собственность долей участия, ценных бумаг юридических лиц, в том числе международных организаций;
- погашение займов – расходы на погашение основного долга по займам.

2) классов, которые группируют расходы по основным видам операций, проводимых государственными учреждениями. Здесь, классификационный код состоит из 1 знака;

3) подклассов, которые более детально группируют расходы по основным видам операций, проводимых государственными учреждениями. Классификационный код состоит из 3 знаков. Например, если категорией являются -1 «Текущие затраты», то классом являются – 01 «Затраты на товары и услуги», а подклассом – 110 «Заработная плата». Либо категория – 2 «Капитальные затраты», класс – 04 «Приобретение основного капитала», подкласс – 430 «Капитальный ремонт» и т. п.;

4) специфик, которые определяют вид операции, проводимой государственным учреждением для реализации бюджетной программы. Классификационный код состоит из 3 знаков. Например, по подклассу 120 – «Взносы работодателей» спецификой являются: 121 «Социальный налог», 122 «Социальные отчисления в Государственный фонд социального страхования», 125 «Взносы на обязательное страхование».

При этом необходимо отметить, что классификационные коды специфик могут использоваться отдельно от классификационных кодов вышестоящих уровней экономической классификации расходов и не должны повторяться в разных категориях, классах, подклассах.

По экономической классификации расходов бюджет не утверждается и не разрабатывается, но составляются отчеты по исполнению, и именно по отчетам в экономической классификации оценивается объемы и направления расходования средств бюджета, к примеру, на заработную плату работников государственных учреждений или на стипендии.

***Ключевые слова:** расширенное воспроизводство, текущий бюджет, бюджет развития, администраторы бюджетных программ, классификационный код, функциональная группа, функциональная подгруппа, программа, подпрограмма, единая бюджетная классификация.*

6.4 Определение бюджетных программ и их администраторов

Под *бюджетной программой* понимаются расходы, обеспечиваемые бюджетными средствами, принятые для реализации функций государственного управления, стратегических, среднесрочных программ и планов развития республики или региона. Бюджетная программа должна иметь цель, задачи и индикаторы, отражающие результаты ее реализации.

Целью бюджетной программы является определенный конечный результат, который должен быть достигнут при выполнении бюджетной программы. Она должна быть четкой, реалистичной и достижимой и разбиваться на отдельные задачи, которые представляют собой пути ее достижения.

Бюджетная программа определяет направление расходов бюджета, взаимосвязанное со стратегическими направлениями, целями, задачами, показателями результата, определенными в стратегическом плане государственного органа и объемы финансирования расходов бюджета.

Необходимо отметить, что бюджетные программы разрабатываются администратором бюджетных программ, утверждаются в составе стратегического плана государственного органа и подразделяются на текущие бюджетные программы и бюджетные программы развития с присвоением соответствующего признака (кода) в составе единой бюджетной классификации.

В целях конкретизации направлений расходов бюджетные программы могут подразделяться на подпрограммы (рисунок 6.2).

Бюджетные программы, направленные на осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг, должны отражать содержание осуществляемых государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг или направления деятельности государственного органа. В стоимость бюджетной программы, направленной на осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг, включаются все связанные с ними текущие расходы и при определении ее стоимости используются утвержденные стандарты государственных услуг.

К бюджетным программам, направленным на предоставление трансфертов и бюджетных субсидий, относятся:

1) трансферты между уровнями бюджетов. Данный вид трансфертов представляют собой безвозмездные и невозвратные платежи из одного уровня бюджета в другой.

2) трансферты физическим лицам, кроме денежных выплат работникам государственных учреждений. Они представляют собой денежные выплаты физическим лицам, предназначенные для увеличения их располагаемого дохода либо для полной или частичной компенсации определенных видов затрат или ущерба, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан;

3) бюджетные субсидии физическим и юридическим лицам – это невозвратные платежи из бюджета, которые предоставляются физическим и юридическим лицам, в том числе крестьянским или фермерским хозяйствам, только при отсутствии другого способа выполнения государственных функций и реализации социально-экономических задач развития республики или региона в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан.

Бюджетные программы направлены на предоставление целого ряда бюджетных инструментов, которые способствуют повышению эффективности использования бюджетных средств. К их числу относятся бюджетные кредиты, инвестиции, капитальные расходы, выполнение обязательств государства и др.

Рассматривая структуру бюджетных программ, направленных на предоставление бюджетных кредитов, следует отметить, что бюджетные кредиты направляются на:

- реализацию бюджетных инвестиционных проектов;



Рисунок 6.2 – Классификация бюджетных программ

- осуществление внешнеэкономической деятельности государства;
- реализацию государственной инвестиционной политики финансовыми агентствами;
- покрытие дефицита наличности нижестоящих бюджетов.

Бюджетные инвестиции осуществляются посредством реализации бюджетных инвестиционных проектов, концессионных проектов на условиях софинансирования из бюджета, а также посредством участия в уставном капитале юридических лиц. Содержание бюджетных программ, направленных на осуществление капитальных расходов, позволяет отметить, что к капитальным расходам относятся расходы, направленные на создание либо укрепление материально-технической базы, проведение капитального (восстановительного) ремонта и иные капитальные расходы в соответствии с экономической классификацией расходов, кроме бюджетных инвестиций.

Как было отмечено выше, бюджетные программы в зависимости от уровня государственного управления подразделяются на две категории – республиканские и местные бюджетные программы. Местные программы в свою очередь подразделяются на три субкатегории бюджетных программ:

- 1) областные и городов Астана и Алматы;
- 2) районные и городские;

3) района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа.

Подразделение бюджетных программ в зависимости от уровня государственного управления схоже с административно-территориальным разделением населенных пунктов, а значит, существенно только для определенного города, села, области и т.д. Учитывая высокий уровень централизации государственного управления, не часто можно встретить программы, которые от населенного пункта к населенному пункту отличались бы коренным образом, однако, такие программы существуют, и чем ниже уровень государственного управления от области к аулу (селу), тем выше вероятность наличия различий в бюджетных программах. Отметим слабую сторону в этом вопросе – отсутствие/нехватка высококвалифицированных специалистов на низовых уровнях госуправления, которые могли бы качественно разработать соответствующие бюджетные программы.

Следующая категория, группа бюджетных программ, в зависимости от способа реализации бюджетной программы подразделяется на индивидуальные и распределяемые. Под индивидуальными бюджетными программами понимаются программы, которые реализуются одним администратором бюджетной программы. К подобным программам можно отнести программу социального обеспечения инвалидов или пенсионного обеспечения граждан Казахстана, достигших пенсионного возраста. По этим программам единственным администратором является Министерство труда и социальной защиты населения РК, соответственно, бюджетная программа будет характеризоваться как индивидуальная. К распределяемым бюджетным программам относятся такие программы, которые утверждаются в бюджете в составе бюджетных программ определенного администратора бюджетных программ и подлежат распределению в течение текущего финансового года между различными администраторами бюджетных программ. То есть даже при наличии основного администратора бюджетной программы есть и дополнительные администраторы, которые реализуют компоненты программы, получая от основного администратора программы финансовые ресурсы для ее реализации. К такой программе можно отнести государственную программу развития здравоохранения, которая может включать основного администратора бюджетной программы в лице Министерства здравоохранения РК, а также областные управления здравоохранения, учреждения пеницитарной системы (тюрьмы), где оказывается медицинская помощь больным в местах заключения и другие государственные учреждения, предусматривающие оказание медицинских услуг.

Последняя категория бюджетных программ подразделяется на две подгруппы: бюджетные программы развития и текущие бюджетные программы. К текущим бюджетным программам относятся все программы, не имеющие инвестиционного компонента, а также направленные на обеспечение деятельности администраторов бюджетных программ по выполнению функций государственного управления и обязательств государства в

соответствии с законодательными актами Республики Казахстан, имеющими постоянный характер. Отметим, что большая часть бюджетных программ являются текущими. К программам развития относятся программы, результаты которых напрямую влияют на степень достижения цели, решение задач и мероприятий стратегических, среднесрочных программ, планов развития республики или региона, направленных на получение экономических выгод или социально-экономического эффекта. Бюджетные программы развития заключают в себе инвестиционный компонент. К бюджетным программам развития можно отнести программу развития космической отрасли либо строительство социальных объектов, например, школ и больниц.

Администратором бюджетных программ является государственный орган, ответственный за планирование, обоснование, реализацию и достижение результатов бюджетных программ. Следует отметить, что администратор бюджетных программ определяется согласно возложенным на него функциям и полномочиям, а также самостоятельно использует бюджетные средства в случае, если он является одновременно администратором бюджетной программы и государственным учреждением. Структурные и территориальные подразделения государственных органов не могут быть администраторами бюджетных программ, за исключением органов внутренних дел области, города республиканского значения, столицы, которые являются администраторами областных бюджетных программ, бюджетных программ города республиканского значения, столицы.

Администраторами республиканских бюджетных программ являются центральные исполнительные и иные центральные государственные органы. Необходимо отметить, что администраторы местных бюджетных программ определяются исходя из типовой структуры местного государственного управления, утверждаемой Правительством Республики Казахстан. Администраторами областных бюджетных программ, бюджетных программ города республиканского значения, столицы являются аппараты акимов и областных маслихатов, маслихатов города республиканского значения, столицы, исполнительные органы, уполномоченные акиматами областей, города республиканского значения, столицы, и органы внутренних дел областей, города республиканского значения, столицы. Администраторами районных (городских) бюджетных программ являются аппараты акима и маслихата района (города областного значения), исполнительные органы, уполномоченные акимом района (города областного значения). На уровне района, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа администраторами бюджетных программ являются аппараты акимов данных административно-территориальных единиц.

Ключевые понятия: бюджетные кредиты, бюджетные инвестиции, инвестиционные проекты, концессионные проекты, хеджирование, инвестиционный компонент, учреждения пеницитарной системы, бюджетные программы, администраторы бюджетных программ.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем заключается необходимость внедрения бюджетной классификации?
2. Перечислите основные принципы бюджетной классификации.
3. Какие задачи ставит перед собой бюджетная классификация?
4. Дайте характеристику составу бюджетной классификации.
5. Каким образом группируются поступления бюджета?
6. Дайте определение категории, классу, подклассу и специфике в классификации поступлений бюджета.
7. По каким признакам классифицируются расходы бюджета?
8. Дайте определение текущим расходам.
9. Дайте определение капитальным расходам бюджета?
10. Как группируется функциональная классификация расходов?
11. Дайте определение администраторам бюджетных программ.
12. В чем заключается необходимость ведомственной классификации расходов бюджета?
13. Как группируется экономическая классификация расходов бюджета?
14. Что такое бюджетные программы? В чем заключается необходимость их внедрения?
15. Какую цель преследуют бюджетные программы?
16. Как классифицируются бюджетные программы?
17. Какие цели преследуют бюджетные программы, направленные на выполнение обязательств государства?
18. Что представляют собой трансферты? Каково их предназначение?
19. Что представляют собой бюджетные субсидии? Каково их предназначение?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Бюджетная классификация республики Казахстан и ее реформирование.
2. Содержание и назначение бюджетной классификации.
3. Классификация поступлений бюджета.
4. Функциональная классификация расходов бюджета.
5. Экономическая классификация расходов бюджета.
6. Ведомственная классификация расходов бюджета.
7. Роль и значение бюджетной классификации, ее состав.
8. Общие принципы построения бюджетной классификации.
9. Бюджетная классификация Республики Казахстан и ее роль в бюджетном процессе.
10. История бюджетной классификации в Казахстане и необходимость реформирования.
11. Бюджетная классификация как основа организации бюджетного учета, ее прикладное значение.
12. Проблемы и перспективы функционирования бюджетной классификации в Республике Казахстан.
13. Бюджетная классификация в бюджетном процессе и ее новые принципы.
14. Результативность и эффективность использования бюджетных программ.
15. Роль и значение бюджетных программ в развитии бюджетного процесса в Казахстане.

Глава 7 Межбюджетные отношения в системе государственных финансов

7.1 Содержание, принципы организации межбюджетных отношений

В соответствии с нормами действующего бюджетного законодательства *межбюджетными отношениями* являются отношения между республиканским, областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы, районов (городов областного значения) в бюджетном процессе. При этом, предусматривается отсутствие в бюджетном процессе прямых взаимоотношений республиканского бюджета с бюджетами районов (городов областного значения) и бюджетов районов (городов областного значения) друг с другом.

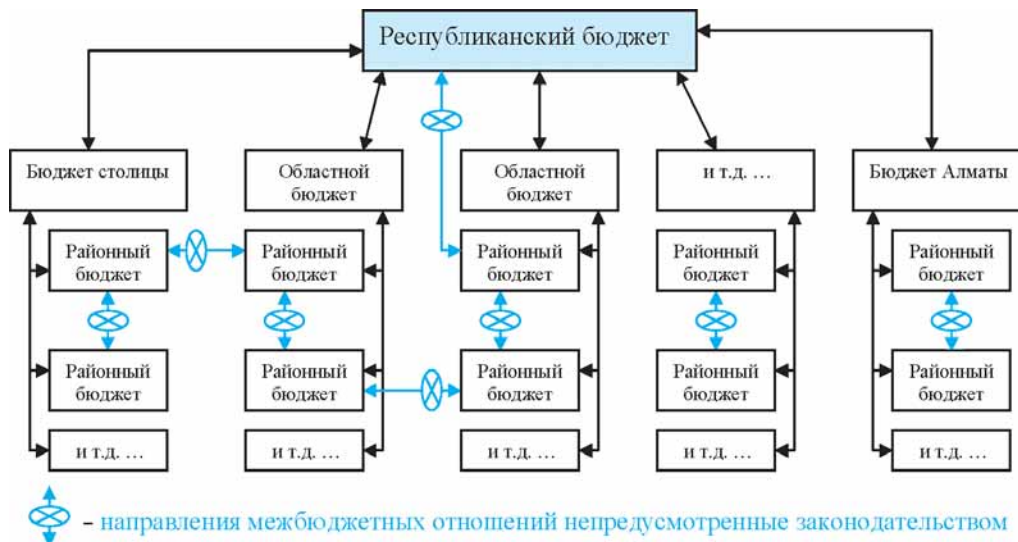


Рисунок 7.1 – Направления межбюджетных отношений в Республике Казахстан

Исключением является решение Правительства в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, угрожающих политической, экономической и социальной стабильности административно-территориальной единицы, жизни и здоровью людей, проведения мероприятий общереспубликанского либо международного значения по ходатайству акимов областей, города республиканского значения, столицы, а также по поручению Президента Республики Казахстан. В этом случае допускаются взаимоотношения областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы с другими областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы в рамках бюджетного процесса.

В реализации принципов межбюджетных отношений предусматривается четкое их соблюдение. Вмешательство Правительства, центральных государственных органов, местных исполнительных органов областей в бюджетный процесс соответственно областей, города республиканского значения, столицы и районов (городов областного значения) не допускается. Бюджетное законодательство четко регулирует порядок построения межбюджетных отношений. В этой связи не допускается установление другими нормативными актами уровня бюджета, за счет которого должны финансироваться расходы и в который должны зачисляться поступления. Передача расходов или отдельных видов поступлений из одного уровня бюджета в другой осуществляется только при внесении изменений в действующее законодательство.



Рисунок 7.2 – Основы построения межбюджетных отношений в Казахстане

В соответствии с действующим законодательством межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

1) равенство областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы во взаимоотношениях с республиканским бюджетом, бюджетов районов (городов областного значения) во взаимоотношениях с вышестоящим областным бюджетом;

2) эффективное распределение поступлений, учитывающее одновременное соблюдение следующих критериев их разграничения:

– за нижестоящими бюджетами закрепляются налоговые и неналоговые поступления, имеющие стабильный характер, не зависящие от воздействия внешних факторов;

– налоговые и неналоговые поступления, представляющие плату за услуги, оказанные государственными учреждениями, поступают в доход бюджета, из которого финансируются указанные услуги;

– налоги, имеющие перераспределительный характер, а также неравномерное размещение налоговой базы, закрепляются за более высокими уровнями бюджетов бюджетной системы;

– при закреплении налогов и других обязательных платежей в бюджет предпочтение отдается тому уровню бюджета, который обеспечит наиболее высокую степень их собираемости;

– налоги, взимаемые с налоговой базы, имеющей четкую территориальную привязку, закрепляются за местными бюджетами;

3) выравнивание уровней бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц Республики Казахстан;

4) обеспечение предоставления местными исполнительными органами одинакового уровня государственных услуг;

5) эффективность и результативность предоставления государственных услуг – закрепление государственных услуг за тем уровнем государственного управления, который может обеспечить наиболее эффективное и результативное оказание государственных услуг;

6) максимальное приближение уровня предоставления государственной услуги к ее получателям – передача исполнения услуг на возможно более низкий уровень бюджетной системы с целью лучшего учета потребностей их получателей и повышения качества государственных услуг.

Бюджетное выравнивание является одной из центральных проблем бюджетного разделизма. Различают вертикальное и горизонтальное выравнивание бюджетов.

Вертикальное выравнивание означает устранение несоответствий между расходными полномочиями региональных бюджетов и доходами, закрепленными заданным бюджетным уровнем. Центральное правительство, обладая гораздо большими, чем любой регион, возможностями экономического регулирования и объемами налоговых поступлений, должно компенсировать дисбаланс региональных бюджетов, либо перераспределить бюджетные и налоговые полномочия, либо перераспределить средства, аккумулированные на уровне республиканского бюджета.

Что касается региональных и местных властей, то принцип вертикальной сбалансированности возлагает на них, во-первых, ответственность за финансовое обеспечение закрепленных за ними функций и предоставление населению соответствующих услуг либо непосредственно государственными учреждениями и организациями, либо через частный сектор; во-вторых, обязанность эффективно использовать свои права по сохранению и увеличению собственного доходного потенциала.

Вертикальное выравнивание не решает всех проблем бюджетной сбалансированности. Оно должно сочетаться с горизонтальным выравниванием. Несбалансированность бюджетов «по горизонтали» связана с неравномерностью экономического развития территорий и соответствующим неравенством их доходных (налоговых) потенциалов. Во всех странах для сглаживания горизонтальных диспропорций в уровнях бюджетной обеспеченности территорий используются специальные субсидии.

В Казахстане, в состав которого входят регионы, различные по своему географическому положению, климатическим условиям и социально-демографическим характеристикам централизованное предоставление ус-

луг неэффективно. Неравномерность социально-экономического развития отдельных территорий страны, сложная производственная структура экономики, высокая зависимость результата проводимой макроэкономической политики от ее реализации на местном уровне обуславливают необходимость децентрализации государственного управления в республике.

В бюджетной практике накоплен большой теоретический и практический опыт разработки документов, регламентирующих направления и масштабы экономического и социального развития как страны в целом, так и ее регионов. Достижение глобальных целей региональной политики нацелено осуществлять посредством последовательного решения ключевых задач, стоящих перед всей страной и перед ее регионами. Особое значение среди них имеют – укрепление экономических и финансовых основ территориальной целостности, содействие углублению реформ и формированию многоукладной экономики, смягчение различий в уровнях социально-экономического развития регионов, поддержка регионов с особо сложными условиями хозяйствования, неблагоприятной экологической обстановкой и социальной напряженностью, совершенствование экономического районирования страны.

В республике за предыдущие годы реформ сформирована система государственного управления, адаптированная к требованиям современной рыночной экономики, при этом сохранившая централизованные основы. Частично осуществлен процесс передачи центром отдельных функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства вопросов территориального развития местному уровню государственного управления. В целях обеспечения более эффективной реализации государственных функций были распределены полномочия между центральным и местным уровнями власти, но, к сожалению, как показал опыт, недостаточно четко.

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления. Предпринятые в предыдущие годы последовательные меры по совершенствованию системы государственного управления позволили создать условия для повышения эффективности ее функционирования, обеспечить координацию деятельности и взаимодействие различных уровней власти. основополагающие принципы построения системы государственного управления, заложенные в Конституции страны, были конкретизированы принятием ряда законов, а также целого пакета нормативно-правовых актов, регулирующих отдельные сферы государственного управления, распределения полномочий и ответственности по осуществлению государственных функций между уровнями власти.

В условиях устойчивого экономического роста, который становится характерным для экономики Казахстана в течение последних лет, радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии

и уровне жизни требует колоссальных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной политики. Все это обуславливает необходимость выработать новые и более эффективные стратегические и тактические подходы к решению этой проблемы. Одним из таких подходов является совершенствование системы межбюджетных отношений республиканского центра, регионов и органов местного самоуправления.

Межбюджетные отношения складываются в рамках любой бюджетной системы. Однако государственное устройство конкретных стран влияет и на механизм, и на принципы их построения. Отражением унитарного устройства нашей страны является и характер межбюджетных отношений.

Межбюджетные отношения являются одним из инструментов государственной политики, нацеленной на поддержание достаточной степени однородности внутреннего экономического пространства страны. Особенность межбюджетных отношений заключается в том, что они выражают отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами, а также между республиканским бюджетом и Национальным фондом Республики Казахстан в бюджетном процессе. Главным инструментом государства по обеспечению выполнения своих функций и реализации мер государственной политики является бюджет. Поэтому требуется формирование оптимальной модели межбюджетных отношений, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для осуществления возложенных на них функций, основанной на принципах стабильности и прозрачности взаимоотношений, а также стимулирующей проведение эффективной бюджетной политики.

Систему межбюджетных отношений можно назвать эффективной в том случае, если она направлена на достижение конечных целей. К числу доминирующих целей следует отнести:

- повышение жизненного уровня, обеспечение социальной защищенности и равного доступа населения к бюджетным услугам и социальным гарантиям;
- оптимальное использование налогового и ресурсного потенциала страны и ее регионов для достижения устойчивого экономического роста;
- устранение конфронтации между властями разных уровней по поводу распределения использования ресурсов бюджетной системы.

При изменении общей экономической ситуации в стране должны модифицироваться и цели межбюджетных отношений. В периоды экономического кризиса, когда нарастают межрегиональные различия показателей социально-экономического состояния, увеличивается число депрессивных регионов, основная задача межбюджетных отношений – обеспечить нормальную жизнедеятельность в «слабых» регионах; сдержать рост территориальной дифференциации социально-экономического положения.

В периоды экономического роста основной целью межбюджетных отношений является сокращение межрегиональных различий и максимальное приближение степени этих различий к порогу саморегуляции, после пре-

одоления которого включаются рыночные механизмы выравнивания уровней социально-экономического развития регионов.

В казахстанской практике межбюджетные отношения представляют собой отношения, в рамках которых реализуется бюджетный разделизм по уровням бюджетной системы по аналогии с бюджетным федерализмом. Бюджетный разделизм (регионализм) понимается как отношения между органами государственной власти Республики Казахстан и местными органами власти по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между республиканским бюджетом и бюджетами местных органов власти исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территории страны.

В идеале здесь предполагаются самостоятельность бюджета каждого региона, высокая степень автономности местных бюджетов и одновременно сохранение за центром доминирующего положения в решении узловых вопросов финансового обеспечения строительства и деятельности государства.

Базовыми принципами бюджетного регионализма являются:

- единство общегосударственных и региональных интересов;
- сочетание централизма и децентрализма в разграничении бюджетно-налоговых полномочий, расходов и доходов по вертикали бюджетной системы, распределение и перераспределение их между бюджетами различных уровней на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;
- активное участие регионов в формировании и реализации бюджетной и налоговой политики государства.

Начало формированию бюджетного разделизма (регионализма) в Казахстане было положено в начале 90-х годов. Именно тогда, в результате проведенной реформы, относительно формализованные правила, единые для всех регионов нормативы отчислений от республиканских налогов, более объективные и «прозрачные» критерии распределения финансовой помощи позволили устранить стихийную децентрализацию ресурсов. Несмотря на декларирование независимости местных бюджетов, бюджеты всех уровней образовывали иерархическую систему, каждый из которых был связан с другими. Закон бездействовал и межбюджетные отношения имели скорее императивный характер, нежели экономический. Как и в годы советской власти, формирование доходной базы местных бюджетов осуществляется «сверху», местные бюджеты утверждаются только после республиканского.

Разные стартовые уровни социально-экономического развития регионов предопределили дифференцированный подход к поиску путей выхода

из сложившейся ситуации и стабилизации экономики, выбору стратегии управления. Экономическое развитие регионов страны характеризуется весьма значительными диспропорциями. В качестве важнейших критериев при оценке уровня развития регионов рассматриваются показатели, характеризующие качество и уровень жизни населения, имеющийся потенциал экономического развития, объем производства валового регионального показателя (ВРП) на душу населения, рост безработицы, ухудшение экологической обстановки, а также объединяющий все эти и другие показатели индекс человеческого развития (ИЧР).

Так, среднемесячная заработная плата в Атырауской области в три раза выше, чем в Акмолинской, а валовой региональный продукт на душу населения превышает ВРП Южно-Казахстанской. И если в нефтедобывающих и промышленных регионах ситуация по многим экономическим показателям более благополучна, то в сельскохозяйственных областях страны (особенно в Акмолинской, Алматинской, Жамбылской) она продолжает оставаться непростой, внушая мало оптимизма по поводу перспектив динамичного экономического развития этих регионов. Уровень безработицы по регионам различается почти в 5 раз. Наиболее высокие денежные доходы получают жители Алматы и Астаны (в 1,9 и 1,6 раза выше, чем в среднем по республике). Сохраняется значительная дифференциация денежных доходов не только между регионами, но и внутри них. В западных областях разрыв между максимальными и минимальными уровнями дохода составил 3,4 раза, в северных – 2,1 раза, в восточных – 1,4 раза. Реалии экономического и социального положения свидетельствуют о весьма существенных различиях между регионами в потребностях и возможностях своего финансового обеспечения, по уровню стоимости жизни, по уровню расходов бюджета на предоставление государственных услуг в расчете на душу населения.

Действующие подходы и механизмы финансового регулирования не только не способствовали уменьшению дифференциации между регионами, а наоборот, обусловили ее усиление. Назрела необходимость создания такого механизма межбюджетных отношений, который отвечал бы интересам как центра, так и регионов. Поэтому основные направления создаваемой в Казахстане работоспособной системы бюджетного разделизма (регионализма) предусматривают обеспечение бюджетной самостоятельности регионов с системой стимулов, побуждающих региональные власти проводить взвешенную и ответственную бюджетную политику при одновременном соблюдении на всей территории страны предусмотренных Конституцией социальных гарантий.

Основные направления реформы бюджетных отношений могут быть сгруппированы по следующим позициям.

1. Подготовка более четкого разграничения расходных полномочий и ответственности между властями разных уровней.

2. Реформирование межбюджетных отношений должно осуществляться на основе последовательного совершенствования законодательной базы

как на республиканском, так и на региональном уровне при безусловном соответствии принимаемых законов и иных нормативно-правовых актов Конституции Республики Казахстан.

3. Магистральным направлением улучшения межбюджетных отношений должен стать постепенный переход от их приоритетной направленности на трансфертное выравнивание бюджетной обеспеченности регионов к преимущественному созданию условий для укрепления их бюджетной самостоятельности, увеличения заинтересованности региональных и местных властей в расширении и укреплении собственных источников доходов.

4. В финансировании экономики должно гарантироваться оптимальное сочетание отраслевых и территориальных приоритетов.

В механизмах финансовой поддержки регионов должен быть осуществлен переход от господства уравнительных и нормативно-долевых методов определения ее размеров к гибкому применению комбинированного подхода в выборе методов бюджетного регулирования на основе определения приоритетности территорий и широкого разнообразия форм и способов оказания такой поддержки. Совершенствование системы межбюджетных отношений направлено на достижение баланса интересов центра и регионов, повышение заинтересованности нижестоящих уровней государственного управления в экономическом развитии регионов и обеспечение стабильности поступлений в местные бюджеты. Действующая в настоящее время система распределения доходов и расходов между уровнями бюджетов имеет ряд преимуществ перед предшествующими системами. Обеспечено четкое распределение доходных источников без расщепления каждого вида налогов между республиканским и местными бюджетами и разграничены направления рационального их использования.

Анализ структуры государственного бюджета за последние шесть лет показывает, что уровень доходов местных бюджетов ежегодно сокращается с небольшими отклонениями, что в целом свидетельствует об ограниченности региональных бюджетов в финансовых средствах для реализации крупных прорывных проектов. При этом, сама структура доходов местных бюджетов показывает, что их основным источником до 2007г служили налоговые поступления -52,80%. Начиная с 2007г. увеличилась доля трансфертов получаемых из республиканского бюджета, что являлось одной из антикризисных мер государства в целях развития регионов. При этом поступление трансфертов возросло за исследуемый период в 1,6 раза, а уровень неналоговых поступлений в местные бюджеты сократился почти в два раза. За отчетный период в восьми регионах из 16-ти доля трансфертов в местных бюджетах составила более 70%, что свидетельствует об усиливающейся ежегодной тенденции их финансовой зависимости от республиканского бюджета. Данная зависимость из года в год выражается в усилении такой негативной тенденции как субвенционность регионов, ставя под сомнение эффективность реализуемой политики налогового и бюджетного планирования, принципов самостоятельности всех уровней бюджетной системы и их преемственности.

Анализ абсолютных значений направляемых в регионы трансфертов показывает резкое возрастание их размеров в 2008 году по сравнению с показателями 2004 года на 479,7% и на 137,8% по сравнению с 2007 годом. Такой рост объясняется реализацией антикризисных мер государства и запуском многих крупных инвестиционных программ и проектов в целом по республике. Так, абсолютным лидером по объему получаемых трансфертов и субвенций из республиканского бюджета на протяжении всего исследуемого периода является Южно-Казахстанская область. В то время как до 2008 года меньше всего получали помощь из республиканского бюджета Мангистауская (2,2%) и Павлодарская области (3,3%). Если же проанализировать среднее значение полученных регионами субвенций за период 2004-2009гг, то меньше всех получено из республиканского бюджета Мангистауской (1,7%), Атырауской (3,2%) и Павлодарской областями (3,4%). Однако, анализ осуществляемых субвенций в расчете на душу населения показал несколько иную картину.

Таблица 7.1 – Трансферты из республиканского бюджета в расчете на душу населения, тенге

Область	2004г	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г	Среднее за период значение
Акмолинская	22012,85	25095,75	34380,18	49052,46	66925,46	84155,83	46937,09
Актюбинская	5548,187	7068,589	12392,87	22788,03	44712,82	64718,72	26204,87
Алматинская	11362,44	13948,75	19111,5	27365,28	47857,36	61795,48	30240,13
Атырауская	1924,488	2643,946	17653,63	81528,42	52733,67	49291,07	34295,87
Восточно-Казахстанская	11896,54	16419,79	24995,44	37134,99	48637,23	65324,32	34068,05
Жамбылская	17990,12	21051,84	26150,42	36033,59	55178,94	68515,67	37486,76
Западно-Казахстанская	10516,08	20172,33	26403,27	44137,82	56010,02	60186,53	36237,67
Карагандинская	6831,869	9626,799	44460,95	63970,93	82622,55	99624,94	51189,67
Костанайская	11519,73	17106,95	25966,9	37388,73	58334,83	74461,75	37463,15
Кызылординская	25497,47	31861,86	34656,85	60952,83	96064,53	111518	60091,93
Мангистауская	2930,605	6698,718	12407,17	31112,2	27317,36	45603,63	21011,61
Павлодарская	4338,532	9006,596	14644,92	25607,08	35689,1	54480,69	23961,15
Северо-Казахстанская	19686,14	26900,92	38745,84	53155,4	70787,18	85992,23	49211,28
Южно-Казахстанская	14589,26	18161,71	23651,26	41302,76	56760,87	75160,7	38271,09
Всего	10952,58	14434,04	22856,95	36915,72	50202,85	63305,29	33111,24
Примечание: составлено по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике							

Представленные данные свидетельствуют о том, что в расчете на душу населения лидером по объему получаемых из республиканского бюджета трансфертов в 2006 году выступает Карагандинская область – 44460,9 тенге, что выше среднереспубликанского значения почти в 2 раза (1,94). В целом же, превышение среднереспубликанского уровня в этом году сло-

жились в 9 областях, а самый низкий показатель сформировался в Актобинской и Мангистауской областях – 12393 тенге и 12407 тенге соответственно. По итогам 2009 года ситуация сильно не изменилась: лидером по объему трансфертов выступает также Карагандинская область – 99625 тенге, что выше среднереспубликанского значения почти в 1,6 раза. В целом же, превышение среднереспубликанского уровня в 2009 году сложилось в 9 областях (Западно-Казахстанская область уступила место Актобинской), а самый низкий показатель сформировался в Атырауской и Мангистауской областях – 49291 тенге и 45603 тенге соответственно.

Субвенционная помощь осуществляемая государством в целях поддержки регионов и реализации крупных и важных национальных инновационных проектов в принципе должна реализовываться в приросте валового регионального продукта. Анализ участия выделяемых из республиканского бюджета трансфертов в формировании валового регионального продукта показал следующее.

Таблица 7.2 – Участие республиканских трансфертов в формировании 1000 тенге валового регионального продукта

Область	2004г	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г	Среднее за период значение
Акмолинская	111,0	95,2	101,3	90,2	104,0	118,3	103,0
Актобинская	14,0	11,8	16,7	23,6	36,5	54,5	26,0
Алматинская	78,0	69,3	75,8	81,6	117,8	135,3	93,0
Атырауская	1,0	1,5	7,8	32,4	14,7	12,8	12,0
Восточно-Казахстанская	49,0	50,3	57,9	65,7	77,5	94,2	66,0
Жамбылская	146,0	125,0	137,3	137,7	175,2	205,0	154,0
Западно-Казахстанская	19,0	30,6	31,6	44,0	41,9	45,6	36,0
Карагандинская	20,0	18,9	64,5	75,0	76,0	88,8	57,0
Костанайская	42,0	47,9	60,4	59,7	73,7	91,2	62,0
Кызылординская	96,0	81,3	59,5	77,1	90,0	113,2	86,0
Мангистауская	4,0	5,8	8,2	16,7	10,6	18,3	11,0
Павлодарская	11,0	17,4	23,6	32,3	31,0	47,4	27,0
Северо-Казахстанская	97,0	96,6	108,1	108,5	112,9	136,9	110,0
Южно-Казахстанская	114,0	86,8	127,5	157,4	184,8	197,3	145,0
Всего	31,0	28,9	34,5	44,7	49,3	59,6	41,0

Примечание: составлено по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике

Представленный анализ свидетельствует об уровне зависимости регионов от республиканских трансфертов при формировании своего валового регионального продукта. Так, наиболее высокую зависимость по данному показателю демонстрируют Жамбылская и Южно-Казахстанская области – 154 и 145 тенге соответственно. В целом же, превышение среднереспубликанского уровня в этом году сложилось в 9 областях, а самый низкий

показатель сформировался в Мангистауской и Атырауской областях – 11тенге и 12 тенге соответственно, что означает, что в формировании 1000 тенге валового регионального продукта Мангистауская область задействует лишь 11 тенге республиканских трансфертов, остальные 989 тенге регион создает за счет собственных или привлеченных извне ресурсов. Важно отметить, что ведущие по данному показателю области опережают отстающие регионы в 14 раз.

Действующие механизмы региональной помощи порождают иждивенческие настроения у одних регионов и лишают другие регионы серьезных стимулов к развитию, не только ослабляют, но и усиливают региональную дифференциацию, требуют все больших объемов перераспределения финансовых ресурсов.

Однако самым показательным, наш взгляд, анализом зависимости регионов от республиканских трансфертов является сопоставление доли трансфертов в объеме поступлений местных бюджетов.

Таблица 7.3 – Доля республиканских трансфертов в объеме поступлений местных бюджетов

Область	2004г	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г	Среднее за период значение
Акмолинская	0,58	0,58	0,59	0,62	0,69	0,73	0,63
Актюбинская	0,16	0,15	0,19	0,27	0,35	0,45	0,26
Алматинская	0,47	0,47	0,47	0,51	0,66	0,71	0,55
Атырауская	0,02	0,02	0,12	0,25	0,23	0,21	0,14
Восточно-Казахстанская	0,40	0,47	0,51	0,55	0,62	0,69	0,54
Жамбылская	0,64	0,66	0,66	0,69	0,79	0,82	0,71
Западно-Казахстанская	0,25	0,33	0,36	0,45	0,44	0,43	0,38
Карагандинская	0,22	0,27	0,95	0,98	0,97	0,98	0,73
Костанайская	0,39	0,47	0,51	0,56	0,64	0,70	0,55
Кызылординская	0,57	0,52	0,60	0,66	0,74	0,68	0,63
Мангистауская	0,04	0,07	0,10	0,19	0,18	0,27	0,14
Павлодарская	0,12	0,21	0,24	0,32	0,38	0,48	0,29
Северо-Казахстанская	0,56	0,62	0,66	0,67	0,73	0,77	0,67
Южно-Казахстанская	0,59	0,63	0,63	0,67	0,78	0,82	0,69
Всего	0,58	0,58	0,59	0,62	0,69	0,73	0,63

Примечание: составлено по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике

Проведенный анализ показал, что в 2006 году в 6 областях из 14 доля республиканских трансфертов превысила среднереспубликанский уровень. Более того, в 9 областях эта доля превысила 50%-ный рубеж. К 2009 году ситуация еще более обострилась – в этих областях уровень трансфертов превысил 75%-ное значение, т.е. более с местных бюджетов формируется за счет республиканских трансфертов. В трех областях доля трансфертов

приблизилась к 50% значению (45-48%). Лишь две области Атырауская и Мангистауская формируют свой бюджет в минимальной зависимости от республиканских трансфертов – около 20% в 2009 году (а в среднем за период около 14%).

Несмотря на то, что межбюджетные отношения относительно динамично развивались и совершенствовались все последние годы, тем не менее многие проблемы до сих пор остаются нерешенными. Практика последних лет показывает, что вместо укрепления бюджетной системы идет увеличение количества регионов-реципиентов, вместо самостоятельности бюджетов наблюдается перетягивание налоговых ресурсов в республиканский центр.

Система выравнивающих трансфертов призвана сыграть решающую роль в реформировании всех межбюджетных отношений. Вместе с тем, выравнивающие трансферты – лишь часть межбюджетной системы, и было бы неоправданно ожидать от них выполнения функций всей системы. Они призваны уменьшить величину того неравенства по бюджетным поступлениям, которое существует между регионами, и также призваны обеспечить, чтобы население всех регионов получало, по крайней мере, минимальный набор услуг, предоставляемых на местном уровне. Выполнение этих двух задач – суть условие жизнеспособности любой системы межбюджетных отношений.

***Ключевые понятия:** межбюджетные отношения, бюджетный процесс, макроэкономические параметры, государственные услуги, бюджетный разделизм (регионализм), вертикальное выравнивание, горизонтальное выравнивание, трансфертное выравнивание, субвенционная зависимость.*

7.2 Методы, инструменты и рычаги регулирования межбюджетных отношений

Широкое распространение в мировой практике вертикального и горизонтального финансового выравнивания получили свое преломление в бюджетных инструментах в форме дотации, субвенций и субсидий. Система регулирования межбюджетных отношений в Казахстане предполагает применение следующих форм и инструментов.

Межбюджетные отношения в рамках казахстанского бюджетного процесса регулируются:

1) между республиканским и областным бюджетом, бюджетами города республиканского значения, столицы:

- трансфертами;
- бюджетными кредитами;

2) между областным и районными (городов областного значения) бюджетами:

- трансфертами;
- бюджетными кредитами;
- нормативами распределения доходов (рисунок 7.3).



Рисунок 7.3 – Формы регулирования межбюджетных отношений

В этом перечне бюджетных инструментов основным рычагом регулирования межбюджетных отношений, несомненно, выступают трансферты. Рассматривая трансфертные перечисления, следует отметить, что трансферты (нормативно-долевая дотация) – это средства, выделяемые на безвозмездной и безвозвратной основе с указанием или без указания конкретной цели в порядке бюджетного регулирования из бюджета одного уровня (вышестоящего) в бюджеты другого (нижестоящего).

В зарубежной практике различают системы общих трансфертов, или универсальных, выравнивающих, и систему целевых, или специальных. Система общих трансфертов используется для выравнивания горизонтальных бюджетных различий с целью приведения в соответствие налогового потенциала (налоговых бюджетных поступлений) и потребностей в финансировании необходимых расходов. В исключительных случаях с помощью системы общих трансфертов решаются вопросы помощи «проблемным» территориям.

Трансферты между уровнями бюджетов подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие. Целевые трансферты и бюджетные кредиты используются местными исполнительными органами только в соответствии с их целевым назначением, определенным в соответствующих бюджетных программах.

Данная особенность позволяет присвоить им статус фондов денежных средств целевого назначения. И использованные не по целевому назначению суммы целевых трансфертов и бюджетных кредитов согласно акту органа государственного финансового контроля подлежат обязательному возврату в вышестоящий бюджет, выделивший данные трансферты и кредиты, в течение месяца после подписания акта контроля в соответствующем порядке.

При этом неиспользованные (недоиспользованные) суммы целевых трансфертов в течение финансового года, выделенные из республиканского (областного) бюджета, по решению Правительства (местного исполнительного органа области) могут быть использованы (доиспользованы) в следующем финансовом году с соблюдением их целевого назначения. Повторно неиспользованные (недоиспользованные) в течение финансового года суммы целевых трансфертов, выделенных в истекшем финансовом году, подлежат возврату в вышестоящий бюджет, выделивший их, до конца текущего финансового года. Наряду с этим, в случае образования экономии при использовании целевых трансфертов на развитие местные исполнительные органы вправе использовать соответствующую сумму экономии на улучшение показателей результатов бюджетных программ, по которым осуществлялась реализация местных инвестиционных проектов за счет целевых трансфертов на развитие из вышестоящего бюджета. Данный механизм свидетельствует о повышении с одной стороны требований к ответственности за реализацию межбюджетных отношений. С другой стороны, такой механизм стимулирует местные органы власти повышать эффективность государственных ресурсов. В отечественной практике бюджетного регулирования используются такая форма межбюджетных отношений как бюджетные изъятия, присущая в данном виде только казахстанской системе.

Трансфертами общего характера являются бюджетные субвенции и бюджетные изъятия. Бюджетными субвенциями являются трансферты, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете. И наоборот, бюджетными изъятиями являются трансферты, передаваемые из нижестоящих бюджетов в вышестоящие бюджеты в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете.

Объемы трансфертов общего характера устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам:

– между республиканским бюджетом и областными бюджетами, бюджетами Алматы и столицы Астаны – законом;

– между областным бюджетом и бюджетами районов (городов областного значения) – решением областного маслихата.

Объемы трансфертов общего характера подлежат изменению через каждые три года. Трансферты общего характера направлены на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления гарантированных государством услуг в соответствии с направлениями расходов, закрепленными за каждым уровнем бюджета. При определении трансфертов общего характера учитываются налоговый потенциал региона, численность потребителей государственных услуг в регионе, утвержденные стандарты государственных услуг и факторы, влияющие на расходы по предоставлению государственных услуг в зависимости от специфики того или иного региона. Объемы трансфертов общего характера определяются как разница между прогнозными объемами доходов (за минусом трансфертов) и затрат соответствующего местного бюджета. При превышении прогнозного объема доходов над прогнозным объемом затрат местного бюджета устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий бюджет. При превышении прогнозного объема затрат над прогнозным объемом доходов местного бюджета устанавливаются бюджетные субвенции в местный бюджет из вышестоящего бюджета.

Прогнозные объемы доходов и затрат местных бюджетов рассчитываются на основе методики расчетов трансфертов общего характера. При расчете объемов трансфертов общего характера не учитываются целевые трансферты и бюджетные кредиты, выделяемые из вышестоящего бюджета в планируемом периоде, затраты на погашение долга местного исполнительного органа.

Целевыми трансфертами являются трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете, для реализации отдельных текущих бюджетных программ или бюджетных программ развития. Их объемы не учитываются при расчете трансфертов общего характера. К их числу также относят трансферты, выделяемые на компенсацию потерь вышестоящих бюджетов, вытекающих из принятия законодательных актов, влекущих увеличение расходов в связи с передачей функций государственных органов из нижестоящего уровня государственного управления в вышестоящий в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера.

Целевые трансферты делятся на трансферты развития и текущие трансферты. Целевыми текущими трансфертами являются трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или местных бюджетах для реализации отдельных текущих бюджетных программ.

Целевыми трансфертами на развитие являются трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или местных бюджетах, для:

1) реализации местных бюджетных инвестиционных проектов, предлагаемых местными исполнительными органами, на основе стратегических и программных документов Республики Казахстан;

2) выполнения нижестоящими государственными и органами мероприятий для реализации стратегических и программных документов Республики Казахстан, относящихся к компетенции вышестоящих государственных органов, направленных на получение экономических выгод или достижение социально-экономического эффекта. Допускается софинансирование из местного бюджета местных бюджетных инвестиционных проектов, для реализации которых выделяются целевые трансферты на развитие из вышестоящего бюджета.

Целевые трансферты перечисляются от одного уровня бюджета к другому на основании:

- соглашения о результатах по целевым трансфертам,
- индивидуального плана финансирования соответствующей бюджетной программы по платежам, утвержденного в установленном порядке,
- подтверждающих обоснованность платежа администратора бюджетных программ нижестоящего бюджета документов по целевым трансфертам на развитие с учетом их распределения между нижестоящими бюджетами.

При этом соглашение о результатах по целевым трансфертам представляет собой документ, содержащий:

- цели и задачи, на решение которых выделяются целевые трансферты;
- прямые и конечные результаты, которые должны быть достигнуты за счет использования целевых трансфертов;
- обязательство о предоставлении администратору бюджетных программ вышестоящего бюджета отчета нижестоящего бюджета о достигнутых прямых и конечных результатах.

Соглашение заключается не позднее 20 января текущего финансового года между администратором бюджетной программы вышестоящего бюджета и соответствующим местным исполнительным органом. В случае дальнейшего распределения целевых трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета областным бюджетам, между бюджетами районов (городов областного значения) местный исполнительный орган области заключает соответствующие соглашения о результатах по целевым трансфертам с местными исполнительными органами районов (городов областного значения).

Каждый исполнительный орган представляет по итогам полугодия и года соответствующему вышестоящему исполнительному органу области отчет о прямых и конечных результатах, достигнутых за счет использо-

вания выделенных целевых трансфертов в соответствии с соглашениями о результатах.

Бюджетные кредиты из республиканского бюджета и областных бюджетов могут предоставляться соответственно областным бюджетам, бюджетам города республиканского значения, столицы и бюджетам районов (городов областного значения) на реализацию бюджетных инвестиционных проектов и в случае прогнозного дефицита наличности в течение финансового года.

Бюджетным законодательством определена ответственность за недостижение результатов при использовании трансфертов, за нарушение сроков заключения соглашений и неперечисление трансфертов.

Впервые в Бюджетном кодексе 2004 года систематизированы вопросы межбюджетных отношений и принята норма о стабильных межбюджетных отношениях на среднесрочный период:

- об утверждении на три года объемов трансфертов общего характера (бюджетных изъятий и субвенций) Законом без ежегодных изменений;
- об утверждении Правительством Республики Казахстан Методики расчетов трансфертов общего характера.

Определение объема текущих затрат исходит из количества потребителей бюджетных услуг по формульной схеме, с учетом объективных факторов, обуславливающих различия в уровне затрат: демографический состав, плотность проживания населения, климатические условия, транспортная доступность и другие. Такой подход, общепринятый в мировой практике обеспечит объективное определение текущих расходов местных бюджетов, соответственно, равный доступ населения всех регионов к гарантированным государством услугам, предоставляемым за счет бюджетных средств.

В основе данного подхода лежит предположение, что расходы бюджета на определенный вид бюджетной услуги определяются исходя из:

- численности получателей данной услуги,
- различия в стоимости предоставления услуг в расчете на 1 потребителя, обусловленного объективными факторами.

Этот метод расчета затрат исключает влияние субъективных причин на оценку потребности в текущих расходах (например, политических решений о дополнительной поддержке конкретной области или города), а также не учитывает сложившуюся сеть социальной инфраструктуры (поскольку она может быть избыточной либо недостаточной по сравнению с реальными потребностями населения).

Прогнозный объем бюджета развития состоит из двух компонентов и рассчитывается следующим образом:

- первый компонент определяется пропорционально рассчитанному объему текущих затрат;
- второй компонент – пропорционально прогнозируемому объему доходов местных бюджетов.

Это позволило учесть вклад каждого региона в рост доходов бюджета и усилит стимулы регионов в экономическом развитии, расширении налогового потенциала. Исследование проведенное Всемирным банком показало, что в целом система распределения трансфертов общего характера по прежней методике расчета, в целом удовлетворяет основным требованиям, предъявляемым к порядкам распределения выравнивающих трансфертов. Вместе с тем, реализация ряда рекомендуемых им предложений могла бы улучшить ее с точки зрения достижения целей выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов, а также наиболее эффективного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. В этой связи, с целью дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений, для реализации статьи 45 Бюджетного кодекса разработана новая Методика расчетов трансфертов общего характера, которая утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2010 года № 54. Подходы к расчету текущих затрат постоянного характера остались прежними. Одним из нововведений является применение повышающих коэффициентов для городов областного значения, которые применяется при их необходимости, величина которого устанавливается решением бюджетной комиссии области, но с ограничением не более 1,2. До этого, при расчете трансфертов общего характера на 2008-2010 годы показатели и коэффициенты утверждались на Республиканской бюджетной комиссии.

В приложении к Методике расписаны какие потребители услуг и какие корректирующие коэффициенты, учитываются при расчете текущих затрат, соответствующих той или иной функциональной подгруппе, это по рекомендациям международных экспертов Всемирного Банка. Прогноз затрат на капитальный ремонт и укрепление материально-технической базы определяется в процентном соотношении от прогноза объема затрат текущего характера на соответствующий год (ежегодно). Размер будет установлен на заседании Республиканской бюджетной комиссии.

Предусмотрено изменение расчета затрат по бюджетным программам развития, где учитывается прирост численности населения и валовой региональный продукт. Кроме того, новый механизм позволяет при недостаточности средств для реализации ранее заявленных государственных программ, включить их в финансирование через местные бюджеты. Так, необходимые расходы можно включить в базу местного бюджета при разработке законопроекта о трансфертах общего характера на последующий период.

Система целевых трансфертов применяется для реализации различных национальных социально-экономических программ, связанных с развитием здравоохранения, образования, транспорта и связи, экологии. Изучение мировой практики использования целевых трансфертов позволяет отметить, что речь идет о грантах, предоставляемых для решения конкретных задач по специально обусловленной схеме. Схема включает ряд обязательных условий, при выполнении которых осуществляется трансферт. Такими условиями могут быть, например, соблюдение установленных показате-

лей состояния бюджета, в том числе уровень собственных бюджетных расходов по финансируемой статье; общий уровень налогообложения в регионе и др.

Под дотациями (от латинского *dotare* – снабжать, снаряжать; *dotatio* – дар, пожертвование) изначально понимались пособия территориям из государственных средств общего назначения, то есть имеющие какое-либо целевое назначение. Такая интерпретация этого понятия сохранилась и в настоящее время. Дотации рассматриваются как бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов. В зарубежной теории и практике дотации рассматриваются в широком и узком смысле слова. В узком значении их суть не отличается от традиционной трактовки данного термина. В широком смысле дотации характеризуются как централизуемая часть национального дохода, используемая государством с целью финансовой поддержки отдельных убыточных отраслей и предприятий. Со второй половины XX века дотации стали распространенным методом государственного регулирования территориального развития. Так, в странах ЕС ежегодно около 70% союзного бюджета, или 20-25 млрд. экю, расходуется на финансовую поддержку социального хозяйства, фермеры США и Германии около 50% своего чистого дохода получают за счет федеральных средств.

В Казахстане наряду с широким (за исключением последних лет) выделением дотаций на поддержание жизненноважных отраслей национальной экономики (сельского хозяйства, дорожного строительства, транспорта, угольной промышленности и т.д.), этот термин трактуется только в узком смысле. Следует заметить, что многие годы проблема выделения дотаций является остро дискуссионной. Совершенно очевидно, что регулирование местных и региональных бюджетов за счет дотаций имеет или преследует только финансовую цель и является неэффективным. Дотация лишена стимулирующих свойств, создает у местных органов иждивенческое настроение, но способствует повышению хозяйственной активности на местах и увеличению собственной доходной базы. Механизм выделения дотаций сложился у нас в стране еще в 30-е годы, когда система регулирования местных бюджетов стала строиться на прямом изъятии доходов в твердых суммах. В результате была снижена хозяйственная инициатива как у самих субъектов хозяйствования, так и органов власти на местах.

Субвенция (от латинского *subvenire* – приходить на помощь) – это денежная сумма, выделяемая из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты на определенный срок для конкретных целей, для выравнивания социально-территориальных единиц. Субвенции подразделяются на два вида: а) текущие; б) инвестиционные.

Текущие субвенции предназначены для выравнивания условий финансирования общегосударственных социальных расходов, таких как социальная защита населения, содержание бюджетных организаций и учрежде-

ний, текущие затраты на социально-культурные мероприятия. Таким образом, они обеспечивают для различных регионов страны равные социальные гарантии. Критерием для предоставления субвенции служит уровень доходов бюджета данного региона необходимой для гарантированного финансирования государственных социальных расходов, таких как социальная защита населения, содержание бюджетных организаций и учреждений, текущие затраты на социально-культурные мероприятия. Инвестиционные субвенции предназначены для выравнивания бюджетных возможностей территорий по финансированию закрепленных за ними инвестиционных вложений. Они включают в себя инвестиции на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территорий.

Субвенции как основная форма оказания финансовой помощи низовым звеньям власти выступают в качестве гибкого способа регулирования бюджетов территорий и обеспечивают более равномерное удовлетворение социальных потребностей населения. Однако в связи с ослаблением реальной доходной базы региональных и местных бюджетов, доля субвенций в их доходах стала расти за последнее время, что усиливает зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящих.

Субвенции, как и дотации, являются результатом противоречия в развитии государственных и местных финансов: с одной стороны, это централизация доходов в руках государства, а с другой – децентрализация управления и расширение полномочий местных органов без соответствующей финансовой компенсации.

В отличие от дотаций, субсидии (от латинского *subsidium* – помощь, поддержка) выделяются на финансирование конкретных учреждений или мероприятий, то есть как и субвенции имеют целевое назначение. В теоретическом плане существует три основных подхода к трактовке сущности субсидии:

- 1) целевые пособия общего типа, без долевого участия;
- 2) бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов;
- 3) «наиболее общие понятия, означающее предоставление финансовой помощи из бюджета одного уровня в другой без конкретизации различных форм ее, или в виде суммы, утверждаемой и выделяемой на безвозмездной основе юридическим лицам, не являющимся бюджетными учреждениями, а также гражданам-предпринимателям. Такая субсидия может предоставляться и на конкретную цель как субвенции со всеми присущими ей особенностями...» .

Казахстанское бюджетное законодательство определяет бюджетные субсидии как невозвратные платежи из бюджета, которые предоставляются физическим и юридическим лицам, в том числе крестьянским или фермерским хозяйствам, только при отсутствии другого способа выполнения

государственных функций и реализации социально-экономических задач развития республики или региона в случаях, предусмотренных законодательством.

При выделении субсидии на конкретные цели (строительство школы, больницы, выплата заработной платы бюджетникам и т.п.) не имеет значения, участвуют ли местные или региональные органы власти в этих расходах или они финансируются целиком за счет получаемого пособия из вышестоящего бюджета. Это означает, что нижестоящие органы власти могут войти в долю расходов, но это не обязательно. А субвенция означает обязательное долевое участие вышестоящего бюджета в финансировании определенных нижестоящих программ, при этом оговаривается и срок участия.

Таблица 7.4 – Характерные признаки дотаций, субвенций и субсидий

	Дотация	Субвенция	Субсидия
1. Целевой характер	-	+	+
2. Безвозмездность	+	+	+
3. Безвозвратность	+	+	+
4. Возвратность в случае нецелевого использования в установленный срок	-	+	+
5. Срочность	-	+	+
6. Долевое участие	-	+	-
7. Направления использования:			
а) на текущие расходы	+	+	+
б) на инвестиции	-	+	+
8. Получатели:			
а) нижестоящие бюджеты	+	+	+
б) юридические лица	-	+	+
в) физические лица	-	-	+
9. Контроль за использованием	+	+	+

В представленной таблице приведены основные характерные признаки дотаций, субвенций и субсидий, откуда видно, что субсидии отличаются от субвенций по двум существенным позициям – получателям и долевого участию.

Таким образом, субсидии могут быть определены как разновидность трансфертов, предоставляемых бюджету нижестоящего уровня, юридическому или физическому лицу, для осуществления определенных целевых расходов без обязательного участия в них на долевой основе получателей субсидий.

Субсидии как инструмент государственного регулирования экономического развития имеет широкий спектр применения. В развитых странах они используются для решения определенных общенациональных, территориальных и местных задач. Например, прямые субсидии выделяются для развития здравоохранения, образования («субсидии на образование»), жилищного строительства («жилищные субсидии») и т.д. Они призваны воз-

действовать на формирование необходимой структуры бюджетов территорий, стимулировать увеличение бюджетных доходов.

Что касается использования налоговых инструментов, то следует сказать, что важным условием построения межбюджетных отношений является выбор метода разграничения на постоянной основе налогов и других платежей между уровнями бюджетной системы.

Таблица 7.5 – Бюджетные изъятия из местных бюджетов за 2001-2010 гг., млн.тн.

	2001г	2002г	2003г	2004г	2005г	2006	2007г	2008г	2009г	2010г
Бюджетные изъятия - всего	84155	49064	57630	66673	95009	119477	151499	81 752	89922	77 663
В том числе из областного бюджета:										
Актюбин	3626	569	429		1371	1601	1079	-	-	-
Атырауск.	28790	19603	20115	22669	28989	35621	43062	15468	20193	18739
Восточно-Казахстанс	2460		-		-	-	-	-	-	-
Западно-Казахстанс	887		497		-	-	-	-	-	-
Карагандн	9856	81			-	-	-	-	-	-
Мангистау	10629	9000	10651	10139	15989	19430	24437	4249	5342	2431
Павлодарс	2106	1896	974,3		-	-	-	-	-	-
г. Алматы	25801	17915	24964	32061	45358	56508	72310	52401	55811	54999,9
г. Астаны	-	-	-	1804	3301	6306	10611	9634	8576	1493

Наряду с налоговыми механизмами в организации доходов бюджетов используется такая форма регулирования межбюджетных отношений, как бюджетные изъятия – официальные трансферты, передаваемые из нижестоящих бюджетов в вышестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете.

Из таблицы 7.6 видно, что удельный вес бюджетных изъятий в общем объеме расходов местных бюджетов сократился с 31,6% в 2001 году до 3,6% в 2010-м. Таким образом, происходит децентрализация бюджетных ресурсов, что с одной стороны, способствует выравниванию уровней бюджетной обеспеченности регионов страны.

Таблица 7.6 – Уровень удельного веса бюджетных изъятий за 2001-2010 гг.

	2001 г.	2002г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006г.	2007 г.	2008г	2009г	2010г
Расходы местных бюджет, млн тнг	266073	296808	383037	519386	677478	868495	1289772	1692546	1907869	2138887
В т.ч. бюджетн изъятия, млн.тнг	84155	49 064	57630	66673	95009	119477	151499	81 752	89922	77 663
Удел вес, %	31,6	16,5	15,0	12,8	14,0	13,7	11,7	4,8	4,7	3,6

Доходная часть бюджетов и местных образований формируется за счет наращивания собственной доходной базы (налогов) и привлечения дополнительного финансирования. Источниками последнего являются поступления от оказания платных услуг населению и бизнесу и другие неналоговые доходы, в том числе получаемые за счет вышестоящего бюджета.

Целью разграничения налогов является создание исходных условий для сбалансирования бюджета на каждом уровне, исходя из имеющегося на данной территории налогового потенциала. При этом важно соблюсти государственные социальные стандарты, гарантированные гражданам в качестве их конституционных прав.

Ключевые слова: трансферты, бюджетные кредиты, налоговый потенциал, срочность, безвозмездность, возвратность, безвозвратность, целевые трансферты, субсидии.

7.3 Принципы распределения поступлений и расходов бюджета между уровнями бюджетной системы

В основе вопросов бюджетного регионализма, вертикального и горизонтального выравнивания лежат вопросы распределения и перераспределения расходов и доходов на основе сочетания централизма и децентрализации. В идеале такая модель предполагает самостоятельность региональных и местных бюджетов и одновременно сохранение за республиканским центром доминирующего положения в решении узловых вопросов финансового обеспечения деятельности государства.

Бюджетный регионализм может эффективно претворяться только при законодательном распределении бюджетных полномочий, которое должно включать три аспекта:

- 1) разграничение доходных (налоговых) полномочий с соблюдением стабильности и достаточности доходов, единства форм и методов регулирования доходов;
- 2) разграничение расходных полномочий, что означает единство адресности и авторства оказываемых государственных услуг с разделением функций между местными, областными и республиканскими органами управления ;
- 3) выравнивание бюджетов, направленное на обеспечение сбалансированного развития регионов Казахстана.

При этом не менее важным является вопрос эффективного предоставления государственных услуг. Так, каждый уровень бюджетной системы должен обеспечивать наиболее результативное производство и предоставление государственных услуг на своем уровне. Это достигается закреплением исполнения государственных услуг за более низким уровнем бюджетной системы, поскольку они могут реально учесть потребности их получа-

телей и предоставлять эти услуги своевременно и качественно. Бюджетным законодательством четко распределены все поступления и направления расходования средств между уровнями бюджетов. Распределение доходов и расходов между уровнями бюджетов установлено в соответствии с разграничением полномочий между уровнями государственного управления.

Выравнивание может осуществляться также за счет предоставления отдельным регионам особого экономического режима. В мировой практике существуют три основных подхода центра к требованиям регионов о предоставлении особого экономического режима.

Первый — индивидуально-договорной подход, когда центр договаривается с каждым регионом в отдельности о распределении налоговых поступлений или других условиях. Этот подход распространен в некоторых странах, например в Китае.

Второй подход — это создание специальных бюджетных режимов, в рамках которых отдельным регионам предоставляются особые права в вопросах налогов и расходов. Официально такие режимы для отдельных территорий существуют лишь в нескольких странах — на Филиппинах, в Австралии, Малайзии.

И третий подход — применение нормативно-расчетной формулы субсидий с целью частичного выравнивания бюджетных условий регионов. Его использует большинство стран для решения проблем вертикального и горизонтального выравнивания между регионами.

При этом используются два основных способа межбюджетного выравнивания:

1. Выравнивание региональных бюджетных доходов.
2. Выделение финансовой помощи для покрытия разницы между прогнозным объемом доходов и нормативным объемом расходов.

Часто первый способ называют доходным, а второй — расходно-доходным выравниванием. Доходное выравнивание традиционно считается самым простым и наиболее прозрачным методом распределения средств республиканской финансовой помощи регионам. Он подразумевает предоставление ресурсов только в зависимости от дифференциации по регионам среднедушевых налоговых доходов (или всех среднедушевых доходов). Такое доходное выравнивание может базироваться на учете отклонения скорректированных отчетных или прогнозных доходов области от некоторого уровня, например, среднего по стране.

Альтернативным методом выравнивания может служить перераспределение ресурсов, основывающееся на оценке имеющейся налоговой базы (налогового потенциала), например, при оценке валового регионального продукта, или показателе доходов в регионе, опирающемся на данные сводного финансового баланса. В таком случае республиканская помощь выделяется для выравнивания регионального фискального потенциала. Может иметь место выравнивание доходов регионов в смысле обеспечения

каждому из них некоторого минимального уровня доходов. При доходном выравнивании обычно рассчитываются специальные коэффициенты — индекс бюджетных расходов, смысл которого заключается в учете межрегиональной дифференциации стоимости оказания государственных услуг.

Принципиальным преимуществом применения на практике методики доходного выравнивания при распределении республиканской финансовой помощи является фактический отказ центральных органов власти от обязательств по финансированию региональных бюджетных расходов. При выравнивании доходных показателей центр несет ответственность только по обеспечению определенного уровня бюджетных доходов, предоставляя право региональным властям самостоятельно определять направления расходования средств и, следовательно, принимать на себя обязательства по их финансированию.

Второй возможный вариант распределения средств республиканского бюджета регионам основывается на так называемом расходно-доходном выравнивании. В этом случае учитывается потребность региона в осуществлении бюджетных расходов, а главной проблемой становится определение обоснованных расходных потребностей региональных и местных органов власти.

Среди наиболее простых методов можно выделить выравнивание, учитывающее только численность населения отдельных регионов и его половозрастную структуру, а также выравнивание на основе различий между регионами по стоимости стандартной потребительской корзины или величины прожиточного минимума. Существует также методика расходно-доходного выравнивания, основанная на обеспечении минимального уровня регионального дефицита. Она исходит из необходимости довести расчетный уровень дефицита (разрыва между расчетными доходами и расходными потребностями в прогнозном периоде) бюджетов регионов до одного и того же, минимально возможного уровня. Уровень выравнивания в этом случае может быть определен как отношение разрыва между доходами и расходами к расходам бюджета региона.

В качестве одного из вариантов расходно-доходного выравнивания можно рассматривать методику, основанную на сопоставлении нормативных расходов региона, рассчитанных на основе государственных стандартов с единым, нормативным уровнем их финансирования, выраженным, например, через долю налоговых поступлений в валовом региональном продукте. Данный метод особенно перспективен при переходе на подушевое финансирование государственных услуг. По этой методике оценивается реальная бюджетная обеспеченность регионов на основе индексов бюджетных расходов и налоговых ресурсов. Трансферты из центра распределяются таким образом, чтобы повысилась бюджетная обеспеченность регионов с высоким удельным весом (в расчете на душу населения) и налоговыми ресурсами ниже среднего по стране уровня, гарантировав наименее развитым территориям минимальный уровень бюджетной обес-

печенности. В этой методике учитываются такие показатели, как валовый региональный продукт (объем созданных на определенной территории товаров и услуг), валовые налоговые ресурсы (оценка потенциальных налоговых доходов консолидированного бюджета региона), индекс бюджетных расходов.

Существуют две основные модели бюджетного регионализма: децентрализованная и кооперативная.

Особенностями децентрализованной модели (Канада, США, Япония, Великобритания) являются следующие:

1) региональные власти получают высокую степень финансовой самостоятельности;

2) финансовым обеспечением независимости и самостоятельности является право регионов (штатов и т.п.) устанавливать собственные налоги или определять порядок налогообложения;

3) четкое разделение и закрепление соответствующих налогов и доходов за каждым уровнем бюджетной системы. Как правило, налоговыми источниками центрального бюджета являются подоходные налоги физических и юридических лиц, таможенное налогообложение. Налоговыми источниками региональных и местных бюджетов выступают налоги на товары и услуги, имущество, земельные участки (второстепенные налоги);

4) центральное правительство не контролирует бюджетную деятельность региональных органов и не концентрируется на проблеме горизонтальных дисбалансов;

5) система бюджетного выравнивания развита слабо. Как правило, центральные средства предоставляются в виде целевых перечислений на финансирование конкретных программ;

6) центральное правительство снимает с себя ответственность по долгам региональных правительств и не отвечает за дефицит их бюджетов. Региональные правительства самостоятельно изыскивают средства для погашения дефицита бюджета.

Кооперативная модель бюджетного регионализма получила в настоящее время более широкое распространение в мировой практике. Она существует в большинстве европейских стран и характеризуется следующими основными чертами:

1) широким участием региональных властей в перераспределении национального дохода;

2) наличием собственных и регулирующих налогов и доходов для каждого уровня бюджетной системы;

3) введением местных ставок к федеральным и территориальным налогам;

4) повышенной ответственностью центра за состояние региональных финансов (дефицит бюджета, наличие долга);

5) ограничение самостоятельности региональных властей в вопросах внешних заимствований. Как правило, внешними заимствованиями могут

заниматься только органы государственной власти, тогда как региональные власти — внутренними заимствованиями;

б) наличие развитого механизма перераспределения денежных средств между уровнями бюджетной системы через субсидии, дотации, субвенции и т.п.

Кооперативная модель, как правило, используется там, где существуют весьма значительные различия в уровнях бюджетной обеспеченности разных регионов. Поэтому именно для кооперативной модели большое значение приобретает вертикальное выравнивание за счет дотаций, субсидий, субвенций. Широко используется при этом деление всех доходов на собственные и регулирующие.

С одной стороны, система межбюджетных отношений во многом зависит от финансовых возможностей национальной экономики, а, с другой — является важным фактором экономического развития и, соответственно, влияет на наполняемость государственного бюджета. Воздействуя на процессы формирования межбюджетных отношений путем изменения принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов, государство корректирует установленные бюджетные взаимосвязи, регулирует каналы прохождения и направления бюджетных потоков, уточняет пропорции распределения централизованных ресурсов и механизмы реализации их целевого назначения и, таким образом, обеспечивает управление межбюджетными отношениями. Естественно, что полного соответствия налогового потенциала и других бюджетных доходов потребностям региональных и местных органов власти достичь трудно, поэтому недостаток средств, как правило, приходится компенсировать за счет финансовых ресурсов вышестоящих бюджетов. Более того, ресурсы вышестоящих бюджетов могут и должны использоваться в целях воздействия на процесс формирования структуры расходов нижестоящих органов власти, отражающих приоритеты более высоких уровней власти.

Организация межбюджетных отношений предполагает существование единых подходов к организации всех видов финансовой помощи. Она должна в максимальной степени способствовать реализации потенциала их совокупного целенаправленного воздействия на экономику региона. В то же время разработка механизмов бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи регионам должна осуществляться таким образом, чтобы способствовать повышению заинтересованности государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов.

Конкурентоспособность страны в целом складывается как синтезирующий показатель конкурентоспособности и эффективности развития каждого региона Казахстана в отдельности. В этой связи системный подход к повышению конкурентоспособности каждого региона остается ключевым вопросом государственного управления. Сегодня уже принят

ряд мер для повышения эффективности управления регионами. Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года представляет собой идеологию региональной политики – концепцию «поляризованного развития», где «полюсами роста» должны стать наиболее динамично развивающиеся регионы, интегрированные в региональные и глобальные рынки, выступающие в роли «локомотивов» для всех остальных регионов страны, а в перспективе – для всего Центральноазиатского региона. В самих регионах положено начало стратегическому определению приоритетов – разработке конкурентной стратегии регионов, координации действий по ее реализации и мониторингу.

Социально-предпринимательские корпорации (СПК) как формы государственно-частного партнерства, вносят свой вклад в содействие созданию крупных региональных центров, концентрирующих в себе экономическую активность не только своего, но и смежных регионов. Сегодня они призваны выступить катализаторами формирования конкурентоспособных региональных кластеров. В то же время по-прежнему сохраняется ряд крупных проблем регионального развития, которые консервируются в экономике страны на протяжении многих лет. Среди них можно отметить сохраняющиеся диспропорции регионального развития, низкий потенциал развития промышленности в отдельных регионах, наличие депрессивных территорий, сохранение социальных проблем.

В частности, сохраняются диспропорции в производстве валового регионального продукта. Если в 2002 году разница ВРП между отдельными областями составляла 8,8 раза, то в 2009 году данная диспропорция не изменилась и составила 8,4 раза. Наибольший вклад в формирование ВВП вносят г. Алматы и Атырауская область. По уровню ВРП на душу населения абсолютными лидерами по-прежнему остаются нефтяные регионы: Атырауская (1799,7 тыс. тенге) и Мангистауская (1419,8 тыс. тенге) области, а также г. Астана (933,1 тыс. тенге) и Алматы (870,5 тыс. тенге). Последнее место в этом ряду занимает Южно-Казахстанская область, включенная в третью группу регионов с критически низким уровнем ВРП на душу населения (128,8 тыс. тенге) (Приложение 4). Т.е., более половины регионов Казахстана имеет крайне низкий уровень валового продукта на душу населения, что говорит о необходимости роста потенциала данных регионов, целесообразности пересмотра региональной политики Казахстана.

На протяжении последних лет остается неизменной ситуация по привлечению регионами инвестиций в основной капитал. Традиционными лидерами по привлечению инвестиций остаются три региона: Атырауская область (доля в общем объеме – 23,7%), а также г. Алматы (12,7%) и Астана (10,7%). Средний уровень инвестиций сохраняется в нефтегазовых регионах Актюбинской, Мангистауской и Западно-Казахстанской областях, а также в промышленно развитых регионах – Карагандинской и Восточно-Казахстанской областях. Остальные семь областей: Южно-Казахстанс-

кая, Павлодарская, Кызылординская, Костанайская, Актюбинская, Северо-Казахстанская, Жамбылская привлекают крайне низкие объемы инвестиций в основной капитал.

Реформирование системы межбюджетных отношений на современном этапе должно обеспечить:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;
- заинтересованность органов государственной власти и органов местного самоуправления в повышении уровня собственных доходов бюджета, наиболее полном и своевременном сборе налогов как собственных, так и регулирующих;
- повышение ответственности органов власти на каждом уровне за сбалансированность бюджета и бюджетную обеспеченность;
- сокращение дотационности территориальных бюджетов за счет минимизации встречных финансовых потоков;
- применение в межбюджетном регулировании единых для всех регионов, а внутри каждого из них для всех муниципальных образований методологии и критериев, учитывающих их индивидуальные или групповые особенности;
- распределение и перераспределение средств по вертикали бюджетной системы в целях выравнивания бюджетной обеспеченности территориальных образований, отстающих по объективным причинам, для соблюдения минимальных государственных социальных гарантий;
- обязательность компенсаций бюджетам недостающих средств при уменьшении их доходов или увеличении расходов вследствие решений, принимаемых органами власти другого уровня;
- недопустимость изъятия или принудительной централизации в бюджеты другого уровня собственных доходов, дополнительно полученных или сэкономленных бюджетных средств;
- взаимную ответственность органов власти разных уровней за соблюдение обязательств по межбюджетным отношениям;
- наличие достоверной информации о финансовой обеспеченности территориальных образований, нуждающихся в финансовой поддержке из бюджета другого уровня;
- ясность (прозрачность) и гласность межбюджетных отношений.

Система межбюджетных отношений в Казахстане включает в себя не только взаимоотношения республиканского и областных бюджетов, но и отношения областных и районных местных бюджетов, которые представляют собой межбюджетные отношения на субрегиональном уровне.

Местные бюджеты являются составной частью бюджетной системы Казахстана. Они представляют собой часть консолидированного бюджета. Местные бюджеты аккумулируют финансовые средства, поступающие по различным каналам, на соответствующей территории для использования их органами местного самоуправления в соответствии со своими функциями и задачами. Местные бюджеты пополняются за счет не только

местных налогов и сборов, но и части местных налогов и сборов, перераспределяемых в порядке бюджетного регулирования. Будучи частью бюджетной системы Казахстана, наиболее приближенной к населению, именно местные бюджеты призваны обеспечивать удовлетворение самых насущных потребностей граждан.

Объектом бюджетного выравнивания на субрегиональном уровне является бюджетная обеспеченность муниципальных образований. Бюджетная обеспеченность (налоговыми доходами) определяется как отношение расчетных налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены муниципальным образованием исходя из уровня его развития и структуры экономики (налогового потенциала), и аналогичным показателем в среднем по муниципальным образованиям того же типа с учетом структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя.

Расчет налогового потенциала может производиться как на основе оценки налоговой базы (аналогично ВВП, объему промышленного производства и товарооборота), так и с использованием налоговой базы по видам налогов. Оценка налогового потенциала по видам налогов возможна в том случае, если можно выделить и оценить косвенные показатели налоговой базы по этим налогам в разрезе муниципалитетов. Например, для земельного налога – это кадастровая стоимость земли, для подоходного налога – доходы населения, объем фонда оплаты труда, для налогов на малый бизнес – объем товарооборота. Для отдельных налогов налоговый потенциал оценивается путем умножения показателя, выбранного в качестве налоговой базы на среднюю репрезентативную налоговую ставку.

Проведение региональной бюджетной политики, ее эффективность, во многом предопределяется региональной политикой разрабатываемой с учетом государственных программ и особенностей развития тех или иных областей и городов Казахстана. Значительные диспропорции в структуре

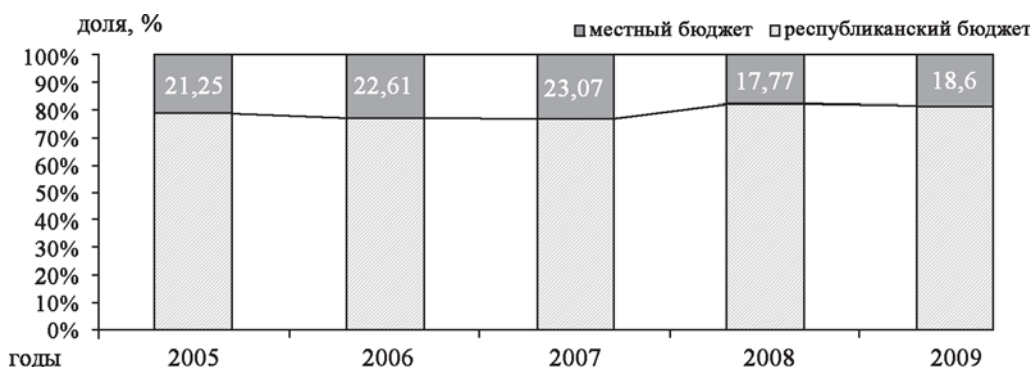


Рисунок 7.4 – Структура государственного бюджета Республики Казахстан

государственного бюджета Казахстана диктуют необходимость децентрализации, совершенствования межбюджетных отношений. Так, анализ структуры государственного бюджета за последние пять лет показал, что доля местных бюджетов остается крайне низкой (рисунок 7.4).

Анализ структуры государственного бюджета показывает, что уровень доходов местных бюджетов ежегодно сокращается с небольшими отклонениями, что в целом свидетельствует об ограниченности региональных бюджетов в финансовых средствах для реализации крупных прорывных проектов. При этом, сама структура доходов местных бюджетов показывает следующее (таблица 7.7).

Таблица 7.7 – Структура поступлений местных бюджетов в РК в 2004 – 2009 гг.

Наименование	Годы					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Всего поступления в бюджет	100	100	100	100	100	100
В том числе, доходы: в.т.ч.:	98,59	99,38	99,66	99,77	99,90	99,60
- налоговые поступления	61,53	58,38	52,80	47,83	40,88	38,2
- неналоговые поступления	1,52	1,30	0,59	0,73	0,72	0,70
- поступления от продажи основного капитала	2,15	3,11	6,27	5,54	2,64	3,8
- поступления трансфертов	34,79	37,21	40,36	45,90	55,76	56,8
- погашение бюджетных кредитов	1,41	0,40	0,14	0,07	0,04	0,05
- поступления от продажи финансовых активов государства	0	0,23	0,20	0,15	0,06	0,05

Функционирование и развитие местных бюджетов основывается на концепции региональной экономической политики.

Основными целями региональной финансовой политики являются:

- обеспечение основ бюджетно-налогового регионализма в Казахстане, основанного на едином экономическом пространстве;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты;
- выравнивание условий социально-экономического и финансового развития регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Главная цель региональной финансовой политики — стабилизация производства и обеспечение экономического роста. Одним из главных условий реализации региональной финансовой политики является обеспечение единства экономического пространства страны, определяемого общностью денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных финансово-экономических институциональных структур.

Региональная финансовая политика во многом зависит от системы территориального разделения труда и производственной специализации хозяйства регионов и обеспечивается следующими методами:

1) финансирование модернизации структуры экономики индустриально развитых районов;

2) обеспечение условий для привлечения финансовых ресурсов казахстанских и иностранных инвесторов к созданию эксплуатации предприятий в слаборазвитых районах, к развитию производств, в продукции которых заинтересована казахстанская экономика;

3) привлечение инвестиций из регионов Казахстана и иностранных государств в развитие республиканской инфраструктуры и ее включения в систему мировых коммуникаций;

4) обеспечение государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, выравнивающего условия предпринимательской деятельности в различных районах.

Важнейшими исходными пунктами региональной финансовой политики являются прогнозирование платежеспособного спроса и его регионального распределения, изучение региональных финансово-кредитных рынков, оценка финансовых возможностей регионов, стимулирование развития собственного финансового потенциала регионов для решения важнейших социально-экономических проблем их развития.

Среди форм реализации региональной финансовой политики особое место занимают разработка и осуществление государственных целевых программ социально-экономического развития регионов, финансируемых за счет средств республиканского бюджета, а также на условиях государственно-частного партнерства.

Основными формами реализации региональной финансовой политики наряду с государственными целевыми программами развития регионов и отраслей на условиях государственно-частного партнерства являются:

- участие финансовых ресурсов государства в наиболее эффективных инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации;

- размещение государственных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;

- финансовая поддержка наукоемких производств и развитие высоких технологий;

- создание финансовых условий для формирования свободных экономических зон и технопарков в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру;

- финансовое содействие малому и среднему бизнесу. Совершенствование финансовых и налоговых отношений между уровнями бюджетной системы, а также между органами государственной власти и местного самоуправления направлено на повышение уровня бюджетного самообеспечения муниципальных образований. В этом направлении важно уменьшить

неоправданные встречные финансовые потоки между бюджетами различных уровней, снизить объемы республиканской финансовой поддержки регионов, способных к самофинансированию.

Для реализации задач региональной экономической политики в бюджетно-налоговой сфере необходимо обеспечить:

- 1) бездефицитность бюджетов большинства регионов;
- 2) четкое соблюдение законодательного разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного управления по осуществлению социально-экономической политики, формированию доходных и расходных статей соответствующих бюджетов, сбору и использованию налогов и других обязательных платежей;
- 3) возможность при формировании бюджетов определять и учитывать финансовый и налоговый потенциал каждого региона;
- 4) сбалансированность бюджетов всех уровней;
- 5) право — в пределах собственных финансовых ресурсов — самостоятельного принятия каждым органом власти на соответствующем уровне решений о направлениях и масштабах использования бюджетных средств;
- 6) контроль за целевым расходованием средств, выделяемых из республиканского бюджета на социально-экономическое развитие регионов.

Особо следует отметить роль региональной финансовой политики в решении острых социальных проблем, требующих участия республиканских бюджетных средств. Основным элементом социальной политики является финансовое обеспечение минимальных государственных гарантий — минимальной заработной платы, минимальных пенсий и пособий, их регулярная индексация в соответствии с ростом потребительских цен.

Главные цели региональной политики в области доходов предусматривают: обеспечение условий для роста заработной платы, пенсий, пособий и других денежных доходов казахстанских граждан и стабилизацию уровня жизни населения, создание основы для его повышения во всех регионах.

Ключевые слова: бюджетный регионализм (разделизм), доходное выравнивание бюджета, расходно-доходное выравнивание бюджета, региональный фискальный потенциал, валовый региональный продукт, межрегиональная дифференциация, подушевое финансирование.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляют собой межбюджетные отношения? Почему существуют ограничения для отношений между отдельными уровнями бюджетной системы?
2. Какова необходимость соблюдения принципов формирования межбюджетных отношений? Приведите примеры, аргументируйте выводы.
3. Как проявляется взаимосвязь между различными принципами построения межбюджетных отношений?
4. В чем заключается и как реализуется вертикальное бюджетное выравнивание?
5. В чем заключается и как реализуется горизонтальное бюджетное выравнивание?

6. В чем заключаются особенности принципов бюджетного разделизма ?
7. Какие проблемы формируются при реализации межбюджетных отношений в Казахстане?
8. Каковы риски повышения субвенционной зависимости развития казахстанских регионов?
9. Какие факторы определяют уровень субвенционной зависимости развития казахстанских регионов?
10. Что представляют собой инструменты и методы регулирования межбюджетных отношений?
11. Какие механизмы используются для мониторинга эффективности применения инструментов регулирования межбюджетных отношений?
12. Какова экономическая сущность и назначение дотаций? Каково их происхождение? В чем отличие дотаций от других инструментов регулирования межбюджетных отношений?
13. Объясните почему субвенции и дотации называют результатом противоречия в развитии государственных и местных финансов.
14. Какие налоговые механизмы регулирования межбюджетных отношений используются в казахстанской бюджетной системе?
15. Каким образом осуществляется бюджетное выравнивание регионов посредством применения специальных экономических режимов?
16. Каким образом реализуется доходный способ выравнивания бюджета?
17. Каким образом реализуется расходно-доходный способ выравнивания бюджета?
18. В чем заключаются особенности децентрализованной модели бюджетного регионализма?
19. В чем заключаются особенности кооперативной модели бюджетного регионализма?
20. Каковы основные направления реформирования межбюджетных отношений в Казахстане?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Межбюджетные отношения: сущность, принципы и значение в развитии бюджетной системы.
2. Бюджетный разделизм: сущность, принципы и проблемы сбалансированности вертикального и горизонтального выравнивания.
3. Объективные и субъективные причины субвенционной зависимости регионов Казахстана.
4. Влияние мирового экономического кризиса на развитие межбюджетных отношений в Казахстане.
5. Особенности межбюджетных отношений в унитарной бюджетной системе.
6. Особенности межбюджетных отношений в федеративной бюджетной системе.
7. Бюджетные трансферты: сущность, функции и значение в развитии межбюджетных отношений.
8. Бюджетные дотации: сущность, функции и значение в развитии межбюджетных отношений.
9. Бюджетные изъятия: сущность, функции и значение в развитии межбюджетных отношений.

Глава 8 Управление и координация межбюджетных отношений

8.1 Структура и задачи органов государственного управления межбюджетных отношений

В целях повышения эффективности системы государственного управления, начиная с конца 90-х годов прошлого столетия, Казахстан приступил к проведению глубоких административных реформ. За эти годы проведена оптимизация структуры государственного управления, было создано Агентство по делам государственной службы, приняты законы «О государственной службе», «О борьбе с коррупцией», «Об административных процедурах», Кодекс чести госслужащих и др. Внедрена конкурсная система приема на государственную службу. Часть несвойственных государству функций передана в конкурентную среду. В соответствии с последними конституционными изменениями усилена власть на местах, маслихаты наделены полномочиями органов местного самоуправления. Главная цель проводимой административной реформы-скоординировать работу государственных органов и эффективно реализовать предусмотренные меры по развитию системы государственного управления Казахстана на принципах результативности, прозрачности и подотчетности обществу с учетом лучшего международного опыта. Реализация этой цели предполагает:

- повышение бюджетной результативности путем сокращения всех расходов, не связанных с социальным благополучием населения;
- обеспечение эффективной гармонизации действующего стратегического, экономического и бюджетного планирования;
- ориентация деятельности государственных органов на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов;
- обеспечение перехода от краткосрочного бюджетного планирования к среднесрочному, ориентируя бюджетный процесс на прозрачное распределение бюджетных средств и максимально эффективное управление средствами в соответствии с приоритетами государственной политики;
- внедрение комплексной оценки эффективности деятельности государственных органов, направленной на анализ качества услуг, предоставляемых гражданам, результатов реализации программных документов.

Осуществляемые преобразования в сфере государственного управления направлены на создание эффективного и конкурентоспособного государства, отвечающего современным потребностям общества. Новый подход к государственному управлению основан на использовании государственными структурами технологий и процедур, применяемых частными компаниями для повышения своей конкурентоспособности на рынке. В рамках этой парадигмы государственные организации рассматриваются как структуры, оказывающие услуги потребителям. Следовательно,

эффективность их работы обеспечивается через повышение качества предоставляемых услуг, расширение их спектра и снижение связанных с этим издержек. Способность оказывать больше качественных услуг с меньшими затратами лежит и в основе рыночного подхода к оценке работы государственных организаций. При этом системы контроля ориентируются, прежде всего, на поиск путей решения проблем, а не на наказание тех, кто допустил ошибки.

Новое государственное управление предполагает децентрализацию, а также широкое использование потенциала негосударственных институтов для достижения целей государственной политики. В целях сокращения издержек и контроля над расходами применяются методы и инструменты, доказавшие свою эффективность в корпоративном управлении: стратегическое планирование, программный подход к решению приоритетных задач, управление финансами и электронная обработка данных.

Одним из основных элементов бюджетных реформ, проведенных в последние десятилетия в большинстве развитых стран, стал переход к использованию модели бюджетирования, ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования.

В рамках этой модели бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. Бюджетные расходы имеют четкую привязку к функциям и государственным услугам, при их планировании основное внимание уделяется обоснованию конечных результатов в рамках бюджетных программ.

Закрепление в различных законодательных актах определенного порядка формирования и движения финансовых потоков по всем уровням бюджетной системы, а также методов и способов организации отношений и функционирования взаимосвязей, возникающих при этом, представляют собой по существу основу механизма бюджетного регулирования, посредством которых органы власти и управления осуществляют свои представительные и исполнительные полномочия.

В целях оптимального распределения государственных функций между уровнями государственного управления была разработана Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений (2004г.). В данной Концепции изложены направления разграничений полномочий между уровнями государственного управления по вопросам общего характера, по вопросам организации управления на уровне района в городе (столице), сельских (поселковых) округов, городов районного значения, а также по отдельным отраслям (секторам) и сферам управления.

Законодательная база, определяющая основы управления и координации межбюджетных отношений и механизмы их регулирования, содержит нормы:

- Конституции РК;
- Бюджетного кодекса РК;
- Закона РК «О республиканском бюджете (на соответствующий год)»;

- Закона РК «О местном государственном управлении в РК»;
- Закона РК «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)»;
- решений маслихатов о местном бюджете;
- иных нормативных правовых актов по вопросам бюджетного процесса.

В соответствии с Бюджетным кодексом, структуру государственного управления в области регулирования бюджетных отношений составляют:

- Президент РК;
- Парламент РК;
- Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета;
- Правительство РК;
- Центральный уполномоченный орган по экономическому и бюджетному планированию – Министерство экономического развития и торговли РК;
- Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета – Министерство финансов РК;
- маслихат;
- местный исполнительный орган.

Непосредственное управление бюджетной системой осуществляет Правительство РК через центральные и местные уполномоченные органы по бюджетному планированию, исполнению бюджета и внутреннему контролю.

Министерство экономического развития и торговли РК является центральным исполнительным органом, осуществляющим межотраслевую и межрегиональную координацию разработки основных направлений государственной социально-экономической политики. Главной задачей Министерства является формирование целостной и эффективной системы государственного планирования, ориентированной на достижение стратегических целей и реализацию приоритетных задач социально-экономического развития страны, а также развитие торговой деятельности.

Министерство финансов РК является центральным исполнительным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство, а также в пределах, предусмотренных законодательством, межотраслевую координацию в сфере деятельности, отнесенной к его компетенции.

На нижестоящих уровнях бюджетной системы функции местных уполномоченных органов осуществляют соответствующие структуры маслихатов и местных исполнительных органов.

Ключевыми органами управления государственными финансами в Казахстане являются Министерство экономического развития и торговли РК (МЭРТ) и Министерство финансов РК. Роль и значение этих министерств в управлении государственными финансами определяется значимостью выполняемых им функций и объемов решаемых задач.

Основными задачами МЭРТ являются выработка предложений по формированию государственной политики в сфере:

- 1) стратегического планирования и формирования основных приоритетов социально-экономического развития Республики Казахстан;
- 2) регионального развития;
- 3) международных экономических и финансовых отношений, в том числе регулирования международной экономической интеграции;
- 4) регулирования и развития внешнеторговой деятельности;
- 5) регулирования и развития внутренней торговли;
- 6) развития и поддержки частного предпринимательства;
- 7) инвестиций и государственно-частного партнерства;
- 8) управления государственными активами в секторах экономики;
- 9) развития системы государственного управления;
- 10) мобилизационной подготовки и мобилизации.

Министерство, исходя из задачи формирования государственной политики в области бюджетных отношений, осуществляет следующие стратегические функции:

- 1) разработку, корректировку, мониторинг и оценку реализации Стратегического плана развития Республики Казахстан;
- 2) формирование перечня государственных программ;
- 3) согласование проектов стратегических планов (проекты изменений и дополнений в стратегические планы) центральных государственных органов;
- 4) согласование проектов стратегических планов (проекты изменений и дополнений в стратегические планы) исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, бюджетов городов республиканского значения, столицы в пределах своей компетенции;
- 5) разработку прогноза социально-экономического развития республики;
- 6) мониторинг и анализ макроэкономических показателей республики;
- 7) разработку методики расчетов трансфертов общего характера;
- 8) разработку проекта Закона Республики Казахстан об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на трехлетний период;
- 9) выработку предложений по формированию и реализации государственной инвестиционной политики;
- 10) методологическое обеспечение планирования государственных инвестиций, в том числе бюджетных инвестиций и концессионных проектов, мониторинга и оценки концессионных проектов;
- 11) подготовку заключений по экономическому обоснованию бюджетных инвестиций, а также инвестиционных предложений администраторов бюджетных программ на разработку или корректировку технико-экономического обоснования;

12) направление документов для проведения экономической экспертизы в области бюджетных инвестиций юридическому лицу, определяемому Правительством;

13) формирование перечня концессионных проектов, разработку или корректировку технико-экономических обоснований, а также проведение необходимых экспертиз которых осуществляются за счет средств соответствующей распределяемой бюджетной программы;

14) мониторинг и оценку реализации концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета;

15) выработку предложений по совершенствованию механизмов формирования, использования и управления Национальным фондом;

16) выработку предложений по формированию политики государственного и гарантированного государством заимствования и долга, долга по поручительствам государства;

17) формирование перечня заявок на привлечение связанных грантов и представляет в Правительство сводный отчет об использовании связанных грантов, основанный на результатах их оценки;

18) разработку реестра государственных услуг и внесение предложений по совершенствованию стандартов государственных услуг;

19) методологическое обеспечение функционирования системы оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы;

20) оценку эффективности деятельности центральных исполнительных органов, входящих в структуру Правительства, местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы по достижению стратегических целей и задач в курируемых отрасли/сфере/ регионе;

21) общую оценку эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы.

22) иные функции, возложенные на него законодательством.

Правовое положение Министерства обусловлено установленными законодательством правами, обеспечивающими реализацию возложенных на него задач и осуществление своих функций. Министерство имеет право:

– принимать обязательные для исполнения нормативные правовые акты в пределах своей компетенции;

– запрашивать и получать в установленном законодательством порядке от государственных органов, организаций, их должностных лиц необходимую информацию и материалы;

– осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

В условиях, когда государственное финансирование основывается на наличии бюджетных программ составляющих часть определенной госу-

дарственной программы, с МЭРТ согласовываются основные моменты финансовой и содержательной части подобных документов.

Министерство финансов — это центральный исполнительный орган республики, осуществляющий руководство и межотраслевую координацию исполнения бюджета и контроля использования государственных средств и собственности, контроля проведения процедур банкротства и внесудебной процедуры ликвидации несостоятельного должника, регулирования системы бухгалтерского учета и аудита финансовой отчетности. Основными задачами Министерства являются:

- исполнение, ведение бухгалтерского учета, бюджетного учета и статистики государственных финансов;
- составление бюджетной отчетности по исполнению республиканского бюджета и в пределах своей компетенции местных бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан на основании отчета Национального Банка Республики Казахстан;
- обеспечение полноты и своевременности поступления налогов и других обязательных платежей в бюджет;
- исчисления, удержания и перечисления обязательных пенсионных взносов в накопительные пенсионные фонды;
- исчисления и уплаты социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования;
- участие в реализации налоговой политики;
- обеспечение в пределах своей компетенции экономической безопасности;
- обеспечение соблюдения налогового законодательства Республики Казахстан;
- государственное регулирование производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции, производства и оборота табачных изделий, производства и оборота отдельных видов нефтепродуктов;
- государственное регулирование в сфере таможенного дела, государственного и гарантированного государством заимствования, бюджетного кредитования, распоряжения республиканской государственной собственностью, управления правительственным и гарантированным государством долгом и долгом перед государством, государственных закупок, осуществления внутреннего финансового контроля, контроля за проведением процедур банкротства (за исключением банков, страховых (перестраховочных) организаций и накопительных пенсионных фондов);
- регулирование деятельности в сфере бухгалтерского учета и финансовой отчетности;
- регулирование в области аудиторской деятельности и контроль за деятельностью аудиторских и профессиональных организаций;
- проведение государственного мониторинга собственности, осуществление финансового мониторинга в целях противодействия легализации

(отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма;

– иные задачи, возложенные на него законодательством.

К функциям Министерства финансов в соответствии с законодательством относятся в частности:

1) формирование и реализация государственной политики в области исполнения бюджета, бухгалтерского и бюджетного учета, финансовой и бюджетной отчетности, аудиторской деятельности, накопления финансовых активов государства и участие в реализации налоговой политики Республики Казахстан;

2) участие в прогнозировании поступлений в бюджет и определении целей и приоритетов государственной политики в сфере поступления доходов в государственный бюджет;

3) межотраслевая координация и методологическое руководство в области государственных закупок, исполнения республиканского и местных бюджетов, бухгалтерского и бюджетного учета, финансовой и бюджетной отчетности, в сфере таможенного дела, государственного мониторинга собственности;

4) организацию исполнения республиканского бюджета;

5) составление и предоставление годового отчета об исполнении государственного, консолидированного, республиканского и местных бюджетов, составление отчета о поступлениях и использовании Национального фонда, обеспечение координации работы администраторов бюджетных программ при рассмотрении годового отчета об исполнении республиканского бюджета;

6) составление, утверждение и ведение сводного плана финансирования по обязательствам, сводного плана поступлений и финансирования по платежам по республиканскому бюджету;

7) составление отчетов об исполнении планов поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг), о поступлении и расходовании денег от спонсорской и благотворительной помощи по государственному, республиканскому и местным бюджетам;

8) разработка совместно со Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета стандартов государственного финансового контроля;

9) предоставление, обслуживание бюджетных кредитов за счет средств республиканского бюджета, обеспечение их учета, мониторинга и возврата;

10) определение объемов, форм и условий заимствования Правительством, объемов погашения и обслуживания правительственного долга;

11) предоставление поручительств государства и государственных гарантий по решению Правительства посредством заключения в письменной форме договора поручительства государства;

12) регистрация и учет государственных займов, гарантированных государством займов, государственных гарантий, бюджетных кредитов, поручительств государства и займов под поручительство государства;

13) осуществление процедур проведения и учета платежей по долговым обязательствам Правительства и операций по снятию средств со счетов правительственных внешних займов, связанных грантов и средств софинансирования;

14) обеспечение выполнения обязательств по государственным гарантиям негосударственных займов;

15) выпуск государственных эмиссионных ценных бумаг Правительства Республики Казахстан;

16) осуществление бюджетного мониторинга;

17) обеспечение полноты и своевременности зачисления поступлений в бюджет, Национальный фонд Республики Казахстан;

18) взаимодействие с центральными и местными государственными органами по осуществлению контроля за исполнением налогового законодательства;

19) контроль на соответствие использования средств республиканского и местных бюджетов законодательству Республики Казахстан;

20) осуществление налогового контроля: регистрация налогоплательщиков в налоговых органах; прием налоговых форм; камеральный контроль; учет исполнения налогового обязательства, обязанности по исчисле-



Рисунок 8.1 – Система администраторов бюджетных программ в Казахстане

нию, удержанию и перечислению обязательных пенсионных взносов, исчислению и уплате социальных отчислений; налоговое обследование; мониторинг крупных налогоплательщиков; налоговые проверки и т.д.

В системе управления межбюджетных отношений принимают участие и администраторы бюджетных программ. Совершенствование взаимодействия между органами государственной власти, органами местного управления играет существенную роль в решении задач административной реформы и прежде всего в оптимизации функционирования органов исполнительной власти. Это, в свою очередь, позволит достичь одну из целей административной реформы: повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. В условиях одновременного проведения административной и бюджетной реформ вопрос взаимодействия между финансовыми и экономическими органами становится ключевым вопросом взаимосвязи между административной и бюджетной реформами, особенно наряду с внедрением методов и процедур бюджетирования, ориентированного на результат.

При переходе к бюджетированию, ориентированному на результат, происходит удлинение горизонта бюджетного планирования, так как результаты расходования бюджетных средств, как правило, не могут проявиться в течение одного или даже двух лет, резко повышается значимость прогноза. Если раньше основное значение имел прогноз на год, а среднесрочные параметры носили сугубо оценочный характер, то в новых условиях нужен полноценный прогноз на 3 года. С другой стороны, возможность формирования трехлетних бюджетных проектировок усиливает обратное влияние бюджетной политики на экономический рост.

В рамках бюджетирования, ориентированного на результат, финансовый орган анализирует, достаточные ли результаты извлекаются из имеющихся ресурсов, а экономический орган – достаточно ли ресурсов для достижения желаемых целей. При отборе бюджетных программ оба эти органа анализируют мероприятия: финансисты оценивают, правильно ли рассчитаны затраты, экономисты – соответствуют ли эти мероприятия поставленным целям. Точно так же при распределении бюджета принимаемых обязательств нужно исходить, с одной стороны, из реально имеющихся ресурсов, с другой – из заданных политических приоритетов.

При этом финансовые органы в основном занимаются текущими расходами, а капитальные расходы входят в сферу вопросов экономических органов. Только эффективное взаимодействие финансовых и экономических органов позволит достичь эффективного планирования и ожидаемого результата. Еще одно направление бюджетной реформы, непосредственно связанное с результатами реформы административной, – это расширение самостоятельности ведомств в планировании и расходовании финансовых ресурсов. Для этого требуется интеграция решений по выработке экономической политики и требований по ее реализации различными отраслевыми органами государственной власти и органами местного самоуправ-

ления в рамках единой стратегии. Отраслевым органам удобнее работать по единым правилам и методологии, в соответствии с которыми определяется общий объем ресурсов и их распределение между заданными целями.

В условиях реформирования бюджетного процесса возникает объективная необходимость в совершенствовании взаимодействия финансовых и экономических органов. В этой связи представляется интересным международный опыт разделения функций между финансовыми и экономическими органами государственной власти и организации взаимодействия между ними на национальном (государственном) уровне. В большинстве развитых стран, которые наиболее продвинулись в направлении внедрения БОР (бюджетирования, ориентированного на результат), основные функции, которые выполняет Минэкономразвития и торговли и Минфин Казахстана, как правило, объединены и выполняются одним исполнительным органом.

В Австралии, Великобритании, Нидерландах, Новой Зеландии, Канаде, США, Германии, Швеции Министерство финансов (в случае с Францией – Министерство экономики, финансов и промышленности) наряду с выработкой финансовой политики (включая налоговую, бюджетную, страховую, валютную сферы, сферу государственного долга, бухгалтерского учета и т. д.), занимается вопросами экономической политики, включая анализ и прогнозирование социально-экономического развития, мониторинг социально-экономических процессов, государственное регулирование экономики, таможенно-тарифную политику, инвестиционную деятельность, а ряде случаев – внутреннюю и внешнюю торговлю.

В некоторых странах (Австралия, США) параллельно с Министерством финансов существуют исполнительные органы, которые занимаются государственным бюджетом, однако в их компетенцию входят либо технические функции по содействию правительству в подготовке и управлении бюджетом, либо вопросы контроля за его исполнением (Офис управления и бюджета в США).

В некоторых странах СНГ (Армения, Киргизская Республика), а также ряде стран Европы (Чехия, Босния и Герцеговина) функции обоих министерств объединены в рамках компетенции министерства финансов. То же самое можно сказать и о развивающихся странах (Индия, Таиланд, Бангладеш).

В других странах (Латвия, Эстония, Венгрия) существуют и Министерства финансов, и Министерства экономики, однако функция выработки экономической политики, включая макроэкономический анализ и прогнозирование, также является прерогативой Министерства финансов.

В целом можно выделить три основных типа структуры управления финансово-экономическим блоком.

1. Разделенные финансовые и экономические органы. В первой, самой малочисленной, в которую входит Казахстан, существуют и Министерство финансов, и Министерство экономики.

2. Частично разделенные финансовые и экономические органы. В странах второй группы формально также имеются Министерство финансов и Министерство экономики, но фактически лишь одно из этих министерств является сводным финансово-экономическим органом.

3. Объединенные финансово-экономические органы.

В развитых странах, которые наиболее продвинулись в направлении внедрения БОРа, сводные финансово-экономические функции, включая прогнозирование и выработку экономической политики, как правило, выполняет финансовый орган, дополняемый «линейными» экономическим и (или) техническим финансовым органами. По-видимому, по мере разворачивания бюджетной и административной реформ, будут обостряться недостатки нынешней «сдвоенной» структуры финансово-экономического блока исполнительной власти. Тем не менее, большинство недостатков нынешней системы могут быть нивелированы путем внедрения четких регламентов взаимодействия и, что еще более важно – создания межведомственных координационных органов, в которых на практике бы возникали новые, «объединенные» технологии принятия и реализации решений.

В то же время теоретически возможны пять вариантов реформирования финансово-экономического блока.

Первый вариант предполагает сосредоточение сводных функций либо в финансовом, либо в экономическом органе. В первом случае в финансовый орган, как это следует из международного опыта, должны быть переданы функции по экономическому прогнозированию и стратегическому планированию, взамен экономический орган получает функции по регулированию финансовых рынков, бухучета и аудита в коммерческом секторе и другим вопросам отраслевого характера. Во втором случае, как это сделано у нас в Казахстане, в экономический орган передаются функции бюджетного планирования, а в финансовый – инвестиционные программы, регулирование государственных или муниципальных закупок.

В обоих случаях могут быть решены, хотя бы на время, наиболее острые проблемы без радикальных изменений в структуре органов исполнительной власти. Однако, как и любое компромиссное решение, этот вариант лишь смягчает, но не устраняет недостатки нынешней системы. По сути, сводного финансово-экономического органа не появится, поскольку сводные функции по-прежнему будут совмещены с функциями «линейного» министерства – будь то в финансовом или в экономическом органе. При этом достаточно высоки риски при передаче структурных подразделений, выполняющих сводные функции, ослабить именно это наиболее важное направление реформы.

Второй вариант предполагает объединение финансового и экономического органов. Однако такой объединенный орган, очевидно, окажется весьма громоздким и трудно управляемым. Что еще более существенно, он не сможет в полной мере выполнять сводные функции, поскольку будет

вынужден совмещать их с линейными функциями. Высока вероятность того, что нынешние проблемы просто сместятся на внутриминистерский уровень, т. е. устранение недостатков нынешней системы окажется, по крайней мере в переходный период, сугубо формальным.

Третий вариант реализует типичную для большинства стран схему, при которой сводные функции выполняет финансовый орган. В случае его реализации необходимо будет детально проработать меры по предотвращению риска потери технологий и кадров при преобразовании экономического органа.

Четвертый вариант – передача функций бюджетного планирования в экономический орган. Данный вариант был реализован, например, в Казахстане, однако в российских условиях он чреват высокими рисками. Прежде всего, реформированный экономический орган будет вынужден совмещать сводные и линейные функции, в том числе – администрируя бюджетные целевые программы. Кроме того, вполне вероятное в переходный период ослабление финансового блока может привести к кризису всей системы управления.

Пятый вариант – собрать все сводные функции в новый орган, сохранив финансовый и экономический органы в качестве «линейных» ведомств. Этот вариант позволит в максимально возможной степени реализовать идею компактного и лишённого внутреннего конфликта интересов «сводного» органа. В то же время само создание любого нового органа может оказаться сложной задачей, тем более – применительно к выполнению системообразующих функций. Кроме того, реформированный финансово–экономический блок может стать ареной ведомственной конкуренции, только уже не двух, а трех участников.

Помимо совершенствования взаимодействия с экономическими органами, при проведении бюджетной и административной реформ перед финансовыми органами стоит задача организовать эффективное взаимодействие с другими исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с внедрением механизмов управления, ориентированного на результат, среди которых:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами;

- разработка показателей эффективности использования финансовых ресурсов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления;

- разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов;

- разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и дол-

жностных лиц, ответственных за решение поставленных задач, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;

- финансовые аспекты управления подведомственными органам исполнительной власти организациями;
- создание методологической и нормативно-правовой базы по перечисленным вопросам.

***Ключевые слова:** бюджетная результативность, государственное управление, аудит, единый казначейский счет, администраторы бюджетных программ.*

8.2 Бюджетные комиссии и их роль в управлении межбюджетными отношениями

С 2000 года в Республике Казахстан функционируют действующие на постоянной основе бюджетные комиссии, которые подразделяются в зависимости от уровня бюджетной системы на республиканскую бюджетную комиссию и местные бюджетные комиссии, соответственно. В состав республиканской бюджетной комиссии входят представители Правительства, Национального банка и обеих палат Парламента Республики Казахстан. Местные бюджетные комиссии состоят из представителей местных исполнительной и представительной властей.

Бюджетная комиссия создается с целью обеспечения своевременной и качественной разработки проекта бюджета и выработки предложений по уточнению и исполнению бюджета.

Полномочия по созданию бюджетных комиссий принадлежат:

- Республиканской бюджетной комиссии – Президенту Республики Казахстан, который утверждает положение о ней, определяет ее состав;
- бюджетных комиссий соответственно областей, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) – акиматам областей, города республиканского значения, столицы, района (города областного значения), которые также утверждают положение о них, определяют их состав.

В соответствии с действующим законодательством РК основными задачами деятельности бюджетных комиссий являются:

- 1) выработка предложений по прогнозу социально-экономического развития и бюджетных параметров;
- 2) выработка предложений по определению показателей проектов бюджетов;
- 3) выработка предложений по проектам нормативных правовых актов, предусматривающих увеличение расходов или сокращение доходов республиканского или местных бюджетов;
- 4) выработка предложений по уточнению бюджетов;

5) рассмотрение результатов бюджетного мониторинга, проведенной оценки результатов и выработка предложений по ним;

6) иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом, а также положениями о бюджетных комиссиях.

Правовую основу деятельности комиссии составляют Конституция Республики Казахстан, Бюджетный кодекс Республики Казахстан, законодательные и иные нормативные правовые акты Республики Казахстан.

Бюджетная комиссия в соответствии с возложенными на нее задачами осуществляет следующие функции:

1) рассматривает подготовленные рабочим органом комиссии материалы и определяет:

– приоритетные направления расходования бюджетных средств и субсидирования юридических лиц;

– направления развития межбюджетных отношений;

– политику в сфере государственного и гарантированного государством заимствования и долга;

– перечень концессионных проектов на плановый период, требующих софинансирования из республиканского бюджета в разрезе объектов;

– перечень республиканских бюджетных инвестиционных проектов на плановый период в разрезе объектов;

– бюджетные инвестиции, осуществляемые посредством участия государства в уставном капитале юридических лиц;

– источники и механизмы финансирования бюджетных инвестиционных проектов;

– администраторов бюджетных программ по бюджетным программам, направленным на финансирование республиканских бюджетных инвестиционных проектов и предусматривающим целевые трансферты на развитие и кредиты из республиканского бюджета;

2) рассматривает подготовленные рабочим органом комиссии материалы и вырабатывает предложения по:

– прогнозу социально-экономического развития республики;

– заимствованию местными исполнительными органами областей, города республиканского значения, столицы;

– результатам бюджетного мониторинга и проведенной оценки результатов;

– предложениям центральных государственных органов об изменении или отмене натуральных норм;

– бюджетным программам администраторов бюджетных программ на плановый период во взаимосвязи с проектами стратегических планов или проектами изменений и дополнений в стратегические планы на основании заключений центрального уполномоченного органа по государственному планированию;

– целесообразности привлечения связанных грантов согласно перечню заявок центральных государственных органов;

– проекту закона о республиканском бюджете на плановый период;

– проектам законов Республики Казахстан, указов Президента Республики Казахстан и постановлений Правительства Республики Казахстан, предусматривающим увеличение расходов или сокращение доходов республиканского или местных бюджетов;

– перечню и объемам бюджетных программ для финансирования мероприятий чрезвычайного или военного положения, составленным центральным уполномоченным органом по государственному планированию;

– по объемам целевых трансфертов и бюджетных кредитов из республиканского бюджета областным бюджетам, бюджетам городов республиканского значения и столицы;

– уточнению, секвестру и корректировке республиканского бюджета;

– перечню государственных услуг и инвестиционных проектов, планируемых к выполнению в форме государственного задания;

– урегулированию разногласий между администраторами бюджетных программ и уполномоченным органом по государственному планированию при рассмотрении бюджетных заявок;

– использованию Правительством Республики Казахстан в текущем финансовом году не перечисленной за отчетный финансовый год суммы гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет для финансирования бюджетных программ развития, утвержденных в республиканском бюджете истекшего финансового года, в объеме не более суммы неоплаченных зарегистрированных обязательств по соответствующим бюджетным программам посредством корректировки бюджета;

– финансированию концессионных проектов для разработки или корректировки, а также проведению необходимых экспертиз технико-экономических обоснований;

– объемам финансирования услуг по консультативному сопровождению концессионных проектов;

– софинансированию концессионного проекта из бюджета;

3) осуществляет другие функции в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Состав комиссии определяется Президентом Республики Казахстан по предложению Правительства Республики Казахстан.

В состав комиссии входят:

1) председатель комиссии;

2) заместители председателя комиссии;

3) секретарь комиссии;

4) члены комиссии.

Председатель комиссии руководит ее деятельностью, проводит заседания комиссии, планирует ее работу, осуществляет общий контроль за реализацией ее предложений и несет ответственность за деятельность, осуществляемую комиссией. Во время отсутствия председателя комиссии

его функции выполняет назначенный им заместитель председателя комиссии. Секретарь комиссии координирует работу по обеспечению деятельности комиссии, подготавливает протоколы заседаний комиссии. Члены комиссии не имеют права делегировать свои полномочия по участию в заседаниях другим лицам.

План-график работы устанавливается комиссией. В период разработки проекта республиканского бюджета план-график работы комиссии определяется согласно срокам, определенным правилами разработки проекта республиканского бюджета и чрезвычайного государственного бюджета, утверждаемыми Президентом Республики Казахстан.

Решения комиссии принимаются простым большинством голосов членов комиссии, а также путем опроса и считаются принятыми, если за них подано большинство голосов от общего числа членов комиссии. Члены комиссии при принятии решений обладают равными голосами. В случае равенства голосов голос председателя комиссии является решающим.

Принятое решение комиссии оформляется протоколом, подписываемым председателем и секретарем комиссии и выражающим единое мнение всех членов комиссии. В случае несогласия с принятым решением члены комиссии вправе выразить в письменном виде свое особое мнение, приобщаемое к протоколу комиссии. Решения комиссии, принятые с целью выполнения возложенных на нее задач, подлежат обязательному рассмотрению и исполнению в указанный срок всеми государственными органами.

Рабочим органом комиссии является центральный уполномоченный орган по государственному планированию – Министерство экономического развития и торговли РК. В период между заседаниями комиссии организационные вопросы ее деятельности решает МЭРТ. Функциями рабочего органа являются подготовка материалов к заседаниям комиссии в соответствии со сроками и повестками дня, определяемыми комиссией или рабочим органом, рассылка их членам комиссии, подготовка протоколов заседаний комиссии, доведение выписок из протокольных решений комиссии членам комиссии, государственным органам и организациям по вопросам, входящим в их компетенцию, а также другие функции, вытекающие из нормативных правовых актов.

Основанием для прекращения деятельности комиссии является принятие Президентом Республики Казахстан решения о прекращении ее деятельности. При наступлении данного обстоятельства Президенту Республики Казахстан и Правительству комиссией направляется письмо-отчет о проделанной работе.

Ключевые слова: бюджетные комиссии, проект бюджета, источники финансирования, бюджетный мониторинг, оценка программ, секвестр бюджета, уточнение бюджета, технико-экономическое обоснование, концессионный проект.

8.3 Мониторинг в системе управления межбюджетных отношений

Мониторинг (от англ. monitor – контролировать, проверять) специально организованное, систематическое наблюдение за состоянием объектов, явлений, процессов в пространстве и во времени с определенными целями в соответствии с заранее подготовленной программой. Например, мониторинг прессы, который каждый день производит секретарь, осуществляя ежедневный поиск статей на определенные темы и предоставляя их в неизменном состоянии руководителю. С экономической точки зрения мониторинг является составной частью управления, которая заключается в непрерывном наблюдении и анализе деятельности экономических объектов с отслеживанием динамики изменений.

В настоящее время во всех отраслях и ведомствах, как в Казахстане, так и за рубежом, сформировано большое число систем и средств мониторинга, функционирующих на различных принципах и в различных сферах.

Так, Международным валютным фондом в 2000 году разработан «Кодекс надлежащей практики по обеспечению принципов прозрачности в бюджетно-налоговой сфере», содержащий четыре основных принципа:

- 1) четкое определение роли и функций органов управления в рамках государственного (муниципального) сектора;
- 2) информирование общественности;
- 3) открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности;
- 4) гарантии достоверности.

Анализ данных мониторинга, при условии правильной организации этой системы, позволяет государственным органам не только избежать неэффективного расходования бюджетных средств, но и получить качественную аргументацию в пользу той или иной программы (или отказа от нее) для представления в уполномоченные органы.

Благодаря внедрению системы внутреннего мониторинга финансовые органы получают возможность передать некоторые функции контроля отраслевым министерствам и соответственно уделять больше внимания вопросам государственной политики и анализу эффективности бюджетных расходов с целью их взаимной увязки с приоритетами государственной политики.

Для отраслевых министерств внедрение системы внутреннего мониторинга является одним из преимуществ БОР, которое заключается в отказе контролирующих органов от тщательного контроля за их деятельностью и в предоставлении им большей свободы действий при распоряжении бюджетными средствами, выделенными для выполнения закрепленных за ними государственных функций.

Мониторинг является одной из составных частей стандартного набора инструментов, обеспечивающих управление и бюджетирование по результатам, необходимых на различных уровнях управления в рамках административной реформы для поддержания прозрачности деятельности госу-

дарственных органов. Поэтому целью мониторинга является не только отражение успехов, достигнутых при реализации Стратегического плана государственным органом, но и ускорение необходимых решений, а также внесение корректив, если запланированные действия не дают ожидаемых результатов.

Важное значение в организации мониторинга в государственных органах имеют определение объекта и субъекта мониторинга, периодичность и формы его проведения. В зависимости от цели, которая ставится перед мониторингом, определяются его объекты. Так, объектом мониторинга операционного плана будут являться мероприятия, их результаты, указанные в операционном плане государственного органа. Объектом мониторинга стратегического плана являются цели, задачи и показатели их выполнения и соответствующее бюджетное финансирование.

Мониторинг, как правило, проводят непосредственно сами органы исполнительной власти. Поэтому в качестве субъектов мониторинга могут выступать руководители структурных подразделений, ответственные за реализацию перечисленных в операционном плане мероприятий. Что касается обобщения данных мониторинга по государственному органу в целом, то оно осуществляется должностным лицом, определяемым руководителем государственного органа из числа своих заместителей или руководителей структурных подразделений.

Для государственных органов Республики Казахстан на начальных этапах внедрения БОР особенно актуально осуществлять контроль деятельности по достижению запланированных в Стратегическом плане целей, задач и результатов на постоянной основе. Это достигается путем проведения постоянного мониторинга, как самого Стратегического плана, так и реализации операционных планов, составляемых ежегодно.

Итоги мониторинга должны периодически подводиться в аналитических отчетах установленной структуры, с выводами о степени достижения поставленных целей и необходимости корректировки Стратегического плана госоргана. С учетом полученных результатов мониторинга принимаются решения о проведении уже более углубленной оценки, о распределении ресурсов и корректировке целей и мер Стратегического плана.

Мониторинг операционного плана необходим для того, чтобы устанавливать степень достижения запланированных показателей в текущем году, своевременно принять меры по снижению рисков невыполнения планов, а также вносить соответствующие коррективы, если запланированные действия не дают желаемых результатов, которые были заложены в плане. Проведение мониторинга операционных планов в конечном итоге способствует улучшению качества предоставляемых услуг, планирования и распределения ресурсов, повышению эффективности использования бюджетных средств.

В этой связи перед системой внутреннего мониторинга должны ставиться следующие задачи:

- информировать руководство в оперативном порядке о выполнении операционного плана госорганом за текущий год;
- указывать на возникновение отклонений от операционного плана для принятия управленческих решений;
- повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти и организаций бюджетной сферы по реализации Стратегического плана.

Таким образом, мониторинг подразумевает регулярное отслеживание и учет важнейших показателей осуществления деятельности государственного органа в соответствии с утвержденным Стратегическим планом, ресурсами, инфраструктурой и ожидаемыми результатами.

Мониторинг обычно отвечает на вопрос «правильно ли выполняется деятельность» при сравнении плана с фактом? Так как если неизвестно, как был выполнен план, трудно судить о правильности этого плана по фактически достигнутым результатам. Поэтому мониторинг, фиксируя разницу между планируемыми и фактическими показателями, выявляет проблему в ходе реализации Стратегического или операционного планов и является важнейшим информационным базисом оценки.

Отсюда, система мониторинга призвана обеспечить информацией о результативности и экономической эффективности реализующихся бюджетных, государственных и территориальных программ, а также качестве услуг и достигнутых результатах государственным органом. В этой связи построение системы мониторинга рекомендуется осуществлять на основе:

- обеспечения логической связи между собираемыми данными и управленческими решениями, находящимися в компетенции государственного органа;
- определения ожидаемых результатов деятельности государственного органа в реалистичном и измеримом виде и на основании потребностей клиентской группы. При этом под клиентами могут пониматься не только непосредственные получатели услуг, но и иные бенефициары (например, все население республики или региона и т.д.);
- максимально возможного совмещения достоверности, низкой ресурсоемкости и простоты использования в способах сбора информации.

Соответственно мониторинг, проводимый государственными органами, должен включать следующие функции:

- определение степени достижения запланированных показателей и соблюдения сроков реализации мероприятий;
- анализ адекватности и эффективности обеспечения выполнения запланированных мероприятий;
- помощь в оценке качества предоставляемых государственных услуг;
- проверка своевременности, надежности и точности информации;
- определение эффективности затрат и результативности деятельности;
- разработка рекомендаций по внесению корректировок в Стратегический и операционный планы деятельности государственного органа.

Основными требованиями, которые предъявляются к мониторингу, являются полнота и достоверность информации, минимум затрат на его проведение и максимум эффекта по результатам проверки.

По формам проведения мониторинг также, как и государственный финансовый контроль подразделяется на текущий и последующий.

Текущий мониторинг осуществляется в ходе реализации операционного плана для установления отклонений и принятия оперативных управленческих мер по внесению корректировок до окончания финансового года и проводится не реже чем один раз в квартал. Достоинством текущего мониторинга является то, что он способствует выявлению проблем при помощи системы раннего предупреждения и позволяет своевременно принять корректирующие меры.

Последующий мониторинг осуществляется после завершения финансового года и проводится путем сопоставления данных операционных планов государственных органов с фактическим выполнением, отраженных в ежегодно составляемых отчетах о его деятельности. Такое сравнение делается с целью установления отклонений фактической реализации операционного плана от запланированных мероприятий за год. Полученные результаты мониторинга используются для внесения соответствующих корректировок в операционные планы на последующие годы деятельности государственного органа. При этом важно чтобы мониторинг не привел лишь к затратам на получение массивов информации, которая не сможет стать основой разумных управленческих решений.

Информация, содержащаяся в Отчете по мониторингу реализации операционного плана государственного органа по итогам года и пояснительной записке к нему, должна учитываться при составлении операционного плана на следующий плановый период и внесении соответствующих корректировок в значения показателей операционного и Стратегического планов государственного органа. Сбор информации необходим и для того, чтобы определить, что оценивать и каким образом. Это связано с разработкой и выбором показателей, которые будут использоваться для мониторинга результативности бюджетных расходов. От выбора показателей зависит успех мониторинга той или иной деятельности и ценность информации, на основе которой будут приниматься соответствующие решения.

Таким образом, успешная реализация государственной реформы по бюджетированию, ориентированному на результат, предполагает надлежащую организацию работ по внедрению внутреннего мониторинга, который будет способствовать достижению конечного результата государственным органом.

Важным условием построения действенной системы мониторинга является качественная проработка таких элементов, как:

– четкая формулировка и понимание целей государственного органа, для оценки достижения которых следует разработать измеряемые показатели;

– выбор показателей, отражающих как непосредственные текущие результаты деятельности государственного органа, так и его долгосрочные стратегические направления и цели;

– рациональный уровень затрат на мониторинг и оценку, учет и отчетность в рамках бюджетных программы при сохранении надежности получаемой информации;

– принятие решений относительно затрат на сбор и анализ внешних данных, то есть информации, находящейся за пределами внутренней отчетности (например, данные об уровне удовлетворенности клиентов качеством услуг, которые они получили);

– организация процесса принятия управленческих решений на основе результатов мониторинга.

Все это должно привести к пониманию значимости процедур регулярного мониторинга и осуществляемой на его основе периодической оценки эффективности расходования бюджетных средств.

Для внедрения новых методов управления по результатам необходима организация мониторинга показателей результатов деятельности. Особенность мониторинга показателей результатов деятельности в том, что по его результатам будут приниматься решения, связанные с управлением и распределением бюджетных средств.

Для организации мониторинга показателей результатов деятельности необходимо разработать:

– Систему показателей (индикаторов);

– Порядок их сбора (кто собирает данные, методы сбора данных – выборочные, сплошные, периодичность данных и т.д.), обработки и публикации;

– Определить отчетные единицы, от которых будет собираться информация (производители услуг или их потребители).

Результаты мониторинга необходимо фиксировать на бумажном и магнитном носителях. Это является важным условием последующего внедрения форм автоматизированной отчетности, регулярно составляемых по фактическим значениям показателей результативности структурных подразделений государственных органов.

***Ключевые слова:** мониторинг, проект бюджета, источники финансирования, бюджетный мониторинг, оценка программ, секвестр бюджета, уточнение бюджета, технико-экономическое обоснование, концессионный проект.*

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова необходимость создания бюджетных комиссий?
2. В чем заключается различие функций республиканской и местных бюджетных комиссий?
3. Какие задачи стоят перед бюджетными комиссиями разных уровней?
4. Какими правами наделены бюджетные комиссии?

Глава 8 Управление и координация межбюджетных отношений

5. В чьи полномочия входит создание бюджетных комиссий разных уровней?
6. Какие функции выполняет Министерство финансов РК по управлению бюджетным процессом в стране?
7. Назовите основные органы государственного управления межбюджетных отношений в Казахстане. Поясните различие в их функциях.
8. Назовите основные нормативные акты регулирующие формирование межбюджетных отношений в Казахстане.
9. Какие принципы лежат в основе системы государственного управления межбюджетными отношениями?
10. Каковы основные направления новой модели государственного управления межбюджетными отношениями?
11. Какие функции выполняет Министерство экономического развития и торговли РК по управлению межбюджетными отношениями?
12. Какие функции возложены на администраторов бюджетных программ и чем они отличаются по уровням бюджетной системы?
13. Какие направления совершенствования государственного управления бюджетными отношениями можно выделить?
14. Какую роль выполняют местные органы власти и управления в государственном управлении бюджетными отношениями в стране?
15. С какими основными проблемами сталкиваются государственные органы в процессе управления межбюджетными отношениями?
16. Что представляет собой мониторинг и какова его роль в развитии бюджетных отношений в Казахстане?
17. В чем заключаются основные принципы реализации бюджетного мониторинга по международным стандартам?
18. Какие функции и задачи стоят перед системой внутреннего мониторинга бюджетного процесса?
19. Каким образом организуется мониторинг государственными органами при оценке реализации бюджетных программ?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Министерство финансов РК – как главный исполнительный орган государственного управления межбюджетных отношений.
2. Значение и функции Министерства экономического развития и торговли РК в управлении и развитии межбюджетными отношениями в Казахстане.
3. Риски государственного управления межбюджетных отношений.
4. Мировая практика государственного управления межбюджетных отношений.
5. Функции, роль и принципы организации деятельности администраторов бюджетных программ.
6. Роль и значение бюджетных комиссий в развитии бюджетного процесса в Казахстане.
7. Мировой опыт, накопленный в организации деятельности бюджетных комиссий.
8. Мониторинг в системе управления межбюджетных отношений в Казахстане.
9. Внутренний мониторинг и его влияние на развитие бюджетного процесса.

Глава 9 Формирование, использование и управление Национальным Фондом Республики Казахстан

9.1 Национальный фонд Республики Казахстан: экономическая сущность, роль и необходимость в развитии национальной экономики

Большинство стран во всем мире на пути своего социально-экономического развития проходят различные этапы своего становления. Все они, ввиду географического, исторического аспектов развития, а также структуры экономики страны, сталкиваются с абсолютно непохожими социально-экономическими проблемами. Для решения этих проблем, либо для предупреждения их возникновения они пытаются каким-либо образом минимизировать свои финансово-экономические риски, путем создания различных фондов.

Опыт ряда стран (Норвегия, Кувейт, ОАЭ, Казахстан и др.), которые в основном экспортируют сырьевые товары, доказывает, что правительства этих государств воспользовались возможностью использовать высокие цены на свои экспортные товары для создания стабилизационных финансовых фондов или фондов для будущих поколений. Средства этих фондов используются для поддержания расходов государственного бюджета или погашения внешнего долга. Однако цены на данные товары чрезвычайно подвержены высоким колебаниям на мировых товарных рынках. Казахстан в данном случае выступает в качестве участника международного обмена, который вынужден принимать те цены, которые задаются мировой экономикой. Еще более 10 лет назад эксперты Мирового банка выявили, что в странах с сырьевой экспортной ориентацией, внешние ценовые шоки на мировых рынках могут спровоцировать всплеск инфляции, деформацию структуры инвестиции в ущерб недобывающим секторам экономики, усилению роли лобби добывающих отраслей в экономической политике государства и нередко утечку капитала.

Резервный фонд государства – специальный денежный фонд, который используется для стабилизации государственного бюджета в периоды снижения государственных доходов и/или для государственных нужд в долгосрочной перспективе. Официальные названия подобных фондов бывают разными, наиболее употребительные — стабилизационный фонд и фонд будущих поколений, национальный фонд.

Резервные фонды создаются в тех государствах, бюджет которых сильно зависит от конъюнктурных факторов, как правило, мировых цен на сырьевые товары. Кроме того, некоторые страны накапливают средства в таких фондах на тот период, когда недра будут истощены. Резервный фонд в общем и целом выполняет две функции. Во-первых, его средства могут быть использованы для покрытия дефицита госбюджета в момент

неблагоприятной конъюнктуры. Во-вторых, в период высоких цен на сырьё фонд позволяет аккумулировать избыточные экспортные поступления и предотвращать развитие голландской болезни экономики.

Избыточные экспортные поступления сами по себе могут показаться не понятными: разве могут быть деньги избыточными, лишними. Тем не менее, рост экспортной выручки приводит, как правило, к быстрому укреплению национальной валюты. Само по себе такое укрепление не является угрозой для экономики, однако постоянные колебания валютных курсов вслед за колебаниями ценовой конъюнктуры создают макроэкономическую нестабильность и не позволяют компаниям избрать определённую стратегию — приспособливаться к низкому либо высокому курсу. Кроме того, в условиях высоких административных барьеров и сильного монополизма (что характерно для большинства стран-экспортёров ресурсов) увеличение экспортных поступлений приводит к росту инфляции.

Помимо чисто экономических задач резервный фонд выполняет задачу предотвращения быстрого роста государственных расходов. Государственные расходы, как правило, невозможно оперативно уменьшить вслед за падением доходов. В результате в периоды неблагоприятной конъюнктуры это может приводить к крупным дефицитам государственного бюджета, невыполнению обещанных социальных обязательств и дефолту по государственным долгам. Подобные последствия гораздо более разрушительны для экономики, чем колебания объёма государственного бюджета сами по себе.

Резервный фонд – это макроэкономический инструмент государства для поддержания совокупного спроса и долгосрочного экономического роста. Государство в своей макроэкономической политике сдерживает совокупный спрос нации в моменты бурного экономического роста, в целях предотвращения роста инфляции, и стимулирует спрос в годы стагнации, когда покупательская активность падает. В годы стагнации государство может тратить больше денег, чем собирает налогов. Это повысит совокупные расходы нации, позволит предприятиям не снижать производство товаров и услуг и не увольнять своих сотрудников. Напротив, в период инфляции спроса государство уменьшает государственные расходы, чтобы не стимулировать рост цен. Разницу в доходах и расходах совокупного бюджета государство может хранить в резервном фонде или брать в долг в иностранной валюте. В-третьих, помимо колебания доходов и избыточного денежного предложения в странах – экспортёрах сырья существует проблема ограниченности и невозполнимости запасов природных ресурсов. Это требует рационального использования получаемых доходов в долгосрочном аспекте.

Национальный фонд был создан в 2001 году с целью обеспечения стабильного социально-экономического развития страны, накопления финансовых средств для будущих поколений, снижения зависимости экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов. Основной целью Национального фонда является сбережение финансовых ресурсов по-

средством формирования накоплений для будущих поколений и снижения зависимости республиканского бюджета от ситуации на мировых сырьевых рынках. Соответственно, функциями Национального фонда являются сберегательная и стабилизационная.

Для выполнения сберегательной функции установлен неснижаемый остаток в Национальном фонде, а также не ограничивается максимальный размер Национального фонда. Реализация стабилизационной функции предполагает обеспечение гарантированного трансферта в республиканский бюджет. В целом, для достижения прозрачности распределения средств Национального фонда, механизм его функционирования предполагает их направление в экономику только через республиканский бюджет.

Формирование и использование средств Национального фонда основано на следующих принципах:

- транспарентность – обязательная публикация утвержденных (уточненных, скорректированных) показателей Национального фонда, отчетов о формировании и об использовании средств Национального фонда, отчетов об инвестиционном управлении средствами Национального фонда;

- полнота – отражение в отчетности о Национальном фонде всех поступлений и расходов, предусмотренных законодательством Республики Казахстан;

- своевременность – зачисление на контрольный счет наличности Национального фонда и ее перевод на счета Правительства в Национальном Банке Республики Казахстан в сроки и с соблюдением порядка, установленные соответствующими нормативными правовыми актами;

- эффективность – управление Национальным фондом исходя из необходимости сохранения активов и обеспечения доходности в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

За годы своего функционирования механизм формирования Национального фонда РК изменялся три раза, что знаменует три этапа в его развитии:

- 1 этап – период становления с 2001г. по 2005г., когда была запущена законодательная база механизма функционирования Национального фонда РК. Первый взнос – 660 миллионов долларов, заплаченных американской компанией «Шеврон» за 5% казахстанской доли в нефтедобывающем СП «Тенгизшевройл». В 2001 году в НФ было вложено — 1,2 млрд. долларов, в 2002 году — 700 млн. долларов, в 2003 году – 1,7 млрд. долларов. С момента создания Национального фонда порядка 48 % доходов от нефтяного сектора направлялись в фонд, и на конец 2005 года было накоплено активов на сумму порядка 8,1 млрд. долларов США, что составляет 14,5 % к ВВП.

- 2 этап – период «сбалансированного бюджета» с 2006г по 2009г. В 2006г. была принята «Концепция формирования и использования средств Национального фонда РК на среднесрочную перспективу», изменившая порядок формирования и использования фонда.

- 3 этап – период фиксированного трансфертного формирования с 2010г по настоящее время. Для реализации мероприятий, по повышению

уровня жизни граждан страны, недопущению роста безработицы, индустриально-инновационному развитию, поддержке малого и среднего бизнеса, развитию агропромышленного комплекса предпринят комплекс мер по увеличению доходной части бюджета. В основе данных мер заложена Концепция по формированию и использованию средств Национального фонда, согласно которой ежегодный гарантированный трансферт из Национального фонда закреплен на уровне 8 млрд. долл. США или 1,2 трлн. тенге.

Природное преимущество Казахстана определило особенности в развитии национальной экономики. Так, за годы своего развития добывающие отрасли казахстанской промышленности стали определяющим вектором развития всей страны. Располагая широкими запасами минеральных ресурсов, Казахстан по доказанным запасам нефти занимает восьмое место в мире и 11-ое место по запасам газа. При этом значительная доля запасов нефти находится в казахстанской части шельфа Каспия.

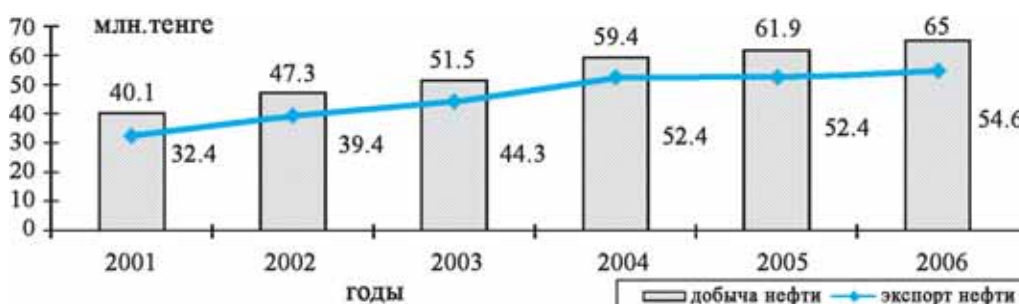


Рисунок 9.1 – Добыча и экспорт нефти в Казахстане, млн.т.

На первом этапе формирования Национального фонда его источниками являлись сверхплановые налоговые платежи от организаций сырьевого сектора, официальные трансферты из республиканского бюджета, инвестиционные доходы от управления фондом, иные поступления и доходы, незапрещенные законодательством Республики Казахстан и средства от продажи государством земельных участков сельскохозяйственного назначения в частную собственность. Однако, как уже было отмечено, на данном этапе основная доля поступлений была сформирована за счет сверхплановых поступлений от организаций сырьевого сектора. Управление активами фонда осуществлялось по принципу формируемых портфелей. Так, на первом этапе развития активы стабилизационного портфеля размещались в инструменты денежного рынка и в облигации. В то время как активы сберегательного портфеля (68,91%) фонда были размещены в инструменты денежного рынка, в ценные бумаги и акции. При этом следует иметь в виду, что для исчисления доходности применяется базовая валюта Национального фонда – доллар США, а отчет согласно Бюджетному кодексу формируется в тенге.

В составе пятилетнего индикативного плана социально-экономического развития Республики Казахстан устанавливаются расчетные постоянные мировые цены на сырую нефть, медь и другие сырьевые товары. Это товары, составляющие значительную долю казахстанского экспорта. На их основе рассчитываются средние цены реализации сырьевых товаров казахстанскими товаропроизводителями и соответствующие им доходы государственного бюджета от сырьевого сектора. Непосредственно они применяются при разработке и утверждении республиканского и местных бюджетов. Расчетные постоянные цены на сырьевые товары устанавливаются исходя из консервативного прогноза динамики мировых цен.

Высокие мировые цены на углеводородное сырье стимулируют расширение добычи нефти. За период 2001-2005гг. объем ежегодной добычи нефти вырос от 40 млн.т. до 65 млн.т., экспорт – от 32,4 млн.т. до 54,6 млн.т. Удельный вес поступлений от нефтяного сектора в государственный бюджет и Национальный фонд в этот период составил около 30% всех поступлений. К примеру, в 2006г. из 38,3 млрд.долл. экспортной выручки национальной экономики 66,3% занимает экспорт углеводородного сырья. Такая динамика несомненно определяет рост поступлений в государственный бюджет. Однако именно это повышает зависимость экономики Казахстана от конъюнктуры на мировых рынках.

Более того, как показывает мировой опыт, в обозримом будущем зависимость экономики от нефтяного фактора будет сохраняться. В соответствии с Программой освоения Каспийского шельфа объем добычи нефти должен достичь 150 млн.т. к 2015-2020гг. По мнению специалистов МВФ, это позволит Казахстану войти в первую десятку экспортеров нефти, наряду с Ираном, Мексикой, Норвегией и Венесуэлой. Такой рост объемов добычи ставит перед государством задачу взвешенного управления доходами от разработки углеводородных ресурсов.

До принятия Концепции по формированию и использованию средств НФ РК (2006г) одной из ключевых проблем, влияющих на формирование доходов республиканского бюджета и активов Национального фонда, была излишняя мобильность механизма его формирования. Так, Правительство, с одной стороны, расширяя источники поступлений в Национальный фонд, с другой меняя список компаний, осуществляющих эти отчисления, регулировало доходы бюджета и самого фонда (увеличивало или сокращало). При этом сверхплановые платежи компаний –плательщиков не направлялись в Национальный фонд, а поступали на финансирование текущих расходов республиканского бюджета. Расширение государственных расходов приводило к давлению на денежный рынок, укреплению национальной валюты, росту инфляции.

В 2005 году принята первая Концепция формирования и использования средств Национального фонда на среднесрочную перспективу, в которой были определены основные принципы и подходы по управлению его акти-

вами. В целях обеспечения оптимального баланса распределения нефтяных поступлений между республиканским бюджетом и Национальным фондом был разработан метод сбалансированного бюджета, при котором доходы нефтяного сектора полностью направляются в Национальный фонд, а доходная часть республиканского бюджета формируется только за счет ненефтяного сектора.

Действовавшая с середины 2006 года схема направления средств Национального фонда в экономику страны предусматривала гарантированный и целевые трансферты в республиканский бюджет, а также долгосрочное инвестирование средств в отечественные ценные бумаги. При этом ограничением при определении гарантированного трансферта являлось не более одной третьей части активов Национального фонда на конец года, предшествующего году разработки республиканского бюджета.

Организациями сырьевого сектора, признанными по законодательству плательщиками отчислений в Национальный фонд, являются юридические лица, основной деятельностью которых являются добыча и обработка природных ресурсов. Перечень организаций сырьевого сектора устанавливается Правительством Республики Казахстан. Важной поправкой в действующий механизм стало расширение перечня плательщиков в Национальный фонд. Ранее в качестве плательщиков было обозначено 6 компаний – как наиболее крупных разработчиков и экспортеров углеводородного сырья. В принятой Концепции к предприятиям нефтяного сектора были отнесены все юридические лица, занимающиеся добычей и реализацией сырой нефти и газового конденсата. В результате в число плательщиков отчислений в Национальный фонд РК было отнесено 55 компаний, список которых идет соответствующим приложением к закону «О республиканском бюджете». Данное условие определяет прямую принадлежность Национального фонда к системе финансовых отношений государственного бюджета.

Преимущества метода сбалансированного бюджета состоит в том, что с одной стороны, происходит стерилизация излишней денежной массы, а с другой – накапливаются финансовые ресурсы в интересах будущих поколений. В то же время, получив хороший макроэкономический эффект, страна может столкнуться с проблемой инвестирования этих средств. Невысокая доходность инвестированных активов уже не покрывает административные расходы по управлению фондом.

На втором этапе были обеспечены стерилизация избыточного притока валюты, снижение давления на обменный курс тенге и инфляцию. Были созданы финансовые резервы для проведения активной антикризисной политики, в рамках которой из Национального фонда использованы средства в размере 10 млрд. долларов США и соблюдена политика накопления. Средства на конец 2009 года составили 4,5 трлн. тенге, из которых 750,0 млрд. тенге размещены во внутренние активы (облигации АО «Фонд

национального благосостояния “Самрук-Казына” и АО “Национальный управляющий холдинг “КазАгро”), 24,4 млрд. долл. США – в зарубежные активы. Доходность Национального фонда с начала создания (с июня 2001 года по 31 декабря 2009 года) в базовой валюте фонда (долларах США) составила 55 %, что в годовом выражении составляет 5,2 %. Эксперты отмечают, что на данном этапе сформирован необходимый объем для проведения стабилизационных функций фонда.

До финансового кризиса функциональное назначение Национального фонда РК выражалось в:

а) гарантировании устойчивости расходов бюджета в условиях возможного ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры (роль резервного фонда или «подушки» финансовой безопасности страны на случай резкого падения цен на нефть);

б) защите накопленных бюджетных ресурсов на случай девальвации тенге;

в) поддержание устойчивости обменного курса тенге к колебаниям цен на нефть;

г) стабилизации денежного предложения через стерилизацию излишней денежной массы. Тем самым, сдерживался рост инфляции и связанных с ним инфляционных тенденций.

Таким образом, первоначально обеспечивался двойной эффект: снижение инфляции путем изъятия денежных средств из обращения и создание «финансовой подушки безопасности».

Динамика мировых цен оказывает существенное воздействие на долговую политику государства. В условиях мирового финансового кризиса и ухудшения мировой конъюнктуры на нефть происходит снижение доверия инвесторов к казахстанским государственным ценным бумагам, что приводит к удорожанию заимствований на финансовых рынках. В отличие от стран с диверсифицированной экономикой для Казахстана возможности привлечения заемных средств оказываются ограниченными именно в те периоды, когда заемные средства могли бы частично компенсировать сокращение бюджетных доходов.

В условиях финансового кризиса Национальный фонд РК начал выполнять новые функции, в том числе функцию защиты кредитной системы страны и инвестиционно-кредитную функцию, что не имеет аналога в мировой практике.

Среди характерных черт Национального фонда можно отметить:

– постановку перед ним изначально задачи сглаживания краткосрочных колебаний мировых цен и обеспечения сбережения капитала (хотя в других странах изначально сформулированные цели впоследствии нередко расширялись);

– законодательное закрепление фиксированных источников формирования фонда;

– прозрачность формирования и использования Национального фонда РК (так, данные о накопленных средствах публикуются ежемесячно, тогда как во многих странах они вообще не сообщаются).

Важность механизма Национального фонда состоит в том, что он действует как автоматический стабилизатор: поступления в него (и, соответственно, ресурсы, используемые для проведения контрциклической политики) прямо зависят от конъюнктурных доходов нефтяного сектора. Вместе с тем, функционирование Национального фонда имеет несколько определенных недочетов. Во-первых, ничем не ограничено использование средств Национального фонда при неблагоприятной конъюнктуре: механизм гарантированного трансферта формально дает правительству право потратить из фонда любую сумму. Кроме того, не регламентируется использование средств фонда сверх минимальной «страховочной» суммы при благоприятной конъюнктуре. В идеале способ формирования Национального фонда РК должен обеспечивать максимально полное перечисление в него закрепленных за ним доходов бюджета и предотвращать попадание доходов, не связанных с колебаниями внешней конъюнктуры. Чем большая часть таких доходов оказывается в Национальном фонде, тем легче обеспечить устойчивость бюджета в условиях изменчивости внешних условий. С практической точки зрения имеет смысл направлять в Национальный фонд доходы от сырьевых товаров при следующих условиях:

- источником закрепленных за фондом доходов служат выраженные колебания цен на определенный сырьевой товар;
- данный вид доходов вносит ощутимый вклад в доходы экономики или бюджета;
- дополнительные доходы достаточно легко выделить.

В то же время продолжают оставаться актуальными вопросы максимального сохранения вырученных средств от невозобновляющихся природных ресурсов для будущих поколений, сбалансированности республиканского бюджета и Национального фонда и сокращения ненефтяного дефицита.

Принятие принципиально новых стратегических программ развития национальной экономики Казахстана поставили задачу определения новых подходов к формированию и использованию средств Национального фонда. Ключевым стержнем Концепции признано развитие проводимой политики сбережения, показавшей свою действенность в период мирового финансово-экономического кризиса.

Принятием новой Концепции 2010г. был обозначен третий, текущий этап развития казахстанского резервного фонда. Основной целью является увеличение сбережений для будущих поколений и предотвращение замещения накопления средств Национального фонда правительственным заимствованием.

Дальнейшая политика по сбалансированности бюджета и Национального фонда направлена на сокращение нефтяного дефицита, который дол-

жен составлять не более 3% к ВВП к концу этого десятилетия, а также на сокращение текущих расходов и средств Национального фонда с последующим переходом на финансирование только бюджета развития.

Таким образом, функционирование Национального фонда дает ряд преимуществ национальной экономике Казахстана:

1. Национальный фонд следует рассматривать как самостоятельный элемент всей финансовой системы Казахстана, важную составляющую государственных финансов страны.

2. Национальный фонд РК позволяет государству в срок выполнять выплаты по своим внешним и внутренним обязательствам.

3. Размер Национального фонда РК способствует росту суверенного кредитного рейтинга, как следствие, росту инвестиционной привлекательности страны, который в свою очередь может повлечь приток прямых иностранных инвестиций

4. Накопление средств от продажи не восполняемых природных ресурсов целесообразно для обеспечения потребностей будущих поколений. Это оказывает благотворное влияние на социальный аспект политики государства, и способствует снижению социальной напряженности в обществе и неуверенности населения в «завтрашнем дне».

5. Внушительные размеры Национального фонда РК повышают степень экономической независимости государства оказывает влияние на внешнюю политику государства.

6. При условии избытка денежной массы в обращении Национальный фонд РК является одним из инструментов стерилизации денежной массы за счет искусственного сжатия платежеспособного спроса посредством ограничения внутренних инвестиций и государственных расходов для предотвращения перегрева экономики.

7. При возникновении финансовых шоков Национальный фонд РК может быть использован в качестве источника стабилизации денежного предложения и поддержания ликвидности платежной системы страны.

8. Формирование Национального фонда позволяет минимизировать корреляцию между поступлениями, зависящими от конъюнктуры, и расходами бюджета. Накопление средств в периоды хорошей конъюнктуры необходимо для поддержания финансовых обязательств государства в периоды неблагоприятной конъюнктуры.

Более того, можно сказать, что в условиях финансового кризиса обозначились новые возможности в процессе функционирования фонда:

– поддержка финансовой системы Казахстана путем гарантирования устойчивости расходов бюджета страны при сохранении стоимости и ликвидности накопленных бюджетных ресурсов в условиях ухудшения внешнеэкономической конъюнктуры (в случае падения цен на нефть и/или девальвации тенге);

– защита и укрепление стабильности банковской системы страны путем использования средств Национального фонда в качестве нового

источника покрытия внешних обязательств банков второго уровня и источника инвестиционных и кредитных операций в посткризисных условиях.

В качестве возможных негативных макроэкономических эффектов формирования Национального фонда отмечают следующее.

1. Потеря доходов бюджета вследствие разницы в процентных ставках по размещаемым ресурсам фонда и привлекаемым внутренним и внешним заимствованиям. Сочетание роста заимствований на внешних и внутренних рынках и накопления средств в Национальном фонде может привести к прямым потерям бюджета. Другими словами, «цена» формирования Национального фонда определяется спрэдом между процентными ставками по внешним и внутренним займам и ставками тех активов, в которые будут размещаться накапливаемые средства.

2. Механическое накопление поступающих в Национальный фонд средств на счетах в Национальном банке РК может привести к избыточному стерилизационному эффекту и, тем самым, к ухудшению макроэкономической ситуации. Вполне возможно ожидание сокращения прироста объема валютных резервов. Основанием для этого является уменьшение чистого притока зарубежных кредитов и займов в негосударственный сектор, вызванное ростом процентных ставок на зарубежных рынках, а также необходимостью погашения ранее привлеченных займов. Снижение динамики валютных резервов может привести к уменьшению эмиссии. Объем денежных средств, эмитируемых Национальным банком РК при покупке валюты в официальные резервы, станет недостаточным для покрытия растущего спроса экономики на деньги. Потребность в стерилизации эмиссии сменится потребностью в дополнительном, не связанном с ростом валютных резервов, источнике денежного предложения. В данном контексте продолжение стерилизации денежного предложения за счет наращивания остатков средств в Национальном фонде приведет к усилению разрыва между динамикой денежного предложения и спроса на деньги. Следствием этого может стать резкое падение ликвидности банковской системы. Последний фактор может спровоцировать банковский кризис.

Если нет эффективного инвестирования этих средств, возникает законный вопрос: зачем тогда изымать из экономики значительную часть ее финансовых ресурсов (если конечно, это не острая необходимость борьбы с инфляцией). В Национальном фонде РК аккумулированы значительные финансовые ресурсы страны, вопрос его более рачительного и эффективного использования стоит одним из главных на повестке дня. Этот вопрос был еще более актуализирован с наступлением мирового финансового кризиса, который показал значимость бережливости. Поэтому проблема сохранения стоимости фондов денежных средств и их преумножения является сегодня одной из наиболее важных.

Опыт многих стран, имеющих сырьевую специализацию экспорта, показывает, что избыточные доходы, полученные в условиях временной благоприятной ценовой конъюнктуры на экспортируемые виды сырья, могут быть аккумулированы в стабилизационный или сберегательный фонд в зависимости от принципов формирования и использования накапливаемых средств.

Национальный фонд РК формируется из налоговых источников, определяемых углеводородной конъюнктурой, то есть наполнение фонда находится в прямой зависимости от мировой конъюнктуры на нефть и газ. От цен на другие сырьевые или близкие к таковым товары размеры Национального фонда РК не зависят. Период благоприятной внешней конъюнктуры, который сохранялся достаточно долгое время, создавал иллюзию «вечных» высоких цен на нефть и соответственно постоянного повышенного уровня доходов бюджета в долгосрочной перспективе, что в свою очередь чревато высокими рисками в случае ухудшения конъюнктуры на мировых рынках энергоносителей (что в принципе в конце 2008 года и наступило).

Вместе с тем создание Национального фонда РК не является альтернативой качественному управлению государственными финансами, а успешность его функционирования во многом зависит от состояния бюджетно-финансовой дисциплины. Стабилизация будет эффективной в том случае, если функционирование фонда приводит к снижению зависимости расходов бюджета от цен на нефть или другое сырье. Расходы бюджета должны опираться на доходы, не обусловленные конъюнктурным повышением цен.

Управление средствами Национального фонда Национальным Банком снижает риск непрофессионального управления средствами фонда, сокращается срок размещения средств, расширяется выбор инструментов инвестирования средств фонда. К примеру, в случае создания специального агентства или компании по управлению активами фонда еще более снижается прозрачность операций со средствами фонда. В случае Национального Банка повышается степень прозрачности инвестирования средств фонда, так как активы Национального Банка проходят аудиторскую проверку на предмет их достоверности не только Счетным Комитетом, но и получают аудиторское заключение крупнейших и независимых международных аудиторских компаний. Национальный банк РК имеет достаточный опыт управления чистыми международными активами и инвестиционным портфелем.

Ключевые слова: резервный фонд, экспорт, импорт, точка Кейнса, инфляция, стагнация, транспарентность, эффективность, метод сбалансированного бюджета, стерилизация денежной массы, девальвация, цена отсечения.

9.2 Источники формирования Национального фонда Республики Казахстан

Основными источниками формирования Национального фонда являются:

- прямые налоги от нефтяного сектора (корпоративный подоходный налог, налог на сверхприбыль, роялти, бонусы, доля по разделу продукции, рентный налог на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат). Прочие виды налогов, уплачиваемые нефтяным сектором в соответствии с налоговым законодательством Республики Казахстан, подлежат зачислению в соответствующие бюджеты. При этом к предприятиям нефтяного сектора относятся все юридические лица, занимающиеся добычей и (или) реализацией сырой нефти и газового конденсата;

- поступления от приватизации государственного имущества, находящегося в республиканской собственности и относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;

- поступления, от операций осуществляемых предприятиями сырьевого сектора, в том числе за нарушение условий нефтяных контрактов;

- поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;

- инвестиционные доходы от управления Национальным фондом;

- иные поступления и доходы, не запрещенные законодательством Республики Казахстан.

Ключевыми принципами определения источников формирования Национального фонда, ориентированных на оптимальное использование нефтяных доходов, являются:

- соблюдение оптимальных пропорций между потреблением и накоплением,

- создание благоприятных макроэкономических условий для развития несырьевого сектора экономики,

- сбережение значительной части нефтяных доходов и недопущения истощения Национального фонда,

- совершенствование механизма формирования и использования средств фонда.

В случае избыточности денежного предложения на внутреннем рынке во избежание роста инфляции в Национальном фонде могут аккумулироваться и иные поступления. Кроме того, используя данный инструмент, планируется нивелировать негативное влияние доходов от экспорта природных ресурсов на развитие других секторов экономики Казахстана.

До 2007г. действовавший механизм расходования средств Фонда предполагал направление средств только на:

- исполнение стабилизационной функции, компенсацию потерь республиканского и местных бюджетов, определяемых как разница между утвержденными и фактическими поступлениями от субъектов сырьевого сектора по специальному перечню;

- в размере поступлений от приватизации государственного имущества, относящегося к горнодобывающей и обрабатывающей отраслям;
- в размере 10% от планируемых сумм поступлений от субъектов сырьевого сектора. Из местного бюджета официальные трансферты определяются в размере поступлений от продажи земель сельскохозяйственного назначения;
- покрытие расходов, связанных с управлением фондом и проведение ежегодного внешнего аудита.

Согласно методу сбалансированного бюджета поступления полностью направляются в Национальный фонд. При этом гарантированный трансферт направлялся только на финансирование расходов бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование проектов, которыми будут пользоваться будущие поколения. Таким образом, расходы на текущие бюджетные программы финансируются за счет отчислений в республиканский бюджет от ненефтяной части экономики. Финансирование расходов на бюджетные программы развития осуществляется за счет гарантированного трансферта из Национального фонда. При этом определенная доля расходной части бюджета может покрываться, в том числе за счет заимствования (внешнего и внутреннего) в рамках установленных ограничений.

Гарантированный трансферт из Национального фонда (G_0) определяется как постоянная сумма плюс часть активов Национального фонда за предыдущий период. Объем данного трансферта зависит от двух составляющих – константы A , обеспечивающей гарантированный минимальный уровень трансферта в республиканский бюджет и определяемой исходя из среднего объема затрат на бюджетные программы развития за определенный период, а также коэффициента b , соответствующего среднему уровню инвестиционного дохода за определенный период. Константа A и коэффициент b утверждаются законодательным актом Республики Казахстан на трехлетний период и не должны подвергаться изменениям в течение данного периода.

По данному методу размер гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет в отдельно взятом периоде зависит от величины активов Национального фонда на начало этого периода, то есть от размера накоплений в предыдущие годы. При этом поступления в Национальный фонд в этом периоде не влияют на сумму, направляемую в республиканский бюджет. Объем трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет утверждается законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год.

В целях недопущения «истощения» Национального фонда размер гарантированного трансферта не должен превышать одну третью часть активов Национального фонда. В случае, если размер гарантированного трансферта превысил данный предел, то максимальная сумма, изымаемая из Национального фонда, будет составлять эквивалент одной трети акти-

вов Национального фонда на начало соответствующего года, а остальные две трети будут сберегаться как фонд будущих поколений, что соответствует одной из главных целей Национального фонда.

Метод сбалансированного бюджета представлен в следующем виде:

$$E = G_{no} + G_o + D,$$

где E – расходы республиканского бюджета;

G_{no} – доходы ненефтяного сектора;

G_o – гарантированный трансферт из Фонда, который рассчитывается исходя из среднего объема расходов на бюджетные программы развития за определенный период;

D – чистое правительственное заимствование (разница между привлекаемыми и погашаемыми займами), предел среднегодового значения которого за пятилетний период устанавливается на уровне 1% от ВВП на соответствующий год. При этом размер D не должен превышать среднегодовой прирост Национального фонда за пятилетний период, исчисляемый как общие поступления в Национальный фонд за минусом размера гарантированного трансферта.

Механизм формирования и использования Национального фонда устанавливается в зависимости от приоритетов развития страны с учетом макроэкономической стабильности и фискальной политики, в целом экономической ситуации как в государстве, так и за рубежом, а также с учетом конъюнктуры мировых и внутренних товарных и финансовых рынков. Использование Национального фонда определено Бюджетным кодексом и его средства расходуются в основном на компенсацию потерь республиканского бюджета в случае наличия разницы между утвержденными и фактическими объемами поступлений, а также в виде официальных трансфертов на стратегические цели развития.

Составление отчета о формировании и использовании Национального фонда входит в компетенцию Правительства РК. Ежегодно Правительство РК совместно с Национальным банком страны на основе и с учетом результатов аудита составляет годовой отчет о деятельности фонда. В отчете отражаются годовые данные о поступлениях и использовании средств Национального фонда, характеризуется деятельность Национального банка страны по доверительному управлению фондом, а также другие данные по управлению Национальным фондом.

Отчет о формировании и использовании фонда, составленный в установленной форме и в утвержденном порядке, после утверждения Президентом РК, представляется в порядке информации в Парламент Республики Казахстан. Информация о годовом отчете и результатах проведенного аудита с целью обеспечения транспарентности деятельности, связанной с управлением Национальным фондом, публикуется в средствах массовой информации.

В целом политика управления активами Национального фонда остается консервативной. Вместе с тем основными целями инвестиционных опе-

раций при управлении средствами Национального фонда являются сохранность, поддержание достаточного уровня ликвидности, обеспечение доходности в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

Размещение активов Национального фонда должно осуществляться в финансовые инструменты, обращающиеся на зарубежных финансовых рынках и включенные в Перечень разрешенных финансовых инструментов, за исключением нематериальных активов. Данный перечень утверждается Правительством Республики Казахстан по предложению Совета по управлению Национальным фондом. При этом ограничения не распространяются на казахстанские финансовые инструменты, приобретенные до 1 января 2010 года, которые будут учитываться в структуре активов Национального фонда.

Интенсивное накопление средств Национального фонда, а также эффективное управление его активами играют ключевую роль в устойчивом развитии Республики Казахстан и требуют правильного планирования заимствований как государственного сектора, так и квазигосударственного, и принятия мер по обеспечению должного уровня экономической безопасности республики.

Новый подход по использованию средств Национального фонда включает возможность привлечения облигационных займов из Национального фонда квазигосударственным сектором. Кроме того, Правительством будет регулироваться рост долга местных исполнительных органов через муниципальные заимствования гг. Астаны и Алматы в рамках установленных ограничений бюджетного законодательства.

Ключевые слова: налоги, приватизация, бюджетный эффект, трансферт, «продавание активов», волатильность бюджета, квазигосударственный сектор, национальные управляющие холдинги.

9.3 Использование активов Национального фонда Республики Казахстан

Существуют различные направления использования средств резервных фондов: стабилизационные трансферты в республиканский бюджет, погашение внешних долгов, распределение части инвестиционного дохода среди населения, финансирование экологических программ и другие. Также в качестве альтернативы существует практика распределения нефтяных денег среди населения.

В отдельных странах мира средства резервных фондов размещают исключительно в иностранных активах (для фонда Аляски — в активах вне этого штата). При этом руководствуются тем, что фонд не может выполнять функцию независимого от состояния национальной экономики резерва, если он будет размещён внутри страны. Во время экономических кризисов национальная валюта и национальные ценные бумаги могут

обесцениваться, и если фонд размещён в национальных активах, то он обесценится тоже. Кроме того, в этом случае средства фонда не смогут выполнять функцию стабилизации национальной валюты, более того, они будут раскручивать инфляцию.

Средства резервных фондов размещают в надёжные ценные бумаги и иные активы класса не ниже А. Это, как правило, государственные обязательства развитых стран (класс AAA) и акции надёжных компаний. При приобретении государственных обязательств, например облигаций, обеспечивается высокая надёжность, но низкая доходность. При вложении в акции доходность повышается, но надёжность снижается. Когда экономики развитых стран переживают кризисные явления, цены на сырьевые товары могут падать вследствие снижения спроса. В результате резервный фонд может понести убытки именно в тот момент, когда требуется использовать его средства. Поэтому деньги фондов, стабилизирующих бюджет при колебаниях конъюнктуры, вкладывают, как правило, только в гособлигации, а средства более долгосрочных фондов будущих поколений – ещё и в акции.

В соответствии с Концепцией целями инвестиционных операций при управлении Национальным фондом являются:

- сохранность активов Национального фонда;
- поддержание достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда;
- обеспечение доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска.

Обеспечение доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе предусматривает краткосрочные колебания доходности. Для выполнения вышеперечисленных целей активы Национального фонда разделяются на стабилизационный и сберегательный портфели. Стабилизационный портфель необходим для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда. Основное предназначение сберегательного портфеля – обеспечение доходности активов Национального фонда в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска. В свою очередь, сберегательный портфель подразделяется на субпортфель ценных бумаг с фиксированным доходом – 75 % и на субпортфель акций – 25 %. Стабилизационный портфель должен быть определен в рамках суммы гарантированного трансферта, утверждаемого на соответствующий год. Средства фонда не могут быть использованы для кредитования частных или государственных организаций и в качестве обеспечения обязательств.

Доверительное управление активами Национального фонда осуществляется Национальным Банком Республики Казахстан. Оценкой эффективности управления фондом является сверхдоходность портфелей фонда за определенный период времени. При этом важно соблюдение ограничений, установленных Правилами осуществления инвестиционных операций

Национального фонда Республики Казахстан. Сверхдоходность определяется как разница между фактической доходностью и доходностью эталонного портфеля фонда. За свои услуги Национальный банк получает ежеквартально комиссионное вознаграждение в размере 0,06 % годовых от среднего арифметического рыночной стоимости портфелей фонда в самостоятельном управлении Банка на конец каждого месяца отчетного квартала. Кроме того, Национальный банк получает комиссионное вознаграждение по итогам года, зависящего от результатов самостоятельного управления фондом, равного 10 % полученного положительного сверхдохода. При этом оно должно быть не более 0,02 % от среднегодовой рыночной стоимости Фонда, находящегося в его управлении. Сверхдоход определяется как разница между фактической доходностью и доходностью эталонного портфеля Фонда, умноженная на среднее арифметическое рыночных стоимостей портфелей в управлении Национального Банка. В случае получения отрицательной сверхдоходности фонда, Национальный Банк возмещает Правительству сумму равную 10 % полученного отрицательного сверхдохода, но не более 0,01 % от среднегодовой рыночной стоимости фонда, находящегося в его управлении.

Активы Фонда сосредотачиваются на счете Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке. Общая рыночная стоимость портфеля Национального фонда на конец 2010 года была равна \$33 млрд. 757,7 млн., в том числе валютного портфеля – \$31 млрд. 25 млн. (91,9%), портфеля облигаций АО «Самрук-Казына» и АО НУХ «КазАгро» – \$2 млрд. 732,6 млн. (8,1%). Доходность Национального фонда в целом за 2010 год составила 3,02%, а с начала его создания по 31 декабря 2010 года – 59,67%, что в годовом выражении составляет 5%. Доходность стабилизационного портфеля за 2010 год составила 0,86%, а сберегательного портфеля – 4,01%. Доходность Национального фонда в целом в 2009 году сложилась положительная в 7,32% против отрицательной в 2,28% в 2008 году. К 2020 году планируется довести средства Национального фонда до 90 миллиардов долларов, что составит не менее 30 процентов ВВП.

В настоящее время активы Национального фонда в основном размещены в США, странах еврозоны, в Великобритании и в Японии. Национальный банк, как один из управляющих активами Национального фонда, поставил задачу усовершенствовать методы управления активами. С целью сокращения расходов по внешнему управлению планировалось наиболее простые и краткосрочные портфели финансовых инструментов передать в полное управление Национальному банку, а долгосрочные и менее ликвидные портфели оставить во внешнем управлении. В настоящий момент, кроме Национального банка, активами Национального фонда управляет 14 иностранных управляющих организаций.

Для Национального фонда используется принцип “индексного управления”. Индексное управление, также называемое “традиционное”, заключается в формировании портфеля различных финансовых инструмен-

тов в пропорциях, совпадающих с эталонным портфелем. Данный эталон называется индексом. Результаты управления (доходность) и инвестиционные риски оцениваются относительно эталонного портфеля, или индекса, а также в значительной мере зависят от него. Эталонный портфель – набор ценных бумаг, который определяется интересами инвестора. Доходность эталонного портфеля служит мерой при оценке доходности управления активами. В качестве эталонного портфеля используются индексы, разработанные и отслеживаемые ведущими мировыми финансовыми компаниями.

Активы Национального фонда инвестируются исключительно в зарубежные финансовые инструменты, номинированные в иностранной валюте, и имеют эталонные портфели, состоящие из ценных бумаг, номинированных в иностранной валюте.

Эталонным портфелем для стабилизационного портфеля является индекс, составляемый компанией Merrill Lynch, состоящий из казначейских векселей США со сроком погашения до шести месяцев. Короткий срок до погашения обеспечивает высокую ликвидность и низкие колебания доходности стабилизационного портфеля. Стабилизационный портфель инвестируется в высоколиквидные надежные активы денежного рынка стран с высоким кредитным рейтингом.

Сберегательный портфель в целях диверсификации и получения относительно более высокой доходности в долгосрочной перспективе инвестируется как в долговые, так и в долевыми финансовые инструменты, обращающиеся в развитых странах мира.

Эталонным портфелем для субпортфеля ценных бумаг с фиксированным доходом сберегательного портфеля является индекс, составляемый компанией Citigroup Inc, который в настоящее время включает государственные ценные бумаги с фиксированным доходом, эмитентами которых являются 19 стран: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США.

Субпортфель ценных бумаг с фиксированным доходом сберегательного портфеля инвестируется в государственные ценные бумаги, обращающиеся в странах, входящих в список эталонного портфеля, а также может инвестироваться во все валюты и инструменты инвестиционного класса, входящие в состав Lehman Global Aggregate (LGA) – индекс компании Lehman Brothers, состоящие из государственных, агентских, корпоративных ценных бумаг, а также ценных бумаг под залог активов и ценных бумаг под залог недвижимости, за исключением ценных бумаг эмитентов Республики Казахстан.

Эталонный портфель облигаций (ценных бумаг с фиксированным доходом) частично страхуется (хеджируется) от краткосрочных колебаний курсов валют, отличных от доллара США, к доллару США для снижения колебаний в размерах Национального фонда.

Эталонным портфелем для субпортфеля акций является индекс, состоящий из акций компаний развитых стран мира, за исключением компаний энергетического сектора, составляемый компанией Morgan Stanley Capital International. На текущий момент индекс включает 23 страны: Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Гонконг, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Сингапур, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, США. Мировой финансовый кризис внес некоторые коррективы в формирование структуры эталонного портфеля. Однако в целом концепция и подходы остались прежними.

Активы субпортфеля акций сберегательного портфеля могут быть инвестированы только в простые и привилегированные акции, включенные в эталонный портфель.

В соответствии с новым подходом по использованию средств на следующее десятилетие, начиная с 2010 года, нововведением является фиксирование гарантированного трансферта в республиканский бюджет в абсолютном значении в размере 8 млрд. долларов США. Финансирование других видов расходов, в том числе выделение целевых трансфертов в республиканский бюджет, приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов, кредитование юридических и физических лиц, использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств, будет запрещено.

Размер фиксированного ежегодного гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет определен исходя из сложившейся структуры расходов бюджета. При этом гарантированный трансферт направляется на финансирование расходов текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование в проекты, результатами которых будут пользоваться будущие поколения.

Для выполнения сберегательной функции Национального фонда устанавливается неснижаемый остаток в размере 20 % от прогнозного значения ВВП на конец соответствующего финансового года. При этом в случае недостаточности средств Национального фонда для осуществления гарантированного трансферта, в связи с необходимостью соблюдения лимита неснижаемого остатка, размер гарантированного трансферта будет уменьшен на соответствующую величину.

В целом средства Национального фонда должны направляться на обеспечение фиксированного гарантированного трансферта и финансирование расходов, связанных с управлением и аудитом. Ежемесячно (ежеквартально) на счете Национального фонда формируются средства для обеспечения месячного (квартального) гарантированного трансферта в республиканский бюджет. Сумма превышения указанной величины должна инвестироваться в разрешенные финансовые инструменты.

Политика по сбалансированности бюджета и Национального фонда направлена на сокращение нефтегазового дефицита, который должен составлять не более 3 % к ВВП к концу этого десятилетия, а также на сокращение текущих расходов из средств Национального фонда с последующим переходом на финансирование только бюджета развития.

Ключевые слова: инвестиционный доход, сверхдоходность активов, эталонный портфель, рыночная стоимость портфеля, страхование.

9.4 Мировая практика фондирования сырьевых доходов

В настоящее время стабилизационные или сберегательные фонды (причем не только нефтяные, но и медные, фосфатные, фонды невозобновляемых природных ресурсов) имеют свыше 15 стран. Цель этих фондов – воспользоваться периодами высоких цен на сырье для накопления временных избыточных доходов в интересах будущих поколений. Средства таких фондов могут быть использованы для поддержания бюджетных расходов в неблагоприятные периоды в результате колебаний конъюнктуры или после полного истощения природных ископаемых, погашения внешнего долга и на другие цели.

Для более полного анализа состояния государственных финансов в странах, зависящих от цен на мировом рынке сырья, используется показатель «баланс нефтегазового бюджета в процентах к ВВП». Он рассчитывается путем исключения из доходов бюджета и ВВП поступлений или добавленной стоимости, связанных с добычей, переработкой и экспортом углеводородного сырья. В 2003 – 2005 гг. в странах Ближнего Востока и Центральной Азии (Алжир, Азербайджан, Бахрейн, Иран, Казахстан, Кувейт, Ливия, Оман, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты), на которые приходится 36,2% мирового экспорта нефти и газа, отношение нефтегазового дефицита бюджета к нефтегазовому ВВП в среднем возросло с 36% в 2002 г. до 41% в 2005 г. Такая ситуация диктует необходимость проведения долгосрочной бюджетной политики и стратегии государственных расходов. Для их реализации страны либо изымают сверхдоходы, получаемые вследствие высоких цен на нефть, и накапливают их в качестве остатков на счетах в центральных банках (Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты, Алжир), либо аккумулируют их в специально созданных фондах невозобновляемых ресурсов (Норвегия, Чили, Кувейт, Оман). В обоих случаях средства, как правило, инвестируются в иностранные активы.

В мировой практике основными источниками формирования фондов невозобновляемых ресурсов являются: перечисления части доходов государственных добывающих компаний; бюджетные остатки по результатам финансового года; фиксированная доля бюджетных доходов; доходы от

управления активами фонда. Во многих странах лишь вначале предпринимаются шаги к формированию фонда в виде четкого бюджетного или внебюджетного источника за счет доходов государственных компаний. Дальнейшее аккумулирование средств фонда обеспечивается в результате перечисления остатков бюджетных средств, так называемых “сверхплановых доходов”, и управления активами. В зависимости от принципа наполнения стабилизационные фонды можно разделить на два типа – фонды, отчисления в которые привязаны к ценам сырьевых ресурсов, и фонды, отчисления в которые не зависят от уровня этих цен.

Фонды невозобновляемых ресурсов начали создаваться в 1970-е годы в странах, экономика которых в значительной степени зависит от экспорта тех или иных видов минерального сырья. Обобщив опыт этих стран, специалисты Института экономики переходного периода утверждают, что существует три типа таких фондов:

- стабилизационные
- сберегательные (фонды будущих поколений)
- бюджетные резервные фонды.

Цель резервных фондов – аккумулирование доходов в годы профицита государственного бюджета, основная их цель – стабилизация государственных расходов в периоды рецессии и экономического спада. Стабилизационные и сберегательные фонды аккумулируют часть доходов от экспорта природных ископаемых или других невозполнимых ресурсов. Основное различие между стабилизационными и сберегательными фондами в том, что первые создаются для сглаживания колебаний в доходах и расходах госбюджета и урегулирования других текущих проблем, а вторые рассчитаны на использование после того, как месторождения природных ископаемых будут исчерпаны. В большинстве стран фонды выполняют смешанные роли.

Специальные режимы управления доходами государства от нефтяного сектора используются большинством нефтедобывающих стран (Азербайджаном, Венесуэлой, Казахстаном, Кувейтом, Норвегией и др.), а иногда применяются и на субфедеральном уровне: например, в штате Аляска. Использование таких доходов направлено на решение двух задач: сглаживание воздействия внешней конъюнктуры на экономику и перераспределение части доходов от использования природных ресурсов в пользу будущих поколений (что можно рассматривать как сглаживание расходов в рамках более длительного периода, измеряемого десятилетиями).

В соответствии с основными функциями, которые призваны выполнять стабилизационные фонды в зарубежных странах, их можно разделить на три группы):

1. Собственно бюджетные стабилизационные фонды (в узком определении). Они формируются для обеспечения текущей сбалансированности бюджетов в условиях изменяющейся внешнеэкономической конъюнктуры,

а также для регулирования эмиссии (пример — венесуэльский Фонд макроэкономической стабилизации). В период благоприятной ценовой конъюнктуры такие фонды наполняются за счет отчислений от рентных платежей (причем обеспечивается пропорциональность таких отчислений от уровня цен мирового рынка). В условиях низких цен мирового рынка аккумулированные средства используются для финансирования бюджетных расходов.

2. Фонды будущих поколений. Такие фонды ориентированы на накопление ресурсов на длительную перспективу — обеспечение бюджетных расходов в условиях исчерпания запасов полезных ископаемых, ухудшения демографического баланса и др. Помимо отчислений рентных платежей (как правило, фиксированных и/или в меньшей степени, чем в предыдущем варианте, зависящих от мировых цен), значимую роль для формирования таких фондов играют доходы от инвестирования накопленных средств. В ряде случаев (кувейтский Фонд для будущих поколений, норвежский Государственный нефтяной фонд) масштабы таких доходов сопоставимы или даже превосходят поступления, непосредственно связанные с природной рентой. Кроме того, в отдельных странах (кувейтский Фонд

Таблица 9.1 – Функции стабилизационных фондов стран (территорий), имеющих значительный сырьевой сектор экономики

Тип фонда, примеры	Функции	Источники ресурсов	Способы аккумулирования/размещения средств
Бюджетные стабилизационные фонды (Фонд макроэкономической стабилизации, Венесуэла)	Основная — компенсация влияния на бюджет снижения мировых цен на сырье, дополнительная — регулирование эмиссии	Часть рентных платежей при превышении мировыми ценами на сырье порогового значения	Средства на счетах, иностранные активы
Фонды будущих поколений (Государственный нефтяной фонд, Норвегия; Резервный фонд для будущих поколений, Кувейт; Нефтяной фонд, Оман)	Накопление средств для компенсации долгосрочных негативных сдвигов в ресурсной базе бюджета и/или его социальных обязательствах	Рентные платежи, доходы от финансовых инвестиций за счет средств фондов, в ряде случаев — другие доходы (от приватизации, прочих видов налогов и др.)	Иностранные активы, в ряде случаев — внутренние инвестиции вне нефтяной промышленности
Распределительные фонды (Постоянный фонд Аляски)	Основная — обеспечение участия граждан в получении доходов от природной ренты, дополнительная — долгосрочное накопление средств	Рентные платежи, доходы от инвестиций за счет средств фондов	Средства на счетах, иностранные активы

будущих поколений) в такие фонды зачисляются все виды доходов бюджета при достижении профицита, средства от приватизации государственного имущества и т.п. Средства таких фондов активно инвестируются в финансовые активы (как правило, зарубежные).

Их использование в рамках текущего бюджетного процесса законодательно ограничено или запрещено. В ряде случаев ресурсы бюджетных фондов будущих поколений инвестируются в национальную экономику (с ограничениями для нефтяного сектора — кувейтский Фонд будущих поколений, Нефтяной фонд Омана).

3. Фонды, предназначенные для аккумуляции и распределения природной ренты среди населения (пример — Постоянный фонд Аляски). В эти фонды на постоянной основе направляются платежи за использование природных ресурсов, которые затем распределяются по индивидуальным счетам граждан. В ряде случаев средства таких фондов инвестируются в зарубежные финансовые активы и не полностью выплачиваются гражданам (аккумулируются), что сближает данные фонды с фондами будущих поколений.

Обзор мирового опыта функционирования стабилизационных фондов свидетельствует о том, что в целом ряде стран их создание позволило накопить довольно значительный объем средств на компенсацию выпадающих доходов вследствие исчерпания сырьевых ресурсов в будущем (Кувейт, Норвегия, штат Аляска).

В большинстве случаев стабилизационные фонды способствовали повышению эффективности бюджетной политики, снижению зависимости расходов бюджета от уровня его доходов. Кроме того, инвестирование средств фондов в активы в иностранной валюте ослабляло укрепление национальной валюты в период высоких цен на сырьевые ресурсы. Однако в таких странах, как Венесуэла и Оман, функционирование стабилизационных фондов было менее успешным: частые изменения правил накопления и использования средств привели к отклонению от поставленных целей и фактически сделали стабилизационные фонды неуправляемыми. В целом функционирование фондов было наиболее успешным в странах, осуществлявших более осторожную бюджетную политику (таблица 9.2).

В штате **Аляска** существует два независимых фонда, целями которых является сбережение средств (сберегательный фонд — APF — образован в 1976 г.) и выравнивание бюджетных расходов (конституционный резервный бюджетный фонд — CBR — образован в 1990). Существование Фондов закреплено конституцией Штата и информация об их деятельности является открытой для публики. Постоянный нефтяной фонд Аляски был создан в 1976 по итогам референдума среди жителей штата.

На Аляске в фонд отчисляется 25% средств, полученных правительством штата от нефтяных компаний (налоги, лицензии на бурение, плата

Таблица 9.2 – Источники формирования фондов невозобновляемых ресурсов в отдельных странах

Страны	Фонды, отчисления в которые привязаны к ценам сырьевых ресурсов	Страны	Фонды, отчисления в которые не привязаны к ценам сырьевых ресурсов
Оман	Поступления от реализации нефти при выше 15 долл. за цене баррель	Кувейт	Профицит бюджета (поступления от продажи государственных активов, перечисление прибыли государственных предприятий), 10% всех доходов бюджета
Венесуэла	Все доходы бюджета при цене на нефть выше цены отсечения	США, штат Аляска	25% всех доходов от сдачи в аренду месторождений, роялти, СРП - АРФ. Доходы от разрешения спорных налогов, (продажа) роялти - СБР
Чили	Прибыль государственной медной компании. Размер отчислений в фонд зависит от разрыва между фактической ценой на медь и ее прогнозируемым долгосрочным уровнем, который оценивается на ежегодной основе	Норвегия	Все доходы от добычи нефти после покрытия ненефтяного дефицита бюджета

за использование нефтепровода), а часть прибылей идет на дивиденды жителям Аляски. На конец 2005 года его объем составил \$32 млрд., а дивиденды – \$845 на человека (при том, что население штата – менее 700 тысяч человек). Доходность фонда за последние пять лет была на уровне 5,78%. В состав портфеля входят акции компаний США (35%), американские облигации (25%), бумаги других стран (22%), недвижимость (10%) и прочие инвестиции (8%). Этот фонд категорически не распечатывается ради инфраструктурных проектов, зато каждый житель штата получает из него ежегодно дополнительно 1000 долларов.

Сберегательный фонд для поддержки будущих поколений формируется за счет 25% всех существующих источников доходов бюджета, так или иначе связанных с налогообложением добычи минеральных ископаемых. В соответствии с этим жестким правилом фонд ежегодно аккумулирует ресурсы независимо от уровня цен на нефть и ситуации с исполнением бюджета. Основная часть средств инвестируется и практически не может быть изъята из фонда, однако существует возможность использования средств, полученных в качестве дохода от инвестирования. Решение по вложению средств фонда принимает специально созданная корпорация, которая инвестирует их в различные финансовые инструменты.

Часть этих доходов (около 42%) распределяется между жителями Аляски для поддержки существования фонда со стороны населения, остальные средства реинвестируются. Основной целью Резервного бюджетного фонда является компенсация бюджетных доходов при резких колебаниях цены

Таблица 9.3 – Правила использования средств фондов невозобновляемых ресурсов в ряде стран

Страны	Название фонда	Цели
Кувейт	General Reserve Fund	Финансирование дефицита бюджета
США, штат Аляска	Alaska Permanent Fund	Около половины доходов фонда ежегодно выплачивается населению Аляски в виде дивидендов, остальная часть реинвестируется
	Constitutional Budget Reserve Fund	Кредиты на финансирование дефицита бюджета Аляски. Установлен предел использования средств фонда, который может пересматриваться (законодательно)
Оман	State General Reserve Fund	Финансирование дефицита бюджета
	Oil Fund	Инвестиции в нефтяной сектор
Чили	Copper Stabilization Fund	Правительство может использовать средства фонда при фактической цене на медь ниже долгосрочного прогнозируемого уровня. Правило для расходования средств симметрично правилу наполнения фонда
Норвегия	State Petroleum Fund	Средства фонда могут быть использованы только для трансфертов в бюджет центрального правительства на основании резолюции парламента
Венесуэла	Macroeconomic Stabilization Fund	С 1999 г. президент может принимать решения об использовании части средств фонда

на нефть, как между годами, так и в течение года для устранения сезонных колебаний. Годовой лимит использования средств фонда устанавливается законодательной ветвью власти, и при возникновении непредвиденных обстоятельств может быть изменен в течение года. Данные средства могут быть использованы по любой статье расходов при поддержке 75% голосов обеих палат.

Формирование Резервного фонда происходит за счет части доходов от налогообложения нефтяной отрасли и не связано с уровнем цены на нефть. Это безусловно является недостатком существующей системы, так как приводит к снижению возможностей по выравниванию бюджетных расходов по годам. Тем не менее, за 1991-99 годы Фонд аккумулировал порядка 6,1 млрд. долл. США из которых почти половина была потрачена на финансирование бюджетного дефицита.

Государственный нефтяной фонд **Азербайджана**, был основан 29 декабря 1999 года. В фонде сосредотачиваются средства, полученные от экспорта нефти и газа, а также от финансовой деятельности самого фонда. В 2010г. Объем его активов составил свыше 20 млрд. долларов.

Деятельность нефтяного фонда состоит из накопления и эффективного использования для решения ниже указанных задач средств, полученных от экспорта нефти и газа, а также от финансовой деятельности самого фонда.

– сохранение в стране макроэкономической стабильности в условиях поступления большой прибыли в иностранной валюте, вместе с этим обеспечить независимость страны от доходов получаемых от экспорта нефти и обеспечения развития не нефтяного сектора.

– обеспечение равноправного распределения полученных средств между поколениями и накопления запасных средств для будущих поколений;

– финансирование социально-экономического развития страны, а также финансирование важных общенациональных проектов.

За накоплением и расходованием средств государственного нефтяного фонда следит наблюдательный совет. Члены совета формируются из представителей государственных органов и общественных организаций и утверждаются президентом страны.

Венесуэла: Фонд макроэкономической стабилизации был создан в 1998 году, когда мировые цены на нефть упали до 8-9\$ за баррель, для стабилизации доходов бюджета центрального правительства, правительств регионов и государственной нефтяной компании. Венесуэльский фонд макроэкономической стабилизации формируется из трех источников – бюджета центрального правительства (все налоговые доходы от нефтяного сектора), региональных бюджетов, доходов государственной нефтяной компании. Средства фонда используются только в краткосрочном периоде, в том числе на выплаты по внешнему долгу и на капитальные инвестиции региональных бюджетов. Так же, как в Норвегии, инвестиционная деятельность Венесуэльского фонда связана главным образом с вложениями в иностранные активы. Особенностью этого фонда является децентрализованность: его средства используются и на уровне центрального правительства, и региональными властями и государственной нефтяной компанией.

В Кувейте существует два фонда – Бюджетный резервный фонд (с 1960г.) и Резервный фонд будущих поколений (с 1976г.). В фонд будущих поколений перечисляются 10% госдоходов (независимо от их происхождения и цен на нефть). К концу 2004 года объем обоих фондов достиг \$80 млрд. (около 170% ВВП). Характер размещения средств фондов не разглашается, хотя известно, что деньги вкладываются в ценные бумаги развитых стран. Именно из этих фондов Кувейт профинансировал восстановление страны после войны 1990-1991 годов.

Эти два фонда выполняли макроэкономические стабилизационные функции для бюджета страны. В дополнение к этому средства фондов исполь-

зовались для временного покрытия кассовых разрывов в бюджете. Устойчивый рост ресурсов этих фондов позволил правительству Кувейта направлять определенную их часть на инвестиционные цели. В 1982 году был создан другой фонд – инвестиционного назначения. Если первые два фонда управлялись Министерством финансов, то новый инвестиционный фонд стал функционировать как независимый институт. За последние два десятилетия средний профицит бюджета в Кувейте составлял 10 процентов ВВП (за исключением периода реконструкции в начале 1990-х гг). Консервативность прогноза нефтяных цен была положена в качестве основного принцип, согласно которому формировались и распределялись средства фондов. Деятельность этих фондов оказывала весьма позитивное влияние на экономику страны. Достаточно сказать, что инвестиционный доход нефтяных фондов Кувейта является второй по значимости статьёй дохода бюджета Кувейта, составляя в последние годы примерно 35 процентов общих его доходов.

В **Норвегии** в 1990 был создан Государственный нефтяной фонд. Он выполняет роль как стабилизационного, так и «фонда будущих поколений». Порядок наполнения фонда определяется правительством и ежегодно утверждается парламентом, в него идёт около половины нефтяных доходов госбюджета. Государственный нефтяной фонд был создан для аккумулирования поступлений доходов от нефтегазового сектора и их инвестирования на международных рынках. Официально цель данной организации, исполняющей функции стабилизационного фонда и фонда национального благосостояния, звучит как «сохранение и приумножение благосостояния будущих поколений путем разумных инвестиций». Правительство Норвегии проводит политику пополнения Государственного нефтяного фонда очень жёстко. В результате связь между притоком нефтедолларов и бюджетными расходами стала даже обратной: чем выше нефтяные цены, тем меньше бюджетные расходы, и наоборот.

Формальный владелец фонда — министерство финансов, а реальный распорядитель — Инвестиционное управление Банка Норвегии. Фонд функционирует по следующей схеме: государственная часть прибыли от добычи нефти и газа скапливается в фонде и инвестируется в иностранные ценные бумаги. Правительство не может расходовать основной капитал фонда и отправляет в госбюджет только необходимую часть ежегодной прибыли. С 2006 года фонд переименован в «Государственный пенсионный фонд — Зарубежье», но на деле пенсионным фондом не является. Реальный и обязательный для граждан пенсионный фонд, т. н. «Государственный пенсионный фонд — Норвегия», инвестируется внутри Скандинавии, преимущественно в Норвегии. Нефтяной же фонд – скорее, своеобразный «фонд будущих поколений».

За первые три квартала кризисного 2009 года рыночная стоимость нефтяного фонда выросла на 12% и составляет сейчас 2549 млрд крон

/456 млрд долларов/. Норвежским Министерством финансов выработана стратегия помещения средств в ценные бумаги. 60 % средств фонда вкладывается в акции и 40% в облигации. В том, что касается акций, 35% инвестиций осуществляется в Америке и Африке, 50% в Европе и 15% в Азии и Океании. Облигации: 35% в Америке и Африке, 60% в Европе и 5% в Азии и Океании.

Активы фонда диверсифицированы: сегодня его средства вложены в акции предприятий, представленных на 90 финансовых рынках мира. Доля акций предприятия, которой владеет ГНФ, обычно составляет менее 1% и никогда не превышает 3% всего пакета. В ежегодном отчёте фонда сообщается, что фонд вложил средства в общей сложности в 57 российских компаний, при этом крупнейшие инвестиции были сделаны в «Газпром». Активы ГНФ растут вследствие двух обстоятельств – из-за поступления новых денег, вырученных от экспорта нефти, и прибыли от вложения в ценные бумаги. В Норвегии государство не только продекларировало, что углеводородные ресурсы являются всеобщим достоянием, но и действительно значительную часть нефтедоходов направляет на улучшение условий жизни всего населения страны. В немалой степени это стало возможным именно благодаря жесткому контролю государства за разработкой нефтяных и газовых месторождений, явным доминированием государства в управлении сырьевыми ресурсами.

Успех норвежской модели объясняется следующими факторами: небольшой численностью населения страны; тем, что к моменту начала разработки нефти на шельфе Норвегия была развитой демократической страной с высоким уровнем социальных гарантий; прозрачностью отчетности; разделением властей (парламент Норвегии утверждает все бюджетные расходы, в том числе нефтяные деньги, правительство отвечает за выполнение бюджета, а Центральный банк управляет средствами ГНФ).

В Омане в 1980 году был создан Государственный резервный фонд, а в 1993 году – ещё и Нефтяной фонд. При этом все нефтяные доходы при цене до \$15 за баррель идут в бюджет, следующие \$2 за баррель – в Государственный резервный фонд, следующие \$0,5 за баррель – в Нефтяной фонд, а при цене свыше \$17,5 за баррель нефтяные сверхдоходы снова идут в бюджет. Однако фонды наполнить так и не удалось, так как их средства постоянно шли на покрытие бюджетного дефицита.

Объединенные Арабские Эмираты – четвертый в мире экспортер нефти и газа. В этой стране отсутствует фонд невозобновляемых ресурсов, но проводится достаточно жесткая бюджетная политика. Основные налоговые платежи поступают в страну, а значительная часть нефтяных доходов накапливается и инвестируется за рубежом. Профицит бюджета расширенного правительства в 2000 – 2005 гг. составил 12,7% ВВП в среднем за год, в том числе в 2005 г. – 22,6% ВВП. В условиях режима фиксированно-

го обменного курса и значительного прироста остатков средств на счетах расширенного правительства инфляция остается невысокой (в 2004 г. – 4,6%), несмотря на существенный профицит счета текущих операций – 11,8% ВВП. Среднегодовой рост ВВП в 2000 – 2005 гг. составил 7,2%, в том числе в 2005 г. – 7,3%. Главные особенности экономической политики ОАЭ – жесткая бюджетная политика при отсутствии законодательно оформленного фонда невозобновляемых ресурсов, фиксированный обменный курс, таргетирование инфляции.

Опыт создания стабилизационных фондов подтверждает, что многие страны в определенный момент своего развития пришли к неизбежной необходимости создания таких фондов в том или ином виде. Наличие стабилизационного фонда предоставляет большие возможности стране. Например, чем больше размер созданного фонда, тем больше вероятность того, что международные рейтинговые агентства (Fitch Ratings, Moody's, Standard & Poor's) присвоят более высокий рейтинг платежеспособности стране и, как следствие, компаниям этой страны. Некоторые страны используют свои фонды на инвестиционные цели стимулируя развитие экономики страны. Одни страны принимают решение инвестировать денежные средства с целью увеличения объема накопленных средств, другие решают использовать денежные средства на свои текущие государственные расходы.

Как правило, страны, создавшие стабилизационные фонды, принимают то или иное решение ввиду наличия денежных средств, поступления которых в бюджет, зависят не от развития экономики, а от конъюнктуры на финансовых, сырьевых и др. рынках. Наиболее масштабным примером являться ситуация с ценами на мировом рынке нефти.

Из мирового опыта известно, что позитивных результатов в экономике добивались только те страны, которые наряду с созданием фондов ограничивали объем расходов бюджета, например, обеспечивали сохранение расходов в реальном выражении на постоянном уровне или наращивали их лишь в меру увеличения объема ВВП (за счет доходов, связанных с приростом экономики, а не с повышением цен на сырье), либо вводили «бюджетные правила»: ограничивали размер дефицита бюджета, государственных заимствований, регулировали уровень государственного долга. Напротив, страны, которые при создании стабилизационных фондов пошли по пути увеличения расходов; бюджета, нарушая тем самым принцип оптимального регулирования денежного предложения, столкнувшись с внезапным ухудшением внешнеэкономической конъюнктуры, не смогли профинансировать возросший объем бюджетных обязательств. Сумма выпадающих доходов у них была столь велика, что накопленных средств фондов было недостаточно для финансирования расходов бюджета.

В целом, создание Национального фонда и иных подобного рода фон-

дов является эффективным экономическим инструментом, с помощью которого страны-экспортеры сырьевых ресурсов решают вопросы, связанные с их исчерпаемостью и необходимостью планирования их использования, снижением зависимости объема государственных доходов и расходов от резких и непредсказуемых скачков мировых цен на данную продукцию, а также с устранением негативного влияния резкого колебания цен на экспортируемые товары на валютный и денежный рынки страны.

Ключевые слова: *добавленная стоимость, рентные платежи, капитальные инвестиции, золотовалютные резервы, профицит, дефицит, таргетирование инфляции, внешнеэкономическая конъюнктура*

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой Национальный фонд Республики Казахстан и какова его роль в развитии национальной экономики?
2. Какую роль выполняют резервные фонды (фонды невозобновляемых ресурсов) в развитии мировой экономики?
3. Каковы основные причины и условия создания резервных фондов (фондов невозобновляемых ресурсов) в мировой экономике?
4. Назовите основные источники формирования Национального фонда Республики Казахстан. В чем заключаются особенности их формирования?
5. На каких принципах основано формирование и использование средств Национального фонда Республики Казахстан?
6. Каким образом происходило развитие функций Национального фонда Республики Казахстан? Какова необходимость применения метода сбалансированного бюджета в формировании фонда?
7. Каковы преимущества функционирования Национального фонда Республики Казахстан для развития Национального фонда Республики Казахстан национальной экономики Казахстана?
8. Каковы основные направления использования средств резервных фондов (фондов невозобновляемых ресурсов)?
9. Что представляет собой эталонный портфель активов Национального фонда Республики Казахстан?
10. Каким образом рассчитывается сверхдоходность инвестиционного портфеля активов Национального фонда Республики Казахстан? Какие факторы определяют ее значение?
11. Каковы специфические особенности фондирования сырьевых ресурсов в мировой экономике?
12. Опыт какой страны мог бы найти наилучшее применение в казахстанской практике фондирования сырьевых ресурсов?
13. Какие недостатки можно отметить в механизме фондирования сырьевых ресурсов за рубежом? В чем причины этих недостатков?
14. Каковы принципиальные отличия в механизмах фондирования сырьевых ресурсов за рубежом?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Резервные фонды или фонды невозобновляемых ресурсов – элемент глобализации или национализации экономики?
2. Инвестиционное управление активами Национального фонда Республики Казахстан: методы, риски и пути их минимизации.
3. Мировая практика фондирования сырьевых ресурсов (на примере различных стран).
4. Влияние системных рисков на функционирование резервных фондов(фондов невозобновляемых ресурсов) в условиях экономической нестабильности.
5. Национальный фонд Республики Казахстан и его влияние на развитие национальной бюджетной системы.
6. Формирование резервных фондов(фондов невозобновляемых ресурсов) как инструмент достижения макроэкономического равновесия в экономике.
7. Инвестиционное управление активами Национального фонда Республики Казахстана.

Часть 3 ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

Глава 10 Бюджетное планирование и его роль в бюджетном механизме

10.1 Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров

Долгосрочная Стратегия развития «Казахстан-2030» (1997г) предусматривает семь базовых приоритетов, обеспечивающих национальную безопасность; внутривластическую стабильность и консолидацию общества; экономический рост; здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана; энергетические ресурсы; развитие инфраструктуры, в особенности транспорта и связи; профессиональное правительство. Эти долгосрочные приоритеты являются постоянными ориентирами при выработке планов и программ развития страны. Казахстан первым на всем постсоветском пространстве выбрал путь стратегического планирования.

Долгосрочные приоритеты, заложенные в Стратегии развития «Казахстан-2030», ежегодно конкретизируются в зависимости от ситуации внутри страны и за ее пределами, и озвучиваются Президентом в его посланиях к народу Казахстана. Так, о необходимости построения нового алгоритма взаимодействия всех государственных органов, которое будет строиться на единой системе государственного управления: планирование-реализация – контроль – оценка исполнения говорится в Послании Президента (2010г).

Реализация Стратегического плана -2020 тесно сопряжена с внедряемой новой системой государственного стратегического планирования. В рамках данного направления каждый государственный орган работает на основе своего стратегического плана и несет прямую ответственность за достижение конкретных показателей и индикаторов, которые прямо связаны – Стратегическим планом-2020. Такая система позволяет отследить результативность работы каждого госоргана и его руководителя. Более того, выделение бюджетных ресурсов государственным органам производится только на цели, изложенные в стратегическом плане. Это создает реальные условия и предпосылки для консолидации стратегического, бюджетного, социально-экономического планирования.

Система государственного планирования определяется Президентом Республики Казахстан. В бюджетном процессе используются следующие документы:

- 1) прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики или региона;
- 2) закон о республиканском бюджете, решение маслихата о местном бюджете;

- 3) стратегические планы государственных органов;
- 4) операционные планы.

Министерство экономического развития и торговли как центральный уполномоченный орган по государственному планированию осуществляет методологическое руководство по государственному планированию, а также вырабатывает предложения по его совершенствованию.

Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров разрабатывается с учетом стратегических и программных документов и представляет собой документ, содержащий:

- 1) на центральном уровне государственного управления – прогноз макроэкономических показателей, прогноз социальных параметров, тенденции и приоритеты социально-экономического развития Республики Казахстан на пятилетний период;
- 2) на местном уровне государственного управления – прогноз, тенденции и приоритеты социально-экономического развития региона на пятилетний период;
- 3) прогноз бюджетных параметров на три года.

При этом приоритетом социально-экономического развития следует признавать предпочтительные с точки зрения эффективности направления и способ действий по достижению целей социально-экономического развития.

Цель социально-экономического развития – (плановое) состояние экономики, социальной сферы, обороны и безопасности, которое определяется участниками государственного стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями;

В соответствии с этим задача социально-экономического развития определяется как ограниченный по времени комплекс взаимосвязанных мероприятий в рамках направления достижения цели социально-экономического развития. Под результатом социально-экономического развития понимается фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, обороны и безопасности, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Ключевыми параметрами социально-экономического развития национальной экономики Казахстана можно отметить:

- 1) повышение уровня и качества жизни населения
- 2) обеспечение национальной безопасности
- 3) обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития
- 4) обеспечение сбалансированного регионального развития
- 5) повышение эффективности государственного управления

В соответствии с нормами Бюджетного Кодекса РК прогноз бюджетных параметров должен содержать:

- 1) на центральном уровне государственного управления:
 - основные направления налогово-бюджетной политики Республики Казахстан;



Рисунок 10.1 – Сопоставление старой и новой систем государственного планирования

– прогнозы государственного и республиканского бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан, консолидированного бюджета Республики Казахстан;

– прогнозируемые объемы расходов по администраторам республиканских бюджетных программ;

2) на местном уровне государственного управления:

– основные направления налогово-бюджетной политики региона;

– прогнозы соответствующих местных бюджетов;

– прогнозируемые объемы расходов по администраторам местных бюджетных программ.

Прогноз бюджетных параметров на второй и третий годы планового периода носит индикативный характер и может быть уточнен при разработке прогноза бюджетных параметров на очередной плановый период с учетом изменений прогноза социально-экономического развития, бюджетного мониторинга и оценки результатов, а также других внутренних и внешних факторов.

Прогноз социально-экономического развития и бюджетных параметров разрабатывается центральными и местными уполномоченными органами по государственному планированию ежегодно на скользящей основе. Таким образом, в соответствии с новой системой государственного планирования, взамен среднесрочного плана социально-экономического развития страны и среднесрочной фискальной политики Правительства на трехлетний период разрабатывается единый документ – Прогноз социально-экономического развития страны на пятилетний период.

Прогноз социально-экономического развития страны состоит из следующих разделов:

– тенденции экономического развития;

– факторы и условия развития;

– целевые индикаторы социально-экономического развития Республики Казахстан;

– экономическая политика и прогноз социально-экономического развития в разбивке по годам.

– прогноз бюджетных параметров на три года. В свою очередь прогноз бюджетных параметров включает:

1. основные направления налогово-бюджетной политики;
 2. прогнозы государственного и республиканского бюджетов, Национального фонда, консолидированного бюджета Республики Казахстан;
 3. прогнозируемые объемы расходов по администраторам республиканских бюджетных программ на трехлетний период (в виде приложения)
- прогноз основных показателей социально-экономического развития и бюджетных параметров (в виде приложения).

В соответствии с новым механизмом государственного планирования прогнозный план социально-экономического развития занимает следующее место в системе государственного планирования.

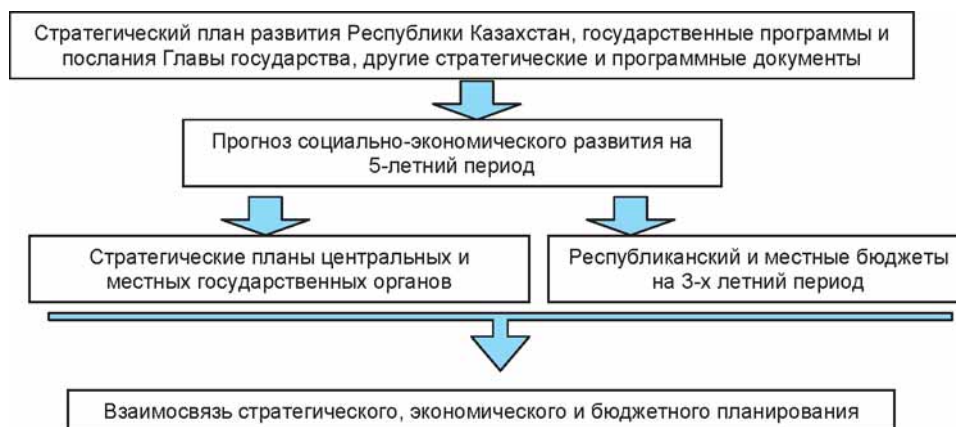


Рисунок 10.2 – Прогноз социально-экономического развития в системе государственного планирования

В основе составления Прогноза социально-экономического развития Казахстана заложено применение различных моделей макроэкономического прогнозирования.

Перечень показателей определяется Правилами разработки Прогноза социально-экономического развития.

Разработка Прогноза социально-экономического развития страны на пятилетний период включает в себя следующие мероприятия.

1 Этап. Разработка проекта Прогноза социально-экономического развития страны на пятилетний период:

– Центральные исполнительные органы – представление в МЭРТ прогноза показателей и предложений к разделам Прогноза социально-экономического развития страны в соответствии с формами и перечнем показателей, утвержденных приказом МЭРТ (не позднее 15 марта);

– в свою очередь МЭРТ осуществляет разработку и вынесение на

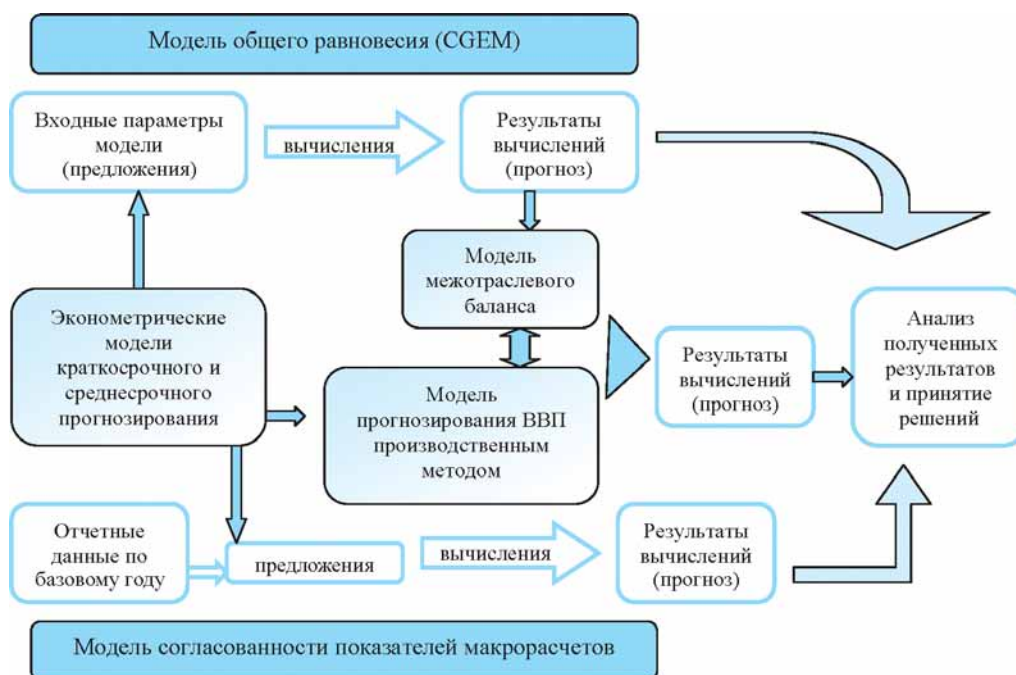


Рисунок 10.3 – Схема взаимосвязи моделей макроэкономического прогнозирования

Республиканскую бюджетную комиссию проект Прогноза социально-экономического развития страны (не позднее 15 апреля)

– в случае одобрения на первом этапе, МЭРТ направляет Прогноз социально-экономического развития центральным и местным исполнительным органам

2 Этап. Уточнение прогноза показателей и разделов проекта Прогноза социально-экономического развития страны

– Центральные исполнительные органы осуществляют представление в МЭРТ уточненного прогноза показателей и информации к разделам Прогноза социально-экономического развития страны в соответствии с формами и перечнем показателей, утвержденных приказом МЭРТ (не позднее 15 июня)

– МЭРТ осуществляет доработку и вынесение на Республиканскую бюджетную комиссию проект Прогноза социально-экономического развития страны на предстоящий пятилетний период (не позднее 1 августа)

– МЭРТ вносит доработанный проект Прогноза социально-экономического развития страны в Правительство (не позднее 15 августа)

3 Этап Одобрение проекта Прогноза социально-экономического развития страны Правительством (не позднее 1 сентября)

В соответствии с действующим законодательством между органами государственного управления четко закреплены функции по составлению Прогноза социально-экономического развития.

Макроэкономический прогноз и основные бюджетные параметры имеют следующую структуру:

1. Внешние условия развития экономики
 - 1.1. Анализ развития мировой экономики, мировых товарных и финансовых рынков и прогноз мировых цен на основные виды экспортируемой продукции
2. Внутренние условия развития экономики
 - 2.1. Анализ и прогноз экономического роста
 - 2.2. Государственный, гарантированный государством и валовый внешний долг
 - 2.3. Анализ и прогноз развития денежно-кредитного сектора
 - 2.4. Анализ и прогноз развития отраслей экономики
 - 2.5. Анализ и прогноз платежного баланса
 - 2.6. Анализ и прогноз социального развития
 - 2.7. Анализ и прогноз регионального развития
 - 2.8. Институциональная основа развития экономики
3. Основные параметры фискальной политики
 - 3.1. Анализ и прогноз основных направлений налогово-бюджетной политики

Таблица 10.1 – Закрепление разделов Прогноза социально-экономического развития Республики Казахстан (Приказ от 1 марта 2010 года № 113)

Наименование раздела	Государственный орган
1. Тенденции экономического развития	МЭРТ
2. Факторы и условия развития	МЭРТ
3. Целевые индикаторы социально-экономического развития Республики Казахстан	МЭРТ
4. Экономическая политика и прогноз социально-экономического развития в разбивке по годам	МЭРТ, НБ, МФ, МИНТ, МНГ, МСХ, МТК, МИС, НБРК
4.1. Денежно-кредитная политика и политика в области регулирования финансового сектора	МЭРТ, НБ, НБРК
4.2. Фискальная политика	МФ, МЭРТ
4.3. Структурная политика	МЭРТ, МИНТ, МНГ, МСХ, МТК
4.3.1. Отраслевая политика	МЭРТ, МИНТ, МНГ, МСХ, МТК
4.3.2. Инвестиционная политика	МЭРТ, МИНТ, МНГ, МСХ, МТК
5. Прогноз бюджетных параметров на три года	МФ
5.1. Основные направления налогово-бюджетной политики Республики Казахстан	МФ
5.2. Прогнозы государственного и республиканского бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан, консолидированного бюджета Республики Казахстан	МФ
6. Прогноз основных показателей социально-экономического развития и бюджетных параметров (в виде приложения)	МЭРТ, НБ, МИНТ, МНГ, МСХ, МТК, МТСЗН, МИС
7. Прогнозируемые объемы расходов по администраторам республиканских бюджетных программ на трехлетний период (в виде приложения)	МФ, администраторы республиканских бюджетных программ

3.2. Анализ и прогноз параметров государственного бюджета

3.3. Межбюджетные отношения

3.4. Лимиты расходов республиканского бюджета

4. Прогноз основных макроэкономических показателей и бюджетные параметры (табличный материал)

При составлении Прогноза социально-экономического развития Казахстана существуют определенные внешние риски. К примеру, восстановление мировой экономики несет с собой в *краткосрочном периоде*:

- резкое прекращение государственных вливаний в экономику ;
- высокий уровень безработицы в развитых странах и медленное восстановление остальных секторов экономики ;
- слабый внутренний спрос в развитых странах;
- в *среднесрочном периоде*:
- растущий внешний долг стран (в результате срочных мер поддержки экономики);
- нестабильность финансового сектора и резкий рост процентной ставки и обесценение национальной валюты и т.д..

При составлении Прогноза социально-экономического развития на 2011-2015гг были составлены три его варианта:

- базовый;
- пессимистический;
- оптимистический.

Пессимистический и оптимистический сценарии развития рассмотрены с учетом волатильности казахстанской экономики мировой конъюнктуре, предполагающие менее и более благоприятные внешние условия, по сравнению с базовым сценарием.

Ключевые слова: бюджетные параметры, национальная безопасность, налогово-бюджетная политика, индикативный план, целевые индикаторы, мировые товарные рынки, денежно-кредитный сектор

10.2 Стратегическое и операционное бюджетное планирование

Государственное стратегическое планирование – деятельность органов государственной власти и иных участников процесса государственного стратегического планирования по:

- прогнозированию социально-экономического развития;
- программно-целевому планированию;
- стратегическому контролю.

Стратегическое планирование в масштабах реализации общегосударственных направлений развития выражается в установлении:

- общих принципов организации и функционирования системы государственного стратегического планирования;
- порядка осуществления процесса государственного стратегического планирования;

- основ и порядка применения классификации целей социально-экономического развития;
- целей социально-экономического развития Республики Казахстан и приоритетов социально-экономической политики, а также способов достижения целей;
- основных требований к содержанию документов государственного стратегического планирования, порядка их разработки, рассмотрения и утверждения;
- порядка координации деятельности органов государственной власти в сфере государственного стратегического планирования;
- разработке и рассмотрении проектов документов государственного стратегического планирования, утверждение документов государственного стратегического планирования, разрабатываемых на общегосударственном уровне;
- методическом обеспечении и методологическом руководстве разработки документов государственного стратегического планирования;
- стратегическом контроле социально-экономического развития Республики Казахстан

В соответствии с обозначенными направлениями стратегического планирования в его функции входит:

- определение внутренних и внешних условий и тенденций социально-экономического развития, а также выявление возможностей и ограничений социально-экономического развития;
- определение целей социально-экономического развития Республики Казахстан и приоритетов социально-экономической политики;
- выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей социально-экономического развития в соответствующих сферах социально-экономического развития;
- определение необходимых ресурсов для достижения целей и задач социально-экономического развития;
- координация планируемых действий по достижению целей социально-экономического развития между центральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;
- осуществление стратегического контроля;
- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования социально-экономического развития.

В 2007 году Постановлением Правительства Республики Казахстан № 1297 была утверждена Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, которая предусматривает внедрение новых подходов к разработке и содержанию программных документов, качественный пересмотр процедуры формирования бюджет-

ных программ. Данная Концепция излагает основу стратегического планирования в Казахстане.

Новая система стратегического планирования направлена на:

- обеспечение эффективной гармонизации существующего в Казахстане стратегического, экономического и бюджетного планирования;
- ориентирование деятельности государственных органов на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов;
- обеспечение перехода от краткосрочного бюджетного планирования к среднесрочному, прозрачное распределение и максимально эффективное управление бюджетными средствами в соответствии с приоритетами государственной политики;
- внедрение комплексной оценки эффективности деятельности государственных органов, направленной на анализ качества государственных услуг, результатов реализации программных документов.

Каждый уровень новой системы государственного планирования – это самостоятельный программный документ. Система объединяет стратегические программные документы, включая Стратегию «Казахстан-2030», долгосрочные стратегии развития страны, ежегодные послания главы государства народу Казахстана, государственные программы и программы социально-экономического развития территории. Построение логической вертикали государственного планирования предполагает:

- переход к системе стратегического планирования в государственных органах как к основному инструменту реализации социально-экономической политики Правительства, усиливающей самостоятельность и ответственность государственных органов за результаты деятельности;
- увязку задач стратегических планов государственных органов с бюджетными программами, разработкой системы количественных и качественных показателей оценки промежуточных и конечных результатов деятельности государственных органов;
- разработку государственными органами системы конкретных стратегических целевых индикаторов;
- внедрение системы мониторинга достижения государственными органами стратегических целей и соответствующих конечных результатов;
- усиление самостоятельности и ответственности государственных органов при разработке и реализации их планов с учетом внедрения новых подходов к государственному планированию.

Новый Бюджетный кодекс был полностью разработан с условием создания законодательной основы перехода на систему государственного планирования и бюджетирования, ориентированных на результаты, и трехлетнее бюджетное планирование. В соответствии с новыми подходами в стратегическом планировании расширяется самостоятельность и ответственность администраторов бюджетных программ.

Так, устанавливаются долгосрочные переходящие лимиты финансирования на выполнение определенных функций и программ, а детализация направлений использования этих расходов осуществляется самими администраторами бюджетных программ. Кроме того, создаются стимулы для оптимизации использования ресурсов. Ответственность за принятие решений делегируется на нижние уровни. Проводится мониторинг и последующий внешний аудит финансов и результатов деятельности, оценка деятельности администраторов бюджетных программ ведется по достигнутым результатам.

Помимо создания системы мониторинга результативности бюджетных расходов, эта модель позволила перейти к трехлетнему бюджетному планированию. В рамках такого подхода каждый бюджетный цикл начинается с рассмотрения ранее одобренных в предыдущем бюджетном цикле основных параметров среднесрочного финансового плана на соответствующий период.



Рисунок 10.4 -Новая система государственного планирования – основа планирования бюджета

ющий год, анализа изменения внешних факторов и условий, обоснования изменений, вносимых в основные бюджетные показатели планируемого года, а также корректировки или разработки бюджетных проектировок на последующие годы.

Новая система государственного планирования Республики Казахстан включает в себя следующие взаимосвязанные уровни.

При этом с точки зрения ориентации бюджета на конечные результаты основополагающее значение имеет включение в среднесрочный финансовый документ ежегодно смещаемого на год вперед распределения ассигнований между администраторами программ на трехлетний период. Это удлиняет период планирования бюджетных программ, создает стимулы для оптимизации бюджетных расходов, способствует формированию системы индикаторов результативности бюджетных расходов, повышает объективность оценки деятельности ведомств, ускоряет подготовку и повышает качество проекта бюджета.

Этапы стратегического планирования непосредственно включают следующие элементы:

- стратегический анализ/аудит – анализ ситуации в отрасли с позиции субъекта стратегического планирования, который стремится выявить существующие во внешней среде процессы и тенденции;

- собственно стратегическое планирование – формулирование Стратегии = определение целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития отрасли в динамичной конкурентной среде. Создание конкретизирующих образ будущего программ и проектов;

- стратегическое управление – управление действиями государства, бизнеса и населения, направленными на достижение стратегических целей и реализацию проектов, включая:

- бюджетирование и финансирование реализации Стратегии (БОР);

- мониторинг и внутренний контроль;

- внешний аудит.

После прогноза социально-экономического развития и прогноза бюджетных параметров значительное место в системе стратегического планирования занимает стратегический план государственного органа.

Стратегические планы разрабатываются государственными органами – администраторами бюджетных программ и охватывает всю сферу их деятельности, включая деятельность подведомственных им организаций (соответствующую отрасль в целом). Стратегический план государственного органа определяет основные направления, цели и задачи государственного органа на 3-х летний период во взаимосвязи с выделяемыми ему бюджетными лимитами.

Бюджетные программы разрабатываются в пределах прогнозного объема бюджетных средств, предусмотренных администратору бюджетных программ в прогнозе социально-экономического развития и бюджетных параметров.

Стратегический план государственного органа представляет собой документ, определяющий стратегические направления, цели, задачи, показатели результатов деятельности государственного органа, включающий бюджетные программы. В том числе, миссию и видение государственного органа; оценку текущего состояния; целевые индикаторы деятельности государственного органа; показатели количества и качества услуг; функциональные возможности государственного органа; перечень нормативных правовых актов, на основе которых разработан стратегический план.

Стратегические планы государственных органов после утверждения соответствующего бюджета дорабатываются, утверждаются до 25 декабря текущего года и подлежат опубликованию в СМИ в течение 10 календарных дней с обеспечением защиты государственных секретов. Внесение изменений и дополнений в стратегический план государственного органа допускается в случаях:

- 1) уточнения бюджета;
- 2) изменения законодательных актов Республики Казахстан;
- 3) принятия новых либо внесения изменений в стратегические и программные документы во исполнение поручений Президента Республики Казахстан;
- 4) изменения функций, структуры государственного органа.

В двухнедельный срок со дня утверждения стратегических планов государственных органов руководители государственных органов разрабатывают меморандумы.

Меморандум представляет собой документ, подтверждающий намерения руководителя государственного органа обеспечить в пределах бюджетных средств, предусмотренных в республиканском бюджете на очередной финансовый год, достижение прямых и конечных результатов деятельности государственного органа, предусмотренных в стратегическом плане. Меморандум государственного органа утверждается на очередной финансовый год.

Верховный Суд, Конституционный Совет, Хозяйственное управление Парламента Республики Казахстан, Центральная избирательная комиссия и исполнительные органы, финансируемые за счет местных бюджетов, меморандумы не утверждают.

Для реализации стратегического плана государственный орган разрабатывает операционный план. Операционный план – документ, содержащий конкретные действия государственного органа в текущем финансовом году, увязанные по ресурсам, ответственным исполнителям и срокам осуществления мероприятий по достижению целей, задач и показателей результатов стратегического плана. Операционный план разрабатывается ежегодно и утверждается до 10 января текущего финансового года ответственным секретарем (руководителем) государственного органа.

В отличие от стратегического планирования оперативное планирование касается конкретных операций, действий, их последовательности, со-

ставления конкретных графиков, четкого определения ресурсов, необходимых для выполнения тех или иных пунктов плана, отраженных в графиках и т.п. В целом оперативное планирование можно считать стадией детализации, операционализацией стратегии, перевода ее в конкретные показатели деятельности различных структур и организаций.

Планы, которые составляются для всего государственного органа в целом, устанавливают его общие цели и призваны обозначить текущее положение государственного органа в среде, в которой он работает, принято считать стратегическими планами. Планы, детально описывающие способы достижения общих целей государственного органа, получили название операционных планов. В качестве отличий стратегических планов от операционных можно выделить: временные рамки, область охвата и то, включает ли план конкретный набор организационных целей. Операционные планы охватывают более короткие периоды времени. Так, например, планы государственного органа на квартал, месяц, декаду почти всегда бывают именно операционными.

Операционный план государственного органа разрабатывается в рамках трехлетнего Стратегического плана государственного органа. В операционных планах подробно прописываются мероприятия, этапы их выполнения, ответственные исполнители и ожидаемые результаты, в основном это показатели непосредственных (прямых) результатов деятельности. При этом, необходимо отметить, что выбирать нужно такие показатели результативности, которые в значительной степени зависят от работы исполнителя.

Исходя из вышеизложенного, можно отметить, что составляющими операционного плана деятельности являются:

- постановка задач;
- описание деятельности (разработка мероприятий);
- выбор показателей результативности;
- финансовое обоснование;
- мониторинг показателей результативности;
- оценка результатов.

Для реализации операционных планов необходимо проводить мониторинг и своевременно составлять отчеты, позволяющие вовремя скорректировать действия для достижения запланированных целевых показателей.

При системе бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), важными являются не только вопросы достижения целей, которые ставит перед собой государственный орган, но также вопросы о выборе приоритетов для финансирования, особенно в условиях жестких ресурсных ограничений. Например, такие вопросы: на какие из существующих программ должны выделяться бюджетные средства в первую очередь, какие программы можно безболезненно сократить, на какие требуется увеличить расходы и чем надо пожертвовать, чтобы выделить средства на такое увеличение?

Очевидно, что только обоснованные ответы на все эти вопросы позволят сформулировать стратегию и тактику деятельности государственных органов, оказывающих услуги населению. В этих условиях мониторинг становится (и должен повсеместно стать) элементом повседневной деятельности государственных органов управления.

К негативным аспектам прежней системы межбюджетных отношений в Казахстане, обусловивших необходимость перехода к БОР, можно отнести следующие моменты:

1) система не создавала в полной мере условия для обоснования закрепления расходных полномочий для каждого уровня бюджетов;

2) трансферты стали преобладающей формой финансовой поддержки из республиканского бюджета, устранив альтернативные варианты решения проблемы бюджетной обеспеченности регионов. В целом отсутствовал комплексный подход к выравниванию социально-экономического развития регионов с учетом целевых государственных программ;

3) в системе межбюджетных отношений не уделялось должного внимания институциональным реформам, направленным на сокращение бюджетных расходов;

4) отсутствовала должная заинтересованность органов государственной власти и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов;

5) отсутствовала нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах;

6) не решается главная проблема по сокращению дотационности бюджетов регионов, устранению необоснованных встречных финансовых потоков;

7) трансферты из республиканского бюджета касались лишь текущих расходов и не влияли на территориальное перераспределение государственных инвестиций;

8) нерешенность проблем межбюджетных отношений влияет на усиление противоречий между центральными органами государственной власти с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: стратегическое планирование, прогнозирование, программно-целевое планирование, стратегический контроль, бюджетный цикл, результативность бюджетных расходов, операционный план.

10.3 Необходимость и перспективы бюджетирования, ориентированного на результат

Бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР) – формирование и исполнение бюджета с целью достижения конкретных результатов в соответствии со стратегическими направлениями, целями, задачами государственной политики (четкая взаимосвязь между результатами и бюджетными расходами).

Основой новой организации бюджетного процесса в Казахстане становится широко применяемая в мире концепция бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР), в рамках среднесрочного финансового планирования. Суть БОР заключается в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных программ с учетом или в прямой зависимости от достижения ими конкретных результатов (предоставления услуг). Эти результаты оцениваются в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах объемов бюджетных средств, прогнозируемых на долгосрочную перспективу. Ключевым элементом проводимой в настоящее время бюджетной реформы является переход от сметного финансирования деятельности государственных органов к финансированию предоставляемых ими конкретных услуг.

Основные отличия традиционной системы бюджетного планирования заключается в следующем:

- бюджетные программы слабо увязаны с программными целями;
- освоение бюджетных средств “любой ценой”;
- акцент на соблюдении правил, норм и инструкций;
- бюджетные программы направлены на обеспечение деятельности государственных органов, учреждений и предприятий.

Для традиционной системы характерно четкое закрепление целевого использования средств в соответствии с утвержденным планом; детальная функциональная и экономическая классификация бюджетных расходов; контроль затрат по критериям план-факт; наличие внешнего контроля и высокая степень централизации в принятии решений.

В условиях бюджетирования, ориентированного на результат:

- бюджетные программы взаимоувязаны со стратегическими целями развития;
- бюджетные ресурсы выделяются на достижение результатов;
- акцент на целесообразности и эффективности расходов через предоставление самостоятельности;
- бюджетные программы направлены на оказание услуг населению, бизнесу и государственными органами друг другу.

Для системы ориентированной на результат характерно четкое закрепление целевого использования средств на соответствие целям и результатам; ведомственная и программная классификация; контроль расходов наряду мониторингом результатов; внутренний контроль и подотчетность; делегирование управленческих полномочий на уровни эффективного исполнения.

В основе реализации целей и задач Стратегического планирования заложено финансирование бюджетных программ.

Бюджетная программа – форма представления расходования бюджетных средств по направлениям в соответствии со стратегическими целями и задачами государственного органа с определением индикаторов:

- количественного (прямого) результата;
- качества: отражают степень соответствия оказываемой государственной услуги ожиданиям ее получателей и стандарту государственной услуги;
- эффективности: отражают достижение наилучшего прямого результата с использованием утвержденного объема бюджетных средств или достижение прямого результата с использованием меньшего объема бюджетных средств;
- результативности (конечного результата);
- объемов финансирования.



Рисунок 10.5 – Ключевые типы бюджетных программ

Бюджетные программы разрабатываются исходя из принципов необходимости и остаточности для решения сформулированных в стратегическом плане целей и задач. Они должны быть сгруппированы по однородным по своему содержанию государственным функциям, полномочиям и государственным услугам или направлениям деятельности администратора бюджетных программ.

Для эффективного внедрения системы бюджетирования, ориентированной на результат необходимо обеспечить реализацию стратегического планирования в государственных органах; перехода от краткосрочного бюджетного планирования к среднесрочному; мониторинга достижения результатов деятельности и оценки результатов деятельности. Реализация данных мер позволит достичь гармонизации стратегического, экономического и бюджетного планирования; осуществить переход от «управления затратами» к «управлению результатами», то есть переориентация деятельности государственных органов с формального освоения бюджетных средств на достижение конкретных конечных результатов; повысить качество государственных услуг и эффективность расходов бюджета.

Бюджетные программы, ныне направленные на обеспечение деятельности государственных учреждений и государственных предприятий, должны быть переориентированы на оказание услуг государственным органом. Они отражают стоимость государственных услуг, оказываемых вне-



Рисунок 10.6 – Критерии и показатели эффективности/результативности расходов

шим получателям, т.е. бюджетные программы формируются не на уровне мероприятий, а на уровне услуг.

Под услугой понимается деятельность государственного органа, подведомственных ему организаций, осуществляемая за счет бюджетных средств, направленная на обеспечение прав, свобод и защиты законных интересов получателей услуг. При этом очень важно, что отдельные виды бюджетных программ не должны смешиваться. Это обеспечивает подотчетность расходования выделяемых средств в соответствии с решением акимата и маслихата. Нельзя смешивать услуги и текущие расходы местного государственного органа с пособиями для граждан (трансфертами) или смешивать услуги (текущие расходы) с капитальными расходами.

Получатель услуги – юридическое (физическое) лицо, в том числе государственный орган, на удовлетворение потребности которого направлена деятельность государственного органа и подведомственных ему организаций.

Таким образом, составляющими бюджетного процесса в условиях реформы являются:

- определение перечня услуг по каждому полномочию;
- разработка стандартов качества услуг;
- расчет потребности в предоставлении услуги;
- оценка стоимости бюджетной услуги (задание);
- определение способа предоставления услуги;

- формирование и размещение заказа на предоставление бюджетной услуги;

- организация мониторинга услуг.

Для практической реализации методики БОР необходимо четко определить показатель непосредственного результата деятельности, которым является бюджетная или государственная услуга, а также общественно-значимый эффект, возникающий в результате предоставления этой услуги. В свою очередь, четкое определение результата необходимо для:

- повышения качества услуг, предоставляемых бюджетным сектором (разработка стандартов качества конкретного вида услуги);

- оказания бюджетных услуг в необходимых объемах и определенного качества и своевременной и полной оплаты этих услуг (переход от финансирования по смете к финансированию по результату);

- повышения прозрачности и обоснованности решений государственных органов об объемах оказываемых услуг и повышение эффективности расходов на их оказание;

- включения в процесс предоставления услуг организаций других секторов экономики (автономных и частных организаций).

В концепции БОР бюджетные программы направлены на оказание услуг населению, бизнесу и государственными органами друг другу, потому что деятельность государственных органов воспринимается как оказание услуг, а не как формальное исполнение своих функций. Поэтому бюджетные программы должны отражать стоимость государственных услуг, оказываемых внешним получателям, т.е. бюджетные программы формируются не на уровне мероприятий, а на уровне услуг.

При составлении бюджетных программ важно учитывать, что услуги в программе должны быть подобными. Бюджетные программы должны быть сгруппированы по схожим по своему содержанию услугам. Программы следует формировать на уровне услуг, а не на уровне мероприятий. Все ключевые услуги государственного органа должны быть представлены по отдельности, в прозрачной форме. Структура программы должна быть эффективной с точки зрения финансирования и мониторинга услуг. Польза от усовершенствованной информации, получаемой по новой структуре бюджетных программ, должна перевешивать расходы по проведению мониторинга, отчетности и учета. Важно, что помещение одинаковых расходов и услуг по двум разным программам невозможно, ввиду необходимости избежания двойного учета. Бюджетные программы не должны быть слишком объёмными и сочетающими большое количество различных услуг.

- слева показаны цели и задачи, которые отражены в Стратегическом плане государственного органа и соответствующие им целевые индикаторы и показатели

- справа – бюджетная программа, в которой отражена стоимость услуг, оказываемых государственным органом и соответствующие показатели количества и качества, эффективности и результативности



Рисунок 10.7 – Схема взаимоувязки стратегического плана и бюджетной программы

– показатели количества и качества бюджетной программы должны быть увязаны с показателями задач как прямого результата деятельности, а показатели результативности с целевым индикатором, как конечным результатом деятельности

– для расчета показателя эффективности отражены показатели затрат на оказание услуг

Механизм БОР позволяет провести планирование конечных результатов деятельности государственных органов с четким определением индикаторов достижения результатов и показателей качества услуг. На стадии исполнения бюджета (республиканского и местного) механизм БОР предоставляет определенную самостоятельность администраторам бюджетных программ. С другой стороны, усиливает их ответственность за достижение заявленных результатов деятельности в рамках выделенных бюджетных ассигнований.

На стадии исполнения бюджета (республиканского и местного) механизм БОР обеспечивает внедрение системы внутреннего и внешнего мониторинга достижения результатов.

Бюджетные программы рассматриваются как текущие бюджетные программы и программы развития. В свою очередь и те и другие формируют базовые расходы и расходы на новые инициативы.

– *Базовые расходы* – это сложившиеся расходы государственного органа на текущий и последующие годы, расходы постоянного характера, а также расходы на начатые (продолжающиеся) проекты.

– *Новые инициативы* – это расходы, связанные с распределением дополнительных средств на новые приоритетные направления развития государственного органа.

В рамках БОР рассматриваются прямые и конечные результаты деятельности государственного органа. К примеру, показателями прямых результатов могут служить:

- количество обученных студентов
- количество профилактических мероприятий
- количество проведенных проверок
- количество разработанных нормативных актов
- километраж построенных дорог

Показателями конечных результатов могут быть:

- прирост урожайности
- снижение заболеваемости
- повышение безопасности (уменьшение вредного влияния) экологически вредных выбросов
- снижение транспортных расходов

При этом к показателям результатов деятельности государственного органа в процессе бюджетирования предъявляются следующие требования:

- адекватность отражения результатов
- своевременность и регулярность получения отчетных данных
- сопоставимость
- экономичность
- объективность.

При этом при определении показателей результатов деятельности государственного органа очень важно исключить так называемых «ложных стимулов», т.е. четкое определение критериев результативности. В данном случае действует правило «Важно как количество, так и качество услуг». Так, например, при выдаче разрешительных документов существует выбор между следующими показателями результатов:

- среднее кол-во рассматриваемых заявлений
- кол-во выданных разрешительных документов
- кол-во правильно выданных разрешительных документов
- взвешенное кол-во правильно оформленных дел.

В рамках самого процесса стратегического и оперативного планирования, участники бюджетного процесса столкнулись со следующими основными проблемами в реализации бюджетирования, ориентированного на результат.

1 Очень сложной проблемой стало определение разграничений прямых (выполнена ли работа ведомства) и конечных (как повлияла работа на тех, для кого она была сделана) показателей.

2 Не менее сложным стало определение эффективности и результативности бюджетных расходов. Сопоставление абсолютных и относительных показателей, чаще всего не имеющих четкой привязки к экономическим (финансовым) показателям.

3 Обеспечение единства социально-экономического и бюджетного планирования: как в аспекте общегосударственных целей развития, так и при объединении задач регионального развития.

Мировой опыт реализации бюджетных реформ показал, что внедрение бюджетирования, ориентированного на результат дает следующие преимущества для участников бюджетного процесса.

Так система БОР позволяет Парламенту и Правительству страны:

- получить полную, качественную и регулярную информацию о результатах использования государственных средств;
- обеспечить прямой контроль и управление эффективностью работы государственного сектора.

Для государственных органов она предусматривает:

- эффективное планирование и управление результатами использования бюджетных средств;
- самостоятельность в оперативном управлении расходами, экономии средств, изменении структуры затрат;
- стимулирование государственных органов и их персонала по результатам деятельности.

– Министерство финансов в частности получает следующие преимущества:

- упразднение планирования и контроля детализированных статей расходов ведомств;
- управление бюджетными расходами;
- контроль эффективности бюджетных расходов.

Бюджетирование ориентированное на результат дает определенные перспективные преимущества и относится к элементам перспективного бюджетного планирования. Разработка и принятие бюджетов только на очередной год не дает возможности выработать и осуществить необходимые шаги в направлении желаемых прогнозируемых изменений и при необходимости скорректировать продвижение в их направлении.

Само по себе годовое бюджетное планирование опосредует следующие недостатки (ограничения) годового планирования:

- неувязанность текущего, среднесрочного и стратегического планирования;
- отсутствие преемственности в бюджетной политике;
- годовой бюджет не согласуется с долгосрочными целями государства в области государственных финансов, а также с целевыми показателями дефицита и долга на многолетнюю перспективу;
- отсутствует программный подход в планировании;
- проблемы планирования и реализации инвестиционных программ;
- невозможность заключения долгосрочных контрактов.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, обуславливает необходимость выхода за рамки годового горизонта планирования в части достижения всех поставленных целей. Потребности в среднесрочном бюджетировании связаны с необходимостью иметь четко заявленные цели налогового-бюджетной политики на более продолжительный период времени. Кроме того, повышается актуальность содействия лучшему по-

ниманию избирателями реальных возможностей органов власти региона (муниципального образования) и распределения ответственности между региональными и субрегиональными властями.

Бюджетирование, ориентированное на результат позволяет решать следующие задачи:

- обеспечение среднесрочной сбалансированности доходов и расходов;
- определение приоритетов развития региона и их отражение в перспективном финансовом плане, а через него в бюджетах, с учетом ограничений по доходам;
- формирование обоснованных и реалистичных программ по реализации приоритетов развития регионов;
- осуществление мониторинга и анализа степени достижения поставленных целей и качества прогнозов;
- повышение обоснованности стратегических решений;
- повышение эффективности использования бюджетных ресурсов.

При этом сама система перспективного бюджетного планирования должна строиться на следующих принципах:

- прозрачности и предсказуемости финансовой политики, проводимой регионами;
- расширения доступности соответствующей информации для заинтересованных лиц;
- реалистичности экономических прогнозов, лежащих в основе бюджетного планирования, обеспечиваемой расширением круга используемых данных и регулярным анализом причин нарушения прогноза по результатам отчетного периода;
- учета циклических факторов экономического развития, обеспечиваемого за счет использования прогнозных моделей, с целью обеспечения стабильности бюджетной политики в условиях дефицита или избыточности финансовых ресурсов;
- обязательного резервирования средств под непредвиденное снижение доходных источников;
- вариантности прогнозирования и планирования.

Учитывая сложность точного прогнозирования макроэкономических показателей, не зависящих от налогово-бюджетной политики, проводимой органами государственной власти, прогнозные и плановые документы в рамках бюджетного планирования разрабатываются в различных вариантах, соответствующих базовому, оптимистическому и пессимистическому сценариям.

Ключевые слова: *сметное финансирование, бюджетирование по результату, государственные услуги, качество услуги, циклические факторы экономического развития, прогноз, сбалансированность доходов и расходов.*

10.4 Порядок составления и рассмотрения проектов стратегических планов и бюджетных заявок

Для планирования расходов бюджета администраторы бюджетных программ представляют в уполномоченный орган по государственному планированию:

- 1) проект стратегических планов;
- 2) отчеты о реализации стратегического плана за отчетный финансовый год;
- 3) бюджетные заявки.

Все указанные документы представляются в срок до 15 мая текущего финансового года.

Бюджетная заявка представляет собой совокупность документов, составляемых администратором бюджетных программ на очередной плановый период для обоснования объемов расходов. Расходы бюджета подразделяются на базовые расходы и расходы на новые инициативы. Базовыми расходами являются расходы постоянного характера, капитальные расходы, а также расходы на начатые (продолжающиеся) бюджетные инвестиционные проекты и концессионные проекты на условиях софинансирования из бюджета.

Расходами постоянного характера являются расходы, связанные с выполнением государственных функций, полномочий и оказанием государственных услуг согласно реестру государственных услуг, выплатами трансфертов и другими обязательствами государства.

К расходам на новые инициативы относятся расходы, направленные на:

- реализацию новых приоритетных направлений социально-экономического развития в соответствии со стратегическими и программными документами, в последующем финансируемых по новым бюджетным программам;
- увеличение базовых расходов, не связанное с изменением макроэкономических и социальных показателей и предусматривающее дополнительные направления расходования бюджетных средств (расширение объема выполняемых государственных функций, полномочий и оказываемых государственных услуг) в рамках существующих бюджетных программ.

Планирование расходов на новые инициативы администратора бюджетных программ осуществляется как за счет выделения дополнительных бюджетных средств, так и за счет перераспределения средств базовых расходов этого администратора бюджетных программ, утвержденных в законе о республиканском бюджете или решении маслихата о местном бюджете, в предыдущий плановый период.

Бюджетная заявка включает в себя:

- 1) расчеты по видам расходов по каждой бюджетной программе, включенной в состав проекта стратегического плана;

2) информацию о полученных и использованных связанных грантах по состоянию на 1 января текущего финансового года с обязательной разбивкой суммы связанных грантов по направлениям расходования;

3) информацию о полученных и использованных несвязанных грантах по состоянию на 1 января текущего финансового года;

4) прогноз поступлений и расходов денег от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении по форме, установленной центральным уполномоченным органом по государственному планированию;

5) пояснительную записку;

6) другую необходимую информацию, запрашиваемую уполномоченным органом по государственному планированию.

Пояснительная записка к бюджетной заявке содержит основные направления расходования средств на плановый период, краткую характеристику и описание заявленных бюджетных программ, обоснование увеличения базовых расходов, анализ достигнутых показателей результатов, а также причины отклонений по бюджетным программам, включенным в состав прошлогодней бюджетной заявки.

При несоответствии бюджетной заявки требованиям бюджетного законодательства Республики Казахстан по ее составлению и представлению уполномоченный орган по государственному планированию возвращает ее администратору бюджетной программы без рассмотрения.

Администратор бюджетной программы вносит бюджетную заявку в пределах объема бюджетных средств, предусмотренных в прогнозе социально-экономического развития и бюджетных параметров. Администратор бюджетных программ обеспечивает полноту и достоверность информации и расчетов, содержащихся в бюджетной заявке. Порядок составления и представления бюджетной заявки определяется центральным уполномоченным органом по государственному планированию.

При составлении бюджетных заявок в зависимости от вида бюджетных расходов применяются натуральные нормы. Проекты стратегических планов и бюджетные заявки администраторов бюджетных программ рассматриваются МЭРТ или местными органами по государственному планированию. При этом предметом рассмотрения служит их соответствие:

- стратегическим и программным документам;
- прогнозу социально-экономического развития;
- прогнозу бюджетных параметров;
- законодательству;
- действующим натуральным нормам;
- стандартам государственных услуг.

По результатам рассмотрения орган по государственному планированию в случае несоответствия проектов стратегических планов и бюджет-

ных заявок данным документам, возвращает их администраторам бюджетных программ на доработку. Разногласия между администраторами бюджетных программ и органом по государственному планированию рассматриваются бюджетной комиссией. Бюджетная комиссия рассматривает бюджетные программы администраторов бюджетных программ во взаимосвязи с проектами стратегических планов, заключениями МЭРТ или местных органов по государственному планированию и вырабатывает по ним предложения. Администраторы бюджетных программ приводят стратегические планы в соответствие с предложениями бюджетной комиссии и представляют в МЭРТ или местный орган по государственному планированию проекты стратегических планов и бюджетные заявки.

Центральный уполномоченный орган по государственному планированию (в данном случае Министерство финансов РК) составляет проект республиканского бюджета и вносит его на рассмотрение Республиканской бюджетной комиссии. Рассмотрение и определение проекта республиканского бюджета завершаются не позднее 1 августа текущего финансового года. Проект закона о республиканском бюджете содержит:

- объемы доходов, поступления трансфертов, затрат, чистого бюджетного кредитования, сальдо по операциям с финансовыми активами, дефицита (профицита), финансирования дефицита (использования профицита);
- минимальные размеры заработной платы, пенсии, размер месячного расчетного показателя, прожиточного минимума и государственной базовой пенсионной выплаты;
- объемы бюджетных изъятий из местных бюджетов в республиканский бюджет;
- объемы бюджетных субвенций, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты;
- объем гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан;
- размер резерва Правительства Республики Казахстан;
- лимит предоставления государственных гарантий Республики Казахстан;
- лимит предоставления поручительств государства;
- лимит правительственного долга;
- лимит концессионных обязательств Правительства Республики Казахстан.

К проекту закона о республиканском бюджете прилагаются:

- 1) проект республиканского бюджета на плановый период, сформированный отдельными приложениями по каждому году планового периода в соответствии со структурой, определенной Бюджетным Кодексом и еди-

ной бюджетной классификацией. При этом поступления излагаются по категориям, классам и подклассам, а расходы излагаются по функциональным группам, администраторам бюджетных программ и бюджетным программам.

Раздел «Финансирование дефицита (использование профицита) бюджета» представляется общей суммой. В расходах на второй и третий годы планового периода базовые расходы излагаются по функциональным группам, администраторам бюджетных программ и бюджетным программам, а расходы на новые инициативы отражаются одной бюджетной программой;

2) объемы поступлений на очередной финансовый год, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан;

3) перечень республиканских и местных бюджетных программ на очередной финансовый год, не подлежащих секвестру в процессе исполнения бюджета.

5. Размер утверждаемого дефицита (профицита) республиканского бюджета на очередной финансовый год отражается в денежном выражении и процентах к валовому внутреннему продукту.

Министерство финансов РК не позднее 15 августа текущего финансового года представляет проект закона о республиканском бюджете на рассмотрение Правительству Республики Казахстан.

Рассмотрение проекта закона о республиканском бюджете на пленарных заседаниях Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан осуществляется на основе докладов уполномоченного Правительством лица по прогнозу социально-экономического развития и бюджетных параметров республики и проекту закона о республиканском бюджете, министр экономического развития и торговли.

Утверждение республиканского бюджета происходит на отдельном заседании палат Парламента путем последовательного рассмотрения сначала в Мажилисе, а затем в Сенате не позднее 1 декабря текущего финансового года. В соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результаты, Закон о республиканском бюджете с приложениями, Указ Президента Республики Казахстан о республиканском финансовом плане на первый квартал предстоящего финансового года с приложениями публикуется в средствах массовой информации.

Местный уполномоченный орган по государственному планированию (акимат) составляет проект областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы и вносит его на рассмотрение бюджетной комиссии области, города республиканского значения, столицы. Их рассмотрение и определение завершаются не позднее 15 сентября текущего финансового года. Проект решения об областном бюджете, о бюджетах города республиканского значения, столицы содержит:

1) объемы доходов, поступления трансфертов, затрат, чистого бюджетного кредитования, сальдо по операциям с финансовыми активами,

дефицита (профицита), финансирования дефицита (использования профицита) бюджета;

2) объемы бюджетных субвенций, передаваемых из областного бюджета в бюджеты районов (городов областного значения);

3) объемы бюджетных изъятий из бюджетов районов (городов областного значения) в областной бюджет;

4) размер резерва местного исполнительного органа.

Приложениями к данному проекту являются:

1) проект областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы на плановый период, сформированный отдельными приложениями по каждому году планового периода в соответствии со структурой, определенной Бюджетным Кодексом, и единой бюджетной классификацией. При этом поступления и расходы излагаются также как и для республиканского бюджета;

2) перечень местных бюджетных программ на очередной финансовый год, не подлежащих секвестру в процессе исполнения местного бюджета на очередной финансовый год, в том числе установленных законом о республиканском бюджете;

3) объем поступлений в бюджеты города республиканского значения, столицы от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения на очередной финансовый год;

4) бюджетные программы каждого района в городе.

В отличие от республиканского бюджета, размер утверждаемого дефицита (профицита) областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы отражается в денежном выражении. Местный орган по государственному планированию не позднее 1 октября текущего финансового года представляет проект областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы на рассмотрение местным исполнительным органам области, города республиканского значения, столицы.

При разработке проекта решения маслихата о бюджете района (города областного значения) действуют те же правила, что и для областного бюджета с изменениями по срокам:

– рассмотрение и определение проекта бюджета района (города областного значения) завершаются не позднее 1 октября;

– разработанный проект бюджета представляется местному исполнительному органу района (города областного значения) не позднее 15 октября финансового года.

Ключевые слова: бюджетная заявка, базовые расходы, расходы на новые инициативы, бюджетирование, стратегическое планирование, стандарты государственных услуг, прогноз бюджетных параметров.

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова цель и необходимость составления прогноза социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики или региона?
2. Что представляет собой прогноз социально-экономического развития и каковы его ключевые параметры?
3. Какие модели и методы прогнозирования применяются при составлении прогноза социально-экономического развития?
4. В чем заключаются отличия формирования различных вариантов (базовый, пессимистический, оптимистический) прогноза социально-экономического развития в Казахстане?
5. Каковы основные направления и функции стратегического бюджетного планирования в Казахстане?
6. В чем проявляются особенности новой системы государственного планирования и как она служит основой для бюджетного планирования?
7. Какие этапы включает стратегическое бюджетное планирование?
8. Каковы основные направления и функции операционного бюджетного планирования в Казахстане?
9. Что представляет собой операционный план государственного органа в Республике Казахстан? С какой целью он составляется?
10. В чем заключалась необходимость перехода на бюджетирование, ориентированное на результат? В чем ее отличия от традиционной системы бюджетирования?
11. Что представляют собой бюджетные программы и какими они бывают?
12. Что понимается под понятием государственная услуга? Назовите ее виды и отличие от услуг?
13. Какие требования предъявляются к качеству и содержанию бюджетных программ?
14. Что представляют собой бюджетные заявки и какие требования к ним предъявляются?
15. Каким образом составляется проект закона о республиканском бюджете и в какие сроки?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Новая парадигма стратегического планирования в Казахстана как основа реализации новой бюджетной политики.
2. Прогнозирование социально-экономического развития Казахстана: направления, определяющие факторы, проблемы и риски.
3. Бюджетирование ориентированное на результат как основа реализации новой стратегии планирования в Казахстане.
4. Мировая практика бюджетирования ориентированного на результат.
5. Операционное бюджетное планирование и его роль в развитии бюджетной системы Казахстана.
6. Бюджетная программа (заявка) государственного органа Республики Казахстан (на примере различных министерств и ведомств).

Глава 11 Экономическая сущность поступлений в бюджет

11.1 Поступления в бюджет, их источники и классификация

Поступления в бюджет – это часть централизованных финансовых ресурсов государства, необходимых для выполнения государственных функций, которые представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РК в распоряжение органов власти разного уровня. Они выражают экономические отношения, возникающие в процессе формирования фондов денежных средств.

Поступления бюджета понятие более узкое, чем доходы государства. Тем не менее, в структуре государственных доходов республики доходы бюджета имеют решающее значение.

Главный материальный источник доходов бюджета – национальный доход. Рост национального дохода обеспечивает постоянное увеличение объема доходов государства и доходов государственного бюджета. Значительная часть государственных доходов представляет собой чистый доход общества, создаваемый в сфере производства и обращения, на предприятиях различных форм собственности. Вместе с тем, государство аккумулирует в свои доходы для удовлетворения общегосударственных потребностей и часть дохода граждан, занятых в производственной и непроизводственной сфере, а также любой предпринимательской деятельностью.

Совокупность доходов, включаемых в бюджет, формы и методы их мобилизации составляют систему поступлений в государственный бюджет. Такие поступления представляют собой установленные Бюджетным кодексом обязательные платежи, зачисляемые в бюджет в определенных размерах и в установленные сроки.

Основу поступлений в бюджет составляют платежи, мобилизуемые в виде налогов и сборов. Все расположенные на территории Республики Казахстан юридические лица, независимо от форм собственности, форм хозяйствования и подчиненности, а также граждане в соответствии с действующим законодательством привлекаются к уплате налогов, сборов и обязательных платежей в бюджет.

Установлено, что юридические и физические лица – плательщики налогов, сборов и платежей обеспечивают приоритетность их уплаты в бюджет над другими платежами и несут ответственность за своевременность и полноту их уплаты согласно законодательству РК.

Доходы государственного бюджета составляют львиную долю от суммарных поступлений в бюджет в периоды относительно устойчивого экономического развития. Следует отметить, что в периоды долговременного экономического спада доля доходов в общих бюджетных поступлениях

Таблица 11.1– Структура поступлений республиканского бюджета в 2008-2010гг., млн. тг.

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Доходы	4034410	35053445	4299132
Поступления от погашения бюджетных кредитов	4816	4063	88625
Поступления от продажи финансовых активов государства	1310	872	1029
Займы	477297	809430	882228

может быть значительно ниже, чем внутренних и внешних займов, а также от продажи финансовых активов.

Доходы бюджета подразделяются на отдельные элементы: налоговые и неналоговые поступления, поступления от продажи основного капитала и поступления трансфертов. Доходы, за исключением целевых трансфертов, не имеют целевого назначения. Значение нецелевого назначения доходов в том, что государственным органам предоставляется возможность, в соответствии с выбранной стратегией развития страны, финансировать те или иные приоритетные направления.

В некоторых странах, например, отдельные налоговые поступления имеют целевое назначение – суммы, собранные по социальному налогу, направляются в фонды социального страхования, а за счет экологических налогов финансируются программы защиты окружающей среды.



Рисунок 11.1 – Структура поступлений бюджета

Необходимо отметить, что операции, связанные с бюджетным кредитованием, управлением финансовыми активами государства и займами могут быть представлены как расходы и поступления государственного бюджета.

Поступления от продажи основного капитала являясь поступлениями в бюджет, включают следующие виды зачислений:

1) от продажи государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями;

2) от продажи товаров из государственного материального резерва;

3) от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности, в частную собственность или предоставления их в постоянное или временное землепользование либо реализованных иным способом в порядке, предусмотренном законами Республики Казахстан или международными договорами;

4) от продажи нематериальных активов, принадлежащих государству.

Поступлениями трансфертов являются поступления трансфертов из одного уровня бюджета в другой, из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет. Трансферты между уровнями бюджетов подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты, целевые трансферты на развитие.

Трансфертами общего характера являются бюджетные субвенции и бюджетные изъятия. Бюджетными субвенциями являются трансферты, которые передаются из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты, а бюджетными изъятиями – трансферты из нижестоящих в вышестоящие бюджеты.

Объемы трансфертов общего характера устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам и подлежат изменению каждые три года. Эти трансферты направлены на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления гарантированных государством услуг в соответствии с направлениями расходов, закрепленными за каждым уровнем бюджета.

При определении трансфертов общего характера учитываются налоговый потенциал региона, численность потребителей государственных услуг в регионе, утвержденные стандарты государственных услуг и факторы, влияющие на расходы по предоставлению государственных услуг в зависимости от специфики того или иного региона.

Целевые трансферты передаются на определенные цели и не могут быть использованы не по целевому назначению.

Поступлениями от продажи финансовых активов государства в соответствии с Бюджетным кодексом являются поступления в бюджет от продажи долей участия, ценных бумаг юридических лиц, в том числе международных организаций, находящихся в государственной собственности государственных учреждений и государственных предприятий в виде имущественного комплекса, а также иного государственного имущества, находящегося в оперативном управлении или хозяйственном ведении госпредприятий.

Ключевые слова: *финансовые активы, национальный доход, займы, нематериальные активы, трансферты общего характера, целевые трансферты, бюджетные кредиты, субвенции, финансовый кризис, основной капитал, государственный материальный резерв, Национальный фонд РК, налоговый потенциал.*

11.2 Характеристика, роль и значение налоговых и неналоговых поступлений в бюджет

Налоговые поступления – это все виды налогов, которые являются обязательными денежными платежами в бюджет, производимыми в определенных размерах, носящими безвозвратный и безвозмездный характер.

К налоговым поступлениям относятся и другие обязательные платежи в бюджет, как то: плата, сборы, пошлины, устанавливаемые Налоговым кодексом РК. Налоговые поступления составляют основную часть доходов. Также, как и в других странах, этот вид поступлений представляет собой основу бюджетно-налоговой системы без которой невозможно существование государства и реализация государственных программ. С помощью налогов мобилизуются и перераспределяются средства физических и юридических лиц – налогоплательщиков. Их доля в центральных бюджетах развитых стран составляет 80-90%.

Экономическое содержание налоговых поступлений обуславливается составляющими их основу налогами, которые, участвуя в перераспределении материального источника доходов – национального дохода, являются специфической формой производственных отношений.

Налоговые поступления характеризуются устойчивыми внутренними свойствами, закономерностями развития и отличительными формами проявления. Они обусловлены реально существующими денежными отношениями и, как часть финансовых отношений, постоянно находятся в движении.

Налоги, сборы, пошлины могут способствовать ускоренному развитию приоритетных отраслей хозяйства, отдельных экономических территорий или замедлять их развитие, играть антимонопольную и антиинфляционную роль, регулировать доходы отдельных групп населения, стимулировать определенную экономическую деятельность, или заставляют отказаться от нее.

Налоги играют важную роль в перераспределении чистого национального продукта между хозяйствующими субъектами (юридическими и физическими лицами) и государством, в распоряжении которого концентрируется более одной трети чистого национального продукта.

В соответствии с Бюджетным кодексом РК в состав налоговых поступлений всех видов бюджетов включены следующие виды налогов:

1. Корпоративный подоходный налог.
2. Индивидуальный подоходный налог.
3. Налог на добавленную стоимость.
4. Акцизы.
5. Рентный налог на экспортируемую сырую нефть.
6. Специальные платежи и налоги недропользователей.
7. Социальный налог.
8. Земельный налог.
9. Налог на транспортные средства.

10. Налог на имущество.
11. Налог на игорный бизнес.
12. Фиксированный налог.
13. Единый земельный налог.

К налоговым поступлениям относятся также различные сборы, платы и пошлины, перечень которых по видам и уровням бюджетов, установлен Бюджетным кодексом. Например, сбор за государственную регистрацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, сбор за государственную регистрацию морских, речных и маломерных судов, плата за использование особо охраняемых природных территорий, плата за размещение наружной (визуальной) рекламы, таможенные пошлины на ввозимые и вывозимые товары и др.

В Бюджетном кодексе РК определенные виды налоговых поступлений закреплены за соответствующим уровнем бюджетной системы. За республиканским бюджетом закрепляются такие налоговые поступления, которые имеют наиболее важное фискальное и экономическое значение. Это обусловливается необходимостью использования в государственных интересах функций налогов, как финансовой категории, поскольку фискальная функция налогов предопределяет создание объективных предпосылок для вмешательства государства в экономические отношения. Тем самым у государства появляется возможность, используя экономическую (регулирующую) функцию налогов, существенно влиять на процессы, происходящие в экономике страны, на воспроизводство, на накопление капитала, на платежеспособный спрос населения.

Источниками поступлений республиканского бюджета являются:

- 1) Корпоративный подоходный налог (кроме корпоративного подоходного налога с юридических лиц организаций нефтяного сектора);
- 2) Налог на добавленную стоимость (НДС);
- 3) Акцизы на все виды спирта, алкогольной продукции, табачной продукции, бензин (кроме авиационного), дизельное топливо, легковые автомобили (кроме автомобилей с ручным управлением или адаптером ручного управления, специально предназначенных для инвалидов), импортируемые на территорию Республики Казахстан, кроме товаров таможенного союза, ввозимых с территории Российской Федерации и Республики Беларусь;
- 4) Налог на сверхприбыль, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора;
- 5) Рентный налог на сырую нефть и газовый конденсат;
- 6) Налог на игорный бизнес.

Источниками поступлений местных бюджетов являются:

- 1) Индивидуальный подоходный налог;
- 2) Акцизы на все виды спирта, алкогольной продукции, табачной продукции, бензин (кроме авиационного), дизельное топливо, легковые автомобили (кроме автомобилей с ручным управлением или адаптером ручного

го управления, специально предназначенных для инвалидов), произведенные на территории Республики Казахстан;

- 3) Социальный налог;
- 4) Налог на имущество;
- 5) Земельный налог;
- 6) Налог на транспортные средства;
- 7) Единый земельный налог;
- 8) Фиксированный налог.

На контрольный счет наличностей Национального фонда РК поступают следующие налоги:

- 1) Корпоративный подоходный налог с юридических лиц организаций нефтяного сектора;
- 2) Налог на сверхприбыль от организаций нефтяного сектора;
- 3) Налог на добычу полезных ископаемых от организаций нефтяного сектора;
- 4) Рентный налог на экспорт от организаций нефтяного сектора;
- 5) Дополнительный платеж недропользователя, осуществляющего деятельность по контракту о разделе продукции, от организаций нефтяного сектора.

Корпоративный подоходный налог (КПН) занимает значительное место в поступлениях государственного бюджета РК. Плательщиками КПН являются юридические лица-резиденты Республики Казахстан, применяющие общеустановленный порядок, а также юридические лица-нерезиденты, осуществляющие деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение или получающие доходы из источников в Республике Казахстан. Объектом корпоративного подоходного налога служат:

- 1) налогооблагаемый доход,
- 2) доход, облагаемый у источника выплаты,
- 3) чистый доход юридического лица-нерезидента, осуществляющего деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение.

КПН платится по следующим ставкам:

- 10 % – применяется к налогооблагаемому доходу налогоплательщика, для которого земля является основным средством производства
- 20%– применяется к налогооблагаемому доходу налогоплательщика, принявшего общеустановленный порядок
- 15% – применяется к сумме выплачиваемого дохода (за исключением доходов нерезидентов из источников в Республике Казахстан). Некоторые виды доходов облагаются у источника выплаты. К ним относятся, в частности, дивиденды, доходы нерезидентов из источников в Республике Казахстан, вознаграждение, выплачиваемое юридическим лицам, и другие. Налог удерживается у источника выплаты при выплате доходов независимо от формы и места выплаты дохода и перечисляется, по общему правилу, не позднее пяти рабочих дней после окончания месяца, в котором была осуществлена выплата.

Плательщиками индивидуального подоходного налога (ИПН) являются физические лица – резиденты, нерезиденты РК имеющие объекты налогообложения. Объектом ИПН служат:

1) доходы, облагаемые у источника выплаты – доход работника, доход от разовых выплат, доход в виде дивидендов, вознаграждений, выигрышей, пенсионные выплаты из накопительных пенсионных фондов, стипендии, доход по договорам накопительного страхования.

2) доходы, не облагаемые у источника выплаты – имущественный доход, налогооблагаемый доход индивидуального предпринимателя, доход адвокатов и частных нотариусов, доходы, полученные из источников за пределами Республики Казахстан

3) доходы физических лиц, не подлежащих налогообложению – адресная социальная помощь, вознаграждения по вкладам в банках, алименты, доходы от операций с государственными ценными бумагами, все виды выплат военнослужащим при исполнении обязанностей воинской службы, выигрыши по лотерее в пределах 50-ти % от минимальной заработной платы, выплаты для оплаты медицинских услуг, компенсации при служебных командировках в пределах установленных норм и некоторые другие доходы.

ИПН платится по следующим ставкам:

- доходы, облагаемые ИПН у источника выплаты – по ставке 10 %
- доходы в виде дивидендов – по ставке 5 %.

Налог на добавленную стоимость (НДС) представляет собой отчисления в бюджет части стоимости облагаемого оборота по реализации, добавленной в процессе производства и обращения товаров (работ, услуг), а также отчисления при импорте товаров на территорию Республики Казахстан. НДС, подлежащий уплате в бюджет по облагаемому обороту, определяется как разница между суммами НДС, начисленными за реализованные товары (работы, услуги) и суммами НДС, подлежащими уплате за полученные товары (работы, услуги), т.е. разница между купленным и проданным НДС. Плательщиком НДС являются:

- лица, которые встали или обязаны встать на учет по налогу на добавленную стоимость в Республике Казахстан;
- индивидуальные предприниматели;
- юридические лица, за исключением государственных учреждений;
- нерезиденты, осуществляющие деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение;
- структурные подразделения юридического лица, признанные самостоятельными плательщиками налога на добавленную стоимость.

Плательщиками НДС при импорте товаров являются лица, импортирующие эти товары на территорию Республики Казахстан в соответствии с таможенным законодательством Республики Казахстан.

Объектом обложения НДС служат:

1) облагаемый оборот – оборот по реализации товаров (работ, услуг) в Республике Казахстан, совершаемый плательщиком НДС, за исключе-

нием оборота, освобожденного от НДС. В случае получения работ, услуг от нерезидента, не являющегося плательщиком НДС в Республике Казахстан, указанные работы, услуги включаются в облагаемый оборот получателя;

2) облагаемый импорт – товары, ввозимые или ввезенные на территорию Республики Казахстан (за исключением освобожденных от НДС), подлежащие декларированию в соответствии с таможенным законодательством Республики Казахстан.

НДС взимается по следующим ставкам:

- 12 % - по облагаемому обороту и по облагаемому импорту;
- 0 % - оборот по реализации товаров на экспорт (за исключением экспорта лома цветных и черных металлов) и выполнение работ, оказание услуг в связи с международными перевозками.

Акцизы, также как и НДС, представляют собой надбавку к цене товара и непосредственно не связаны ни с доходом, ни с имуществом налогоплательщика.

Подакцизными товарами являются:

- все виды спирта;
- алкогольная продукция;
- пиво с объемным содержанием этилового спирта не более 0,5 процента;
- табачные изделия;
- бензин (за исключением авиационного), дизельное топливо;
- моторные транспортные средства, предназначенные для перевозки 10 и более человек с объемом двигателя более 3 000 кубических сантиметров, за исключением микроавтобусов, автобусов и троллейбусов;
- автомобили, легковые и прочие моторные транспортные средства, предназначенные для перевозки людей с объемом двигателя более 3 000 кубических сантиметров (кроме автомобилей с ручным управлением или адаптером ручного управления, специально предназначенных для инвалидов);
- моторные транспортные средства на шасси легкового автомобиля с платформой для грузов и кабиной водителя, отделенной от грузового отсека жесткой стационарной перегородкой;
- сырая нефть, газовый конденсат.

Плательщиком акцизов являются физические и юридические лица, производящие, реализующие или импортирующие подакцизные товары. Ставки акцизов устанавливаются в процентах к стоимости товара и (или) в абсолютной сумме на единицу измерения (твердые) в натуральном выражении.

Социальный налог является одним из видов налогов, поступающих в местный бюджет. Плательщиками социального налога являются:

- юридические лица – резиденты Республики Казахстан, а также нерезиденты, осуществляющие деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение, филиалы и представительства иностранных юридических лиц;

– индивидуальные предприниматели, за исключением применяющих специальные налоговые режимы, кроме специального налогового режима для отдельных видов деятельности;

– частные нотариусы, адвокаты.

Объектом обложения социальным налогом служат:

– для юридических лиц – расходы работодателя, выплачиваемые работникам-резидентам и нерезидентам в виде доходов, а также доходы иностранного персонала и выплаты физическим лицам по договорам возмездного оказания услуг.

– для частных нотариусов, адвокатов – численность работников, включая самих плательщиков.

Социальный налог выплачивается по следующим ставкам:

– 11 % для юридических лиц-резидентов Республики Казахстан, а также нерезидентов, осуществляющих деятельность в Республике Казахстан через постоянное учреждение филиалов и представительств иностранных юридических лиц;

– 4,5% для специализированных организаций, в которых работают инвалиды с нарушениями опорно-двигательного аппарата, по потере слуха, речи, зрения;

– индивидуальные предприниматели, за исключением применяющих специальные налоговые режимы, кроме специального налогового режима для отдельных видов деятельности, частные нотариусы, адвокаты уплачивают социальный налог в размере двух месячных расчетных показателей за себя и одного месячного расчетного показателя за каждого работника.

Следующим видом налогов является налог на имущество, плательщиками которого выступают:

– юридические лица, имеющие объект налогообложения на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления на территории Республики Казахстан;

– индивидуальные предприниматели, имеющие объект налогообложения на праве собственности на территории Республики Казахстан;

– юридические лица-нерезиденты Республики Казахстан по объектам обложения, находящимся на территории Республики Казахстан;

– физические лица, имеющие объект налогообложения на праве собственности, при этом установлены определенные категории лиц, не являющихся плательщиками налога на имущество (в том числе военнослужащие срочной службы, отдельно проживающие пенсионеры, герои Советского Союза, Соцтруда, и прочие).

Объектом налогообложения являются здания, сооружения, жилые строения, помещения, а также иные строения, прочно связанные с землей (далее – здания), находящиеся на территории Республики Казахстан, являющиеся основными средствами или инвестициями в недвижимость. Исчисление налога производится самостоятельно, путем применения соответствующей ставки налога к налоговой базе по следующим ставкам:

- 1,5 % к среднегодовой стоимости объектов налогообложения применяют юридические лица, работающие по общеустановленному режиму;
- 0,5 % применяют индивидуальные предприниматели и юридические лица, работающие на основе упрощенной декларации;
- по объектам обложения, переданным в пользование или аренду, исчисляется налог по ставке 1 %;
- 0,1 % применяют некоммерческие организации и организации, осуществляющие деятельность в социальной сфере и т.д.;
- от 0,05 до 0,5 процента для физических лиц от стоимости объекта налогообложения по прогрессивной шкале.

Плательщиками налога на транспортные средства выступают:

- физические лица, имеющие объекты обложения на праве собственности;
- юридические лица, их структурные подразделения, имеющие объекты обложения на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления;
- лизингополучатель – по объектам обложения, переданным (полученным) по договору финансового лизинга.

Объектом обложения налогом на транспортные средства служат транспортные средства, за исключением прицепов, подлежащие государственной регистрации и (или) состоящие на учете в Республике Казахстан. Исчисление налога на транспортные средства производится по ставкам по каждому транспортному средству, установленным в месячных расчетных показателях (МРП). Например для легковых автомобилей – от 1 до 117 МРП, а для грузовых и специальных автомобилей – от 3 до 9 МРП.

Следующим видом налогов является налог на землю, плательщиками которого выступают физические и юридические лица, имеющие объекты обложения на праве собственности, на праве постоянного землепользования и на праве первичного безвозмездного временного землепользования, кроме плательщиков единого земельного налога, религиозных объединений и прочих.

Налогооблагаемым объектом является земельный участок, за исключением земельных участков общего пользования населенных пунктов, земельных участков, занятых сетью государственных автомобильных дорог общего пользования, и земельных участков, занятых под объекты, находящиеся на консервации по решению правительства Республики Казахстан, земельные участки, приобретенные и используемые для реализации инвестиционного проекта.

В целях налогообложения в зависимости от целевого назначения, все земли распределяются по категориям. При этом, обложению земельным налогом подлежат только земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и земли промышленности. Остальные категории земель облагаются только в случае их передачи в постоянное или первичное безвозмездное временное землепользование. На основании такого распре-

деления устанавливаются базовые ставки земельного налога. Так, например, базовые ставки земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения устанавливаются пропорционально баллам бонитета в расчете на 1 гектар и дифференцируются по качеству почв от 0,48 тенге до 202,65 тенге.

Плательщиками рентного налога на экспортируемую сырую нефть и газовый конденсат являются физические и юридические лица, реализующие на экспорт сырую нефть, газовый конденсат, уголь, за исключением недропользователей.

Объектом обложения рентным налогом служит объем сырой нефти, газового конденсата, угля, реализуемый на экспорт. Ставки рентного налога на экспортируемую сырую нефть, газовый конденсат устанавливаются в зависимости от определяемой рыночной цены за баррель от 0% до 32%:

Плательщиками фиксированного налога являются индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность по оказанию услуг с использованием:

- игровых автоматов без выигрыша;
- персональных компьютеров, используемых для проведения игры;
- игровых дорожек (боулинг, кегельбан);
- картов (картинг);
- бильярдных столов (бильярд).

Объектом налогообложения фиксированным налогом являются:

- игровой автомат без выигрыша, предназначенный для проведения игры с одним игроком;
- игровой автомат без выигрыша, предназначенный для проведения игры с участием более одного игрока;
- персональный компьютер, используемый для проведения игры;
- игровая дорожка;
- карт(картинг);
- бильярдный стол.

Размеры минимальных и максимальных базовых ставок фиксированного налога на единицу налогообложения в месяц от 1-го до 25-ти МРП.

Налог на игорный бизнес был введен с 2007 года. Плательщиками этого вида налога выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по оказанию услуг: казино, зала игровых автоматов, тотализатора, букмекерской конторы.

Объектом обложения налогом на игорный бизнес служат: игровой стол, игровой автомат, касса тотализатора и букмекерской конторы, а также электронная касса тотализатора и букмекерской конторы. Исчисление налога производится самостоятельно, путем применения соответствующих ставок налога к объектам налогообложения:

- игровой стол – 830 месячных расчетных показателей в месяц;
- игровой автомат – 30 месячных расчетных показателей в месяц;

- касса тотализатора – 125 месячных расчетных показателей в месяц;
- электронная касса тотализатора – 125 месячных расчетных показателей;
- касса букмекерской конторы – 75 месячных расчетных показателей в месяц;
- электронная касса букмекерской конторы – 75 месячных расчетных показателей в месяц.

Под неналоговыми поступлениями понимаются обязательные, невозвратные платежи в бюджет, установленные Бюджетным кодексом, кроме предусмотренных в Налоговом кодексе платежей. Эти платежи не относятся к поступлениям от продажи основного капитала, но в составе неналоговых поступлений учитываются также гранты и деньги, переданные в бюджет на безвозмездной основе (кроме официальных трансфертов).

Неналоговые формы мобилизации финансовых ресурсов имеют характерные черты, отличающие их от налоговых поступлений:

- порядок установления, исчисления и взимания регламентируется комплексом нормативных документов, согласно которым неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе;
- не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие налоговые элементы;
- большая целевая направленность использования поступлений, закрепленная в правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого конкретного платежа;
- нет жесткого планирования; на практике оно осуществляется исходя из фактических поступлений за предыдущие периоды, с учетом динамики, темпов инфляции и изменений в законодательстве.

В группу неналоговых доходов включаются довольно разнородные платежи, получение которых бюджетом имеет различные основания.

В состав неналоговых поступлений входят:

- 1) доходы от государственной собственности;
- 2) поступления от реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета;
- 3) поступления денег от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета;
- 4) штрафы, пени, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета, а также содержащимися и финансируемыми из бюджета (сметы расходов) Национального Банка Республики Казахстан;
- 5) гранты;
- 6) прочие неналоговые поступления.

Основным источником неналоговых доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РК являются доходы от использования имущества,

находящегося в государственной собственности. В рассматриваемой группе неналоговых доходов учитываются: поступления части чистого дохода государственных предприятий, Национального банка РК; дивиденды на государственные пакеты акций, находящихся в государственной собственности; доходы от аренды имущества, находящегося в государственной собственности; вознаграждения за размещение бюджетных средств на банковских счетах и по кредитам, выданным из государственного бюджета и др. Поступления от реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета включают в себя поступления от реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского и местного бюджетов.

Поступления денег от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета состоят из:

1) поступлений денег от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета;

2) поступлений денег от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета.

В структуре штрафов, пеней, санкций, взысканий, налагаемых государственными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета, а также содержащиеся и финансируемые из бюджета (сметы расходов) Национального Банка Республики Казахстан, учитываются административные штрафы, исполнительские санкции, поступления удержаний из заработной платы осужденных к исправительным работам, административные штрафы, пени, санкции, взыскания, налагаемые центральными государственными органами, их территориальными подразделениями на организации ненефтяного сектора и другие поступления.

Гранты включают в себя: техническую и финансовую помощь.

В состав прочих неналоговых поступлений входят:

1) поступления от дебиторской, депонентской задолженности государственных учреждений, финансируемых из республиканского и местного бюджетов;

2) возврат неиспользованных средств, ранее полученных из республиканского и местного бюджетов.

3) другие неналоговые поступления в государственный бюджет.

В отличие от налоговых поступлений, неналоговые поступления не имеют твердо установленной ставки, т.е. фискально-постоянного характера и, как правило, они планируются на уровне поступлений предыдущего года.

Неналоговые поступления принято классифицировать:

а) по территориальному признаку;

- б) по методам формирования и взимания;
- в) по конкретным основаниям для взимания платежей.

По первому признаку различают неналоговые поступления, подлежащие зачислению в бюджет определенного уровня (в доходы республиканского, областного или районного бюджета). По второму признаку выделяют обязательные и добровольные платежи. По третьему признаку неналоговые поступления подразделяются на конкретные виды, в зависимости от формирующего платеж основания (например, поступления от реализации товаров государственными учреждениями, финансируемыми из бюджета).

Перечень неналоговых поступлений устанавливается Бюджетным кодексом для юридических и физических лиц отдельно по уровням и видам бюджетов в форме обязательных платежей. Обязательные платежи характеризуются значительно большей целевой направленностью использования, нежели налоговые поступления, что закреплено в Налоговом кодексе в виде механизма исчисления и взимания каждого конкретного платежа.

В составе доходов государственного бюджета роль и значение налоговых и неналоговых поступлений весьма велика, поскольку 80-90% всех доходов приходится на долю этих поступлений. По отношению к валовому внутреннему продукту величина налоговых и неналоговых поступлений составляет около 25%. При этом ежегодный рост налоговых поступлений составляет в среднем 12 – 13%. По неналоговым поступлениям такого стабильного ежегодного роста ожидать не следует, поскольку их прогнозирование подвержено влиянию различных внешних и внутренних факторов.

Немаловажное значение в составе государственного бюджета имеет определение соотношений поступлений от предприятий нефтяного и не-нефтяного секторов экономики. Это обуславливается значительной зависимостью финансирования экономики республики за счет экспорта нефти. В этой связи, налоговая политика должна быть направлена в большей степени на стимулирование развития не нефтяного сектора экономики, на снижение зависимости доходной части бюджета от колебаний мировых цен на нефть. Достижению этих целей способствует проводимая диверсификация экономики и система регулирования потока нефтедоходов через Национальный фонд республики.

Функционирование Национального фонда осуществляется, по определению, в целях стабильного социально-экономического развития страны посредством использования его функций: сберегательной (финансовые средства накапливаются для будущих поколений) и стабилизационной (снижается зависимость экономики от воздействия неблагоприятных внешних факторов).

Планирование доходов республиканского и местных бюджетов и поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, является процессом разработки предложений по определению объемов поступлений республиканского и местных бюджетов на планиру-

емый период и направлений их использования с учетом стратегических задач, приоритетности и в соответствии с задачами социально-экономического развития государства. Основными источниками формирования государственного бюджета продолжают оставаться корпоративный подоходный налог, таможенные платежи и налоги, налог на добавленную стоимость на товары внутреннего производства, поступления за использование природных и других ресурсов и индивидуальный подоходный налог.

При формировании местных бюджетов основными доходными источниками бюджета города являются подоходный и социальный налоги (65,4%), доходы от продажи и аренды земельных участков (14,3%), налоги на собственность (7,1%). В совокупности данные поступления составляют 86,8% от общего объема доходов.

***Ключевые слова:** плата, сборы, пошлины, чистый национальный продукт, резидент, нерезидент, налоговая база, налоговая ставка, гранты, санкции, республиканский бюджет, местные бюджеты, государственные закупки, лизинг, налогоплательщик.*

11.3 Налоговая система Республики Казахстан: основы построения

В Республике Казахстан обязанность платить налоги возведена в ранг конституционной обязанности граждан. Конституция Республики Казахстан говорит об обязанности уплачивать не только налоги, но и сборы, а также другие обязательные платежи.

Налоги являются необходимым звеном экономических отношений в обществе с момента возникновения государства. Развитие и изменение форм государственного устройства всегда сопровождаются преобразованием налоговой системы. С помощью налогов определяются взаимоотношения предпринимателей, предприятий всех форм собственности с государственными и местными бюджетами, с банками, а также с вышестоящими организациями. При помощи налогов регулируется внешнеэкономическая деятельность, включая привлечение иностранных инвестиций, формируется хозяйственный доход и прибыль предприятия. Помимо этой сугубо финансовой функции налоговый механизм используется для экономического воздействия государства на общественное производство, его динамику и структуру, на состояние научно-технического прогресса. В связи с этим приобретает особую роль значение налоговой системы государства и принципы ее организации и функционирования.

Налоги возникли вместе с товарным производством, разделением общества на классы и появлением государства, которому требовались средства на содержание армии, судов, чиновников и другие нужды. Изъятие государством в свою пользу определенной части валового внутреннего продукта в виде обязательного взноса и есть сущность налога.



Рисунок 11.2 – Функции налогов

Согласно Налоговому кодексу РК, налоги – это законодательно установленные государством в одностороннем порядке обязательные денежные платежи в бюджет, производимые в определенных размерах, носящие безвозвратный и безвозмездный характер.

Функции налогов – это проявление его сущности в действии, способ выражения его свойств. Функция показывает, каким образом реализуется общественное назначение данной экономической категории.

Важнейшей функцией налогов является фискальная функция, характерная для всех государств. При помощи фискальной функции образуются государственные денежные фонды и создаются материальные условия для функционирования государства. Именно фискальная функция налогов позволяет налогам реализовать свое общественное назначение – мобилизация определенной суммы денежных средств государству, без которых оно не может существовать.

Следующей функцией налогов является регулирующая функция. При помощи финансово-экономических методов государство воздействует на интересы людей, предпринимателей с целью направления их деятельности в нужном направлении. В условиях рынка сводятся к минимуму административные методы управления и остается система экономического принуждения в сочетании с материальной заинтересованностью.

Налогообложение должно не угнетать, а стимулировать производство. Маневрируя налоговыми ставками, льготами, штрафами, изменяя условия налогообложения, вводя одни и отменяя другие налоги, государство создаёт условия для ускоренного развития определенных отраслей. Изменяя налоговые ставки, государство создаёт дополнительные стимулы для отдельных элементов финансовых потоков и потоков товаров.

Стимулирующая функция настолько перекликается с регулирующей, насколько с помощью налогов государство имеет возможность целенаправленно стимулировать капиталовложения, экономическую активность, создавать новые рабочие места. Перераспределительная функция заклю-

чается в том, что посредством налогов в бюджете концентрируются средства, направляемые на решение общегосударственных проблем, финансирование целевых программ и т. д. Государство направляет средства в инвестиции, в капиталовложение и фондовые отрасли с длительными сроками окупаемости затрат, добывающие отрасли, социальные нужды. В процессе сбора и использования налогов возникают распределительные и перераспределительные отношения. Естественно, государство должно умело руководить этими процессами. Исторический процесс развития наглядно показал, что государство должно активно использовать перераспределительные возможности налогов.

Благодаря контрольной функции, оценивается эффективность налогового механизма, обеспечивается контроль за движением финансовых ресурсов, выявляется необходимость внесения изменений в налоговую политику. Осуществление контрольной функции зависит от налоговой дисциплины, суть которой в том, чтобы налогоплательщики своевременно и в полном объеме уплачивали налоги.

Сущность социальной функции проявляется в различном подходе к налогообложению тех или иных товаров и услуг. Так, государство вводит высокие акцизные налоги на вино-водочную и табачную продукцию и предоставляет льготы учреждениям социально культурной сферы, не только потому, что первые способны платить высокие налоги, а вторые нет, но и потому, что государство стремится способствовать увеличению культурно образовательного потенциала общества, укреплению его нравственно-го здоровья.

В налоговой практике существует три способа взимания налогов.

Первый способ – кадастровый – предлагает использование кадастра.

Кадастр – это реестр, который содержит перечень типичных объектов (земли, доходов), классифицируемых по внешним признакам и устанавливает среднюю доходность объекта обложения..

При втором способе налог удерживается бухгалтерией того юридического лица, которое выплачивает доход субъекту налога (у источника дохода). Таким путём выплачивается налог с заработной платы. Налог удерживается посредником – сборщиком до получения дохода субъектом, что снижает возможность уклонения его от уплаты налога.

Третий способ предусматривает подачу налогоплательщиком в налоговые органы декларации, то есть официального заявления о получаемых им доходах.

Общее количество налогоплательщиков определяется количеством юридических лиц (предприятий, организаций) и численностью граждан, зарегистрированных в налоговых органах в качестве лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, а так же граждан, уплачивающих подоходный налог по месту получения заработной платы.

Прямые налоги платятся непосредственно субъектами налога (подоходный налог, налог на имущество) и прямо пропорциональны платежес-



Рисунок 11.3 – Классификация налогов

пособности. Примером таких налогов, помимо налогов на доходы, выступают налоги на имущество.

Косвенные налоги – это налоги на определенные товары и услуги. Косвенный налог – налог, где субъект налогообложения перекладывает бремя налогообложения на другое лицо, выступающее фактическим его плательщиком (носителем налога). Примерами таких налогов выступают налог на добавленную стоимость (НДС), акцизы и таможенные пошлины.

Денежная форма, как уже отмечалось выше, является преобладающей формой уплаты налога. Однако, как в прошлом, так и в настоящем известны и натуральные налоги. Так, Налоговый кодекс РК допускает натуральную форму уплаты налога недропользователями в виде доли добываемой продукции в размере, определяемым контрактом на недропользование.

Налоги общего значения зачисляются в бюджет соответствующего уровня, как общий денежный фонд соответствующей территории, и используются при исполнении бюджета без привязки к конкретным мероприятиям.

Целевые налоги обычно зачисляют во внебюджетные целевые фонды или выделяют в бюджете отдельной строкой.

Существуют юридические и экономические признаки налога. К юридическим признакам налога относятся:

- установление налога государством;
- существование налога только в правовой форме;

- установление налога надлежащим органам и актам, надлежащей правовой формы (признак законности налога);
- принудительный характер налога;
- налог является обязательным платежом;
- уплата налога является юридической обязанностью;
- порождения налогом стабильных финансовых обязательств;
- правомерность изъятия денег;
- обеспечение уплаты налога мерами государственной ответственности;
- наличие государственного контроля за уплатой налога.

К экономическим признакам налога можно отнести следующие:

- налог выступает в качестве платежа государству;
- безвозвратность;
- стабильный характер налоговых отношений;
- наличие объекта обложения;
- определенность субъекта и размера налога;
- фиксированность сроков уплаты;
- налог является доходом государства;
- смена формы собственности при уплате налога.

Налоговая система представляет собой совокупность видов налогов, взимаемых в государстве, а также форм и методов их построения органов налоговой службы.

Налоговая система базируется на соответствующих законодательных актах государства, которые устанавливают конкретные методы построения и взимания налогов, то есть определяют конкретные элементы налогов, к которым относятся:

- 1) объект налога – это имущество или доход, подлежащие обложению, измеримые количественно, которые служат базой для исчисления налога;
- 2) субъект налога – это налогоплательщик, то есть физическое или юридическое лицо, которое обязано в соответствии с законодательством уплатить налог;
- 3) источник налога, то есть доход, из которого выплачивается налог;
- 4) ставка налога – величина налоговых отчислений с единицы объекта налога;
- 5) ставка определяется либо в виде твердой ставки, либо в виде процента и называется налоговой квотой;
- 6) налоговая льгота – полное или частичное освобождение плательщика от налога;
- 7) срок уплаты налога – срок, в который должен быть уплачен налог и который оговаривается в законодательстве, а за его нарушение, независимо от вины налогоплательщика, взимается пеня в зависимости от просроченного срока;
- 8) правила исчисления и порядок уплаты налога; штрафы и другие санкции за неуплату налога.



Рисунок 11.4 – Принципы налогообложения

9) масштаб налогообложения – единица, которая кладётся в основу измерения налога; в промышленном налоге масштабом может быть оборот предприятия или его прибыль, или его капитал, или количество рабочих и станков, или величина помещения, или плата за него и т. д.

10) единица обложения – единица измерения объекта (по подоходному налогу – денежная единица страны (тенге), по земельному налогу – гектар, акр и т. д.).

Налоговая система должна отвечать следующим требованиям:

- стабильность налоговой системы;
- упорядоченность механизма сбора налогов, а это, в свою очередь, упростит контроль за своевременностью и полнотой уплаты налогов;
- равенство перед законом всех налогоплательщиков, единообразии налоговой политики. Достижение большого единообразия облегчит удов-

летворение других критериев удачной налоговой политики, оно способствует упрощению налогов и в это является вкладом в их нейтральность;

- законодательное право налогоплательщика на информацию. Система налогообложения должна показывать населению сколько стоят различные мероприятия государства, которые совершаются в разных масштабах, с тем чтобы решение политиков, как и на что, тратить деньги, подкреплялось бы готовностью налогоплательщиков платить за эти практические действия;

- простота налоговой системы. Способ реального упрощения – значительная переориентировка налоговой политики от потребностей относительного положения каждого отдельного налогоплательщика в сторону широких и общих правил, которые охватывают большую часть экономического поведения и сделок.

Роль налогов в деятельности государства и в жизни общества проявляется через налоговую политику и налоговый механизм.

Налоговая политика – составная часть финансовой политики. Представляет собой систему правовых норм и организационно-экономических мероприятий регулирующего характера, принятых и осуществляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере налоговых отношений с организациями и физическими лицами.

Цели налоговой политики:

- 1) обеспечивать полноценное формирование доходов бюджетной системы РК, необходимых для финансирования деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по осуществлению соответствующих функций и полномочий;

- 2) содействовать устойчивому развитию экономики, приоритетных отраслей и видов деятельности, отдельных территорий, малого предпринимательства;

- 3) обеспечивать социальную справедливость при налогообложении доходов физических лиц.

Основу налоговой политики государства составляет использование государством налогов и их функций для воздействия на экономические процессы. Реализация налоговой политики осуществляется через налоговый механизм, который представляет собой совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением. Налоговый механизм законодательно закрепляется в Налоговом кодексе. В зависимости от экономической политики государства изменяется роль и значение налоговых поступлений, меняется механизм, происходит их обновление и совершенствование.

Ключевые слова: иностранные инвестиции, таможенные пошлины, налоговый механизм, налоговый агент, налоговая политика, налоговая система, ставка налога, субъект налога, объект налога, кадастр, денежный фонд, контрольный счет наличности.

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение поступлениям в бюджет.
2. Что представляет собой система поступлений в бюджет?
3. Охарактеризуйте структуру поступлений бюджета
4. Что включают в себя поступления от продажи основного капитала?
5. Как изменяется удельный вес составляющих поступлений бюджета в ходе экономического цикла?
6. Что представляют собой налоговые поступления?
7. Перечислите основные виды налогов, функционирующих в Казахстане на современном этапе развития экономики.
8. Перечислите источники поступлений республиканского бюджета?
9. Какие налоги составляют основу поступлений местных бюджетов?
10. Какие виды налогов поступают на контрольный счет наличностей Национального фонда Республики Казахстан?
11. Что представляют собой неналоговые поступления?
12. Перечислите отличительные черты неналоговых форм мобилизации финансовых ресурсов от налоговых поступлений бюджета.
13. Охарактеризуйте состав неналоговых поступлений бюджета.
14. Какие функции выполняют налоги?
15. По каким признакам и как классифицируются налоги?
16. Перечислите основные принципы налогообложения.
17. Что представляет собой налоговая система? Какие требования предъявляются в современной налоговой системе?
18. Какую цель преследует современная налоговая система?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Налоги, сборы и другие обязательные платежи в местные бюджеты Республики Казахстан
2. Доходы государственного бюджета РК.
3. Поступления в бюджет, их источники и классификация.
4. Характеристика, роль и значение налоговых поступлений в бюджет.
5. Характеристика, роль и значение неналоговых поступлений в бюджет.
6. Характеристика, роль и значение поступлений от продажи финансовых активов государства.
7. Характеристика, роль и значение доходов от продажи основного капитала в поступлениях государственного бюджета.
8. Теоретические основы построения налоговой системы Республики Казахстан.
9. Налоговая система зарубежных государств.
10. Становление налоговой системы Республики Казахстан.
11. Реформирование налоговой системы РК.
12. Современное состояние и перспективы развития налоговой системы Казахстана.
13. Налоговая система государства и принципы ее построения (на примере).
14. Зарубежный опыт функционирования налоговой системы
15. Возможность использования опыта зарубежных стран в реформировании налоговой системы
16. Действующая структура налоговой системы Республики Казахстан.
17. Налоговая система и ее влияние на национальное производство в современном Казахстане.

Глава 12 Планирование и прогнозирование доходной части бюджета

12.1 Принципы, модели и методы планирования доходов бюджета

Одним из основных этапов бюджетного процесса Республики Казахстан является планирование бюджета.

Планирование доходов республиканского и местных бюджетов и поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, является процессом разработки предложений по определению объемов поступлений республиканского и местных бюджетов на планируемый период и направлений их использования с учетом приоритетности и задач социально-экономического развития государства.

Принципами планирования доходной части бюджета являются:

- принцип преемственности – планирование республиканского и местных бюджетов, поступлений в бюджет, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, с соблюдением направлений социально-экономического развития республики, среднесрочной фискальной политики, с учетом результатов оценки эффективности реализации программ и исполнения бюджета истекшего и текущего финансовых годов;
- принцип приоритетности – планирование республиканского и местных бюджетов с соблюдением приоритетных направлений стратегического и социально-экономического развития республики или региона на предстоящий среднесрочный период;
- принцип обоснованности – планирование доходов бюджета на основе нормативных правовых актов и других документов, определяющих необходимость включения в проект бюджета тех или иных поступлений;
- принцип снижения зависимости расходов от нефтяных поступлений – уменьшение размера ненефтяного дефицита за счет целенаправленного развития ненефтяного сектора;
- принцип единого подхода к формированию расчетов прогнозных показателей по административно-территориальным единицам;
- принцип объективности – правильность определения прогнозов поступлений в бюджет по каждому виду налога, сборов и других обязательных платежей в целом по республике и в территориальном разрезе.

Для осуществления прогнозирования с наибольшей вероятностью совпадения планируемых и фактических данных необходимо получить картину динамики показателей объема того или иного вида налоговых поступлений в зависимости от складывающейся экономической ситуации, которая, в свою очередь характеризуется динамикой макроэкономических показателей.

Бюджетное планирование тесно связано с бюджетным прогнозированием. Бюджетное прогнозирование – предвидение возможного финансового положения государства, обоснование показателей государственного бюджета. Цель бюджетного прогнозирования заключается в определении

реально возможного объема финансовых ресурсов, их источников формирования и использования в прогнозируемом периоде.

Прогноз бюджетных параметров содержит:

- основные направления налогово-бюджетной политики;
- прогнозы соответствующих бюджетов;
- прогнозируемые объемы расходов по администраторам бюджетных программ.

В настоящее время наиболее актуальной является проблема сбалансированности бюджетов всех уровней. Возникновение как дефицита, так и профицита зависит не только от исполнения бюджета в течение финансового года, но и от качества планирования и прогнозирования при утверждении бюджетных показателей.

В связи с этим существует необходимость создания информационно-аналитической системы анализа и прогнозирования поступлений доходов в региональный бюджет, обеспечивающей автоматизацию деятельности местных исполнительных органов области. Повышение точности прогноза бюджетных доходов с помощью современных информационных технологий является наиболее реальным способом управления сбалансированностью бюджета.

Обеспечить комплексную информационно-аналитическую поддержку формирования решений прогноза и исполнения доходной части бюджета возможно с помощью систем поддержки принятия решений (СППР). Среди отличительных особенностей СППР можно выделить:

- централизованное хранилище данных, позволяющее накапливать и хранить данные, интегрировать информацию из других источников;
- подсистему мониторинга, позволяющую обрабатывать и визуализировать статистическую и аналитическую информацию, формировать отчеты на основе накопленных данных с использованием деловой графики;
- аналитическую подсистему, поддерживающую анализ тенденций и закономерностей в динамике показателей, выявление и статистическую оценку степени взаимосвязи показателей, расчеты на основе стандартных и формируемых методик;
- подсистему моделирования и прогнозирования, позволяющую выполнять прогнозирование на основе комплекса имитационных моделей.

В структуре СППР важнейшим компонентом является комплекс математических моделей доходов бюджета, предназначенный для прогнозирования поступления налоговых и неналоговых доходов бюджетов различных уровней. При этом используются следующие методики:

- статистическое прогнозирование поступления налогов и сборов с применением формализованных статистических моделей;
- прогнозирование поступлений на основе выявления статистических взаимосвязей между поступлениями налогов и сборов и показателями социально-экономического развития;
- имитационное моделирование поступлений налогов и сборов. Имитационная модель математически описывает зависимость поступления каж-

ного вида налогов и сборов как функцию от перечня факторов. В число факторов могут входить нормативы государственной налоговой и бюджетной политики; показатели социально-экономического развития, прямо или косвенно влияющие на налоговую базу; ключевые финансовые индикаторы (курсы валют, цены на мировых товарных рынках) и т.д.

Разрабатываемая информационно-аналитическая система интегрирует возможности современных средств сбора, аналитической обработки и визуального представления информации.



Рисунок 12.1 – Состав информационно-аналитической системы

Современные системы поддержки принятия решений в области государственных финансов представляют собой интегрированные информационно-аналитические комплексы. Данные комплексы разрабатываются с помощью информационно-аналитических технологий, среди которых можно выделить следующие:

- технологии хранилищ данных и витрин данных;
- технологии оперативной аналитической обработки данных (OLAP);
- технологии интеллектуального анализа данных.

В состав информационно-аналитической системы мониторинга доходов бюджета входят (рисунок 12.1):

- подсистема ведения данных на основе единой бюджетной классификации;
- подсистема анализа многомерных данных с целью определения полноты поступлений налоговых и неналоговых доходов в бюджет области;
- подсистема прогнозирования доходов на основе регрессионных моделей;
- подсистема генерации отчетов, необходимых для поддержки принятия решения в планировании доходов бюджета.

Для разработки ИАС была выбрана среда Delphi 7, для создания разработанной базы данных использована реляционная СУБД Microsoft SQLServer 2000. Соединение с базой данных происходит посредством технологии ADO (Active X Database Object) – прикладной интерфейс программирования, подключенный к низкоуровневым интерфейсам OLEDB. Он позволяет осуществлять доступ и манипулировать данными посредством провайде-

ров OLEDB, поставляемых фирмой Microsoft или другими фирмами-разработчиками.

Подсистема ведения данных предназначена для создания, редактирования и удаления набора данных по исполнению бюджета области за определенный период; для добавления, изменения и удаления записей в выбранном наборе данных; для редактирования и для ведения данных в справочниках: «Факторы», «Категория», «Класс», «Подкласс», «Специфика». Справочники «Категория», «Класс», «Подкласс», «Специфика» созданы в соответствии с единой бюджетной классификацией Республики Казахстан. Справочник «Факторы» содержит данные по социально-экономическим показателям области, которые используются в корреляционно-регрессионном анализе для прогнозирования доходной части бюджета области.

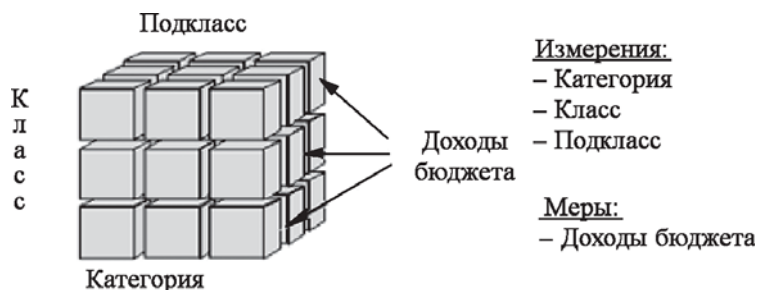


Рисунок 12.2 – Трехмерный OLAP-куб

Инструментальное средство разработки Borland Delphi содержит компонент Decision Cube, позволяющий создавать приложения, реализующие простейший OLAP-сервис. Подсистема анализа многомерных данных предназначена для многомерного анализа поступлений бюджета области с использованием OLAP-технологии. Основная идея OLAP-технологии заключается в построении многомерных кубов данных, которые в дальнейшем можно использовать для реализации аналитических пользовательских запросов.

Для реализации функции многомерного анализа поступлений бюджета с использованием OLAP-технологии строится трехмерный куб, изображенный на рисунке. В качестве мер в трехмерном кубе использованы доходы бюджета области за определенный период, а в качестве измерений – наименование категорий, классов, подклассов.

Подсистема прогнозирования доходов предназначена для прогноза дохода на предстоящий период на основе корреляционно-регрессионного анализа. Функция прогнозирования данных реализована при помощи технологии Automation.

На основе содержательного экономического анализа, а также с учетом требований представительности и информационной доступности были выделены следующие показатели, влияющие на уровень доходов местных бюджетов:

- индекс потребительских цен (инфляции), %;
- курс доллара США, тенге;
- средняя цена на медь, долл.;
- средняя цена на свинец, долл.;
- средняя цена на цинк, долл.;
- объем промышленного производства, млн.тенге;
- финансовый результат хозяйственной деятельности предприятий и организаций, млн.тенге;
 - дебиторская задолженность крупных и средних организаций, млн.тенге;
 - кредиторская задолженность крупных и средних организаций, млн.тенге;
 - задолженность организаций по заработной плате, млн.тенге;
 - удельный вес убыточных предприятий, %;
 - численность занятого в экономике населения, тыс. чел. ;
 - общая численность безработных, тыс.чел.;
 - фонд начисленной заработной платы, млн.тенге;
 - денежные доходы (в среднем на душу населения в месяц), тенге;
 - размер минимальной оплаты труда, тенге;
 - инвестиции в основной капитал, млн.тенге;
 - объем работ, выполненных строительными организациями, млн.тенге;
 - стоимость жилья (1 кв.м), введенного индивидуальными застройщиками, тыс.тенге;
 - объем платных услуг населению, млн.тенге;
 - оборот розничной торговли, млн.тенге;
 - оборот общественного питания, млн.тенге;
 - продукция сельского хозяйства, млн.тенге.

В качестве результирующего показателя можно выбрать объем собственных доходов. При исследовании влияния различных комбинаций признаков на результирующий показатель с построением по каждой комбинации корреляционных матриц, были выявлены факторные признаки, которые оказались в меньшей степени подвержены мультиколлинеарности и имеющие более высокую степень зависимости с результирующим признаком. Эти факторы были включены в регрессионную модель. В качестве сервера автоматизации для построения многофакторной регрессионной модели используется Microsoft Excel.

Для построения отчетов используется генератор отчетов Quick Report. Разработанная информационно-аналитическая система мониторинга доходов бюджета позволит повысить оперативность и эффективность принятия решений в планировании доходов с помощью внедрения информационных технологий.

Ключевые слова: план, планирование, прогноз, прогнозирование, имитационное моделирование, регрессионная модель, бюджетная политика, доходы бюджета, бюджетная система, информационные технологии, индекс потребительских цен.

12.2 Планирование и прогнозирование налоговых поступлений в бюджет

Вопросы планирования налоговых поступлений в доходные части бюджетов в Казахстане всегда оставались актуальными в связи с постоянными изменениями факторов и показателей, влияющих на их величину.

Планирования налоговых доходов бюджетов – это деятельность органов власти по постановке задач в виде конкретного объема поступлений в бюджет на основании данных о социально-экономических показателях и предположений об их изменении.

Прогнозирование налоговых доходов – это деятельность органов власти по построению вероятностной модели изменения социально-экономических показателей на основании анализа сложившихся тенденций.

Предметом планирования налоговых поступлений являются причинно-следственные связи явлений и процессов взаимодействия государства и налогоплательщиков. В широком смысле содержание планирования проявляется в научном обосновании будущего поведения системы, ее частей, элементов, процессов и явлений.

Планирование, разработка бюджета связаны с постановкой задач по достижению определенных показателей. Прогнозирование в большей степени носит исследовательский характер, результатом которого являются определенные вероятностные значения и показатели, использование которых способствует повышению обоснованности постановки задач, в том числе и планов.

Исходя из необходимости сочетания целесообразности и недопустимости неправомерности, основные принципы налогового планирования определены следующим образом:

- соблюдение требований действующего законодательства при осуществлении налогового планирования;
- снижение совокупных налоговых обязательств хозяйствующих субъектов в результате применения инструментов налоговой политики;
- рассмотрение нескольких альтернативных вариантов налогового планирования с выделением наиболее оптимального из них;
- своевременная корректировка с целью учета в кратчайшие сроки вносимых в действующее законодательство изменений;
- понятность и экономическая обоснованность схемы, как в целом, так и всех без исключения ее составных частей.

Во многих странах, обладающих стабильно функционирующей налоговой системой, методическое обеспечение процесса планирования налоговых поступлений основывается на экономических прогнозах с применением совершенного математического аппарата.

Отечественный опыт составления таких расчетов невелик, что объясняется кардинальными изменениями системы платежей в бюджет и, следо-

вательно, методов их оценки, произошедшими в период перехода к рыночным отношениям.

К числу основных и наиболее широко применяемых инструментов налогового планирования относятся:

- предусмотренные налоговым законодательством налоговые льготы;
- дифференциация налоговых ставок по видам налогов;
- специальные налоговые режимы и системы налогообложения;
- льготы, предусмотренные соглашениями об избежании двойного налогообложения и иными международными договорами и соглашениями;
- методы определения налогооблагаемой базы по конкретным налогам.

В настоящее время при составлении краткосрочных финансовых прогнозов используется два подхода к прогнозированию доходов, это экстраполяционный подход и моделирование (рисунок 12.3).



Рисунок 12.3 – Методы краткосрочного прогнозирования налоговых доходов бюджетов

Согласно экстраполяционному подходу прогнозное значение доходов зависит от их прошлых значений. Данный метод широко применяется в региональной практике среднесрочного и краткосрочного финансового планирования.

При втором подходе – моделировании, т.е. способе теоретического анализа и практического действия, направленном на разработку и использование моделей, значение доходов представляется в виде зависимости от составляющих его факторов. Прогнозное значение каждого элемента до-

Глава 12 Планирование и прогнозирование доходной части бюджета

хода рассчитывается с помощью этой зависимости по прогнозным значениям факторов. Моделирование активно используется на республиканском уровне, но значительно реже применяется для прогнозирования доходов местных бюджетов.

Однако, с помощью данных методов практически невозможно учесть постоянно меняющиеся факторы макроэкономической ситуации, изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, приоритеты социально-экономической политики. Несмотря на свое широкое распространение, экстраполяционные методы не позволяют получать достаточно точные прогнозы элементов доходов.

Таблица 12.1 – Прогноз показателей бюджета на 2011 – 2013 годы

№ п/п	Наименование показателей	оценка 2010	Прогноз		
			2011	2012	2013
млрд.тенге					
Государственный бюджет					
1	Поступления	4 032,4	4 776,2	5 172,9	5 637,5
2	Доходы (без учета поступлений трансфертов)	2 827,5	3 571,3	3 968,0	4 432,6
3	В т.ч. налоговые поступления	2 712,8	3 463,5	3 876,5	4 337,3
Республиканский бюджет					
4	Поступления	3 517,8	4 049,5	4 373,8	4 779,4
5	Доходы (без учета поступлений трансфертов)	1 973,0	2 636,9	2 955,2	3 339,2
6	В т.ч. налоговые поступления	1 886,9	2 543,7	2 879,3	3 260,5

Методика расчета налоговых доходов бюджета еще не окончательно отработана, недостаточна база данных, которая необходима для достоверного моделирования влияния различных факторов на объем налоговых поступлений.

В силу объективной неопределенности прогнозов поступлений налогов, различия между плановыми и фактическими объемами мобилизации неизбежны. Однако, выполнение плановых цифр зависит не только от усилий уполномоченных органов, состояния экономики и показателей деятельности предприятий-налогоплательщиков, но и от того, насколько реальны и выполнимы позиции плана, насколько точны были расчеты и прогнозы, положенные в основу при его разработке.

Методика расчета контингентов налоговых поступлений характеризуется следующими этапами:

- центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета обобщает сведения о текущих налоговых поступлениях и представляет их в центральный уполномоченный орган по бюджетному планированию;
- центральный уполномоченный орган по бюджетному планированию на основе макроэкономических показателей среднесрочного плана социально-экономического развития страны прогнозирует контингенты нало-

говых поступлений и доводит их до местных уполномоченных органов по бюджетному планированию;

– местные уполномоченные органы по бюджетному планированию и по исполнению бюджета параллельно осуществляют прогнозирование контингентов доходов на соответствующей территории.

В процессе прогнозирования контингентов доходов бюджета необходимо учесть изменения и дополнения, внесенные в действующие законодательные и нормативные акты, и разграничение поступлений по уровням бюджетной системы осуществлять по нормам Налогового и Бюджетного кодексов и в соответствии со статьями Закона о республиканском бюджете на очередной год

Таким образом, основой для точного и обоснованного планирования налоговых доходов бюджетов всех уровней является всесторонний анализ социально-экономических показателей в совокупности с оценкой поступлений налогов в предыдущие периоды, создание благоприятных условий для предприятий-налогоплательщиков позволяющих снизить амплитуду колебаний показателей их экономической деятельности, а так же совершенствование и стабилизация законодательной базы. Совершенствование методики прогнозирования налоговых доходов является актуальным направлением совершенствования бюджетного процесса в Казахстане.

***Ключевые слова:** бюджет, детерминированные модели, методы прогнозирования, макроэкономические показатели, налоги, налоговое планирование, прогнозирование доходов, экстраполяция.*

12.3 Планирование неналоговых поступлений в бюджет

В качестве характерных особенностей неналоговых форм мобилизации финансовых ресурсов отличающих их от налоговых поступлений можно выделить то, что:

- порядок установления, исчисления и взимания регламентируется комплексом нормативных документов, согласно которым неналоговые доходы могут носить обязательный и необязательный характер, взиматься на добровольной и принудительной основе;
- не определены конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие налоговые элементы;
- большая целевая направленность использования поступлений, закрепленная в правовых актах по порядку исчисления и взимания каждого конкретного платежа;
- нет жесткого планирования;
- на практике оно осуществляется исходя из фактических поступлений за предыдущие периоды с учетом динамики, темпов инфляции и изменений в законодательстве.

В группу неналоговых доходов включаются довольно разнородные платежи, получение которых бюджетом имеет различные основания.

Все налоговые доходы носят систематический характер и, следовательно, четко планируются в доходной части бюджета. Некоторые неналоговые доходы не подвергаются планированию и не могут быть твердо закреплены в доходной части бюджета. Поэтому в доходной части закона о бюджете на соответствующий год несколько видов неналоговых доходов могут группироваться с указанием единой планируемой суммы.

В целом неналоговые доходы отличаются от налоговых «субъектным составом, содержанием прав и обязанностей участников финансовых правоотношений, складывающихся в связи с уплатой и перечислением в бюджет неналоговых доходов».

Неналоговые доходы по порядку зачисления в бюджет (по функциональной классификации) относятся к собственным доходам бюджетов, т.е. законодательно закрепляются на постоянной основе полностью или частично за соответствующими бюджетами.

В доходах бюджетов первостепенную роль в настоящее время играют налоги, а неналоговые доходы отступили на второй план, поскольку связаны с обладанием определенным имуществом и не могут увеличиваться, как налоги. Большинство неналоговых доходов существуют по иным соображениям, кроме финансовых, – по экономическим и политическим соображениям.

Неналоговые доходы служат не только целям привлечения дополнительных доходов в бюджетную систему. Например, доходы от предоставления платных услуг, оказываемых государственными предприятиями, организациями и учреждениями, являются свидетельством существующего спроса или потребности населения в определенном виде услуг. Плата за услуги способствует «рационализации» потребления, экономии финансовых ресурсов, и, в конечном счете, осознанию зависимости размера платы за услуги от объема и качества предоставляемых услуг.

Планирование неналоговых доходов представляет собой заранее определенную возможность маневрирования потоками неналоговых доходов бюджетов путем использования научно обоснованных форм и методов принятия решений в области управления неналоговыми активами.

Планирование неналоговых доходов бюджета, также как и организация, регулирование и контроль является составной частью управления неналоговыми доходами государственного бюджета. Они либо планируются методом «от достигнутого», либо не планируются вообще. В то же время в мировой практике данный вид доходов четко планируется и жестко контролируется. Например, доходы от сдачи имущества в аренду планируются либо автоматическим методом (в плановый год заносятся данные из отчета прошлого периода), либо осуществляется пообъектное планирование. Автоматический метод используется, если договоры аренды

заключены более чем на 3 года и не предполагают пересмотра. Пообъектное планирование – более сложная процедура.

Комитет по государственному имуществу каждого региона составляет карту недвижимости, в которой районы раскрашены разным цветом в зависимости от категории стоимости аренды (как правило, стоимость аренды помещения зависит от месторасположения). Затем вводятся поправочные коэффициенты (качество помещения, ремонт, подъезд автотранспорта и т.д.), которые увеличивают или уменьшают стоимость аренды.

При планировании доходов от сдачи имущества в аренду госслужащие и контролирующие органы ориентируются на данные карты. Сначала определяют потенциально свободные помещения, которые могут быть сданы в аренду, и на основе карты рассчитывают минимальную стоимость арендной платы 1 м² площади и всего помещения. Затем определяют, сколько времени помещение будет находиться в аренде. На основании всех этих данных рассчитывают плановые поступления от аренды. При заключении договора на аренду помещения госслужащие так же проводят тендер, как и при покупке товаров, работ, услуг, т.е. поручают поиск клиентов нескольким риелторским фирмам, тем более что платить за услуги придется арендатору.

Для эффективного управления неналоговыми доходами бюджета предлагается выделить две группы:

1. условные неналоговые доходы (доходы от внешнеэкономической деятельности в виде таможенных пошлин и платежи при пользовании природными ресурсами);

2. чистые неналоговые доходы (доходы от использования государственного имущества, доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, средства, полученные в результате применения мер гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности, а также доходы от внешнеэкономической деятельности за исключением таможенных пошлин).

Основными принципами планирования неналоговыми доходами являются:

- принцип оценки результатов планирования на основе критериев социальной (затраты соотносятся с благами, получаемыми обществом) и экономической (затраты соотносятся с экономическими показателями) эффективности;

- принцип целеполагания предполагает наличие четко сформулированной цели планирования неналоговыми доходами государства, а также применительно к конкретным объектам;

- принцип результативности означает разработку научно обоснованной дивидендной политики и других конкретно выраженных эффектов от планирования неналоговыми активами;

- принцип ответственности субъектов планирования.

Сравнивая виды доходов бюджетов всех уровней Республики Казахстан, необходимо отметить, что неналоговые доходы могут носить добровольный и принудительный характер в отличие от налоговых доходов, имеющих обязательный характер.

Неналоговые платежи обязательного характера отличаются от налогов определенной возмездностью, так как их взимание обусловливается предоставлением плательщику права на занятие определенной деятельностью, получением услуг со стороны государства, имеющих юридическое значение, пользованием государственным имуществом. Следовательно, можно требовать совершения государственными органами действий, связанных с платежами.

Иные обязательные неналоговые платежи носят штрафной характер. При этом закрепляется возможность принудительного взыскания неуплаченных неналоговых платежей.

По отношению к неналоговым доходам, как правило, не определяются конкретные ставки, сроки уплаты, льготы и другие чисто налоговые элементы. Неналоговые доходы нередко привязываются к определенным целевым расходам, в то время как налоговые доходы не имеют целевой направленности и расходуются на финансовое обеспечение деятельности государства.

Как уже было отмечено, неналоговые доходы отличаются от налоговых тем, что могут носить как добровольный, так и обязательный характер, не подлежат твердому планированию, нередко имеют целевое назначение, в большой степени регулируются подзаконными актами.

В законах о бюджете на соответствующий год дается неполный перечень возможных доходов государственного бюджета, перечисляются только доходы, актуальные и планируемые в соответствующем году.

Величина поступлений неналоговых доходов в государственный бюджет и их конкретные виды устанавливаются Законом РК о республиканском бюджете на соответствующий год.

При прогнозировании неналоговых поступлений используются данные динамики поступлений за ряд лет с учетом индекса потребительских цен на прогнозируемый год и изменений курса тенге. При этом также используются прогнозные данные, представленные центральными государственными органами по следующим неналоговым поступлениям республиканского бюджета:

- поступления части чистого дохода Национального банка РК;
- поступления части чистого дохода республиканских государственных предприятий;
- дивиденды на государственные пакеты акций, находящиеся в республиканской собственности;
- доходы на доли участия в юридических лицах, находящиеся в республиканской собственности;

Глава 12 Планирование и прогнозирование доходной части бюджета

- доходы от аренды имущества, находящегося в республиканской собственности;
- вознаграждения за размещение средств государственных внешних займов;
- вознаграждения по кредитам, выданным из республиканского бюджета;
- доходы от продажи вооружения и военной техники;
- поступления от реализации товаров (работ, услуг) государственными учреждениями;
- поступления от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями;
- штрафы, пеня, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями;
- другие неналоговые поступления в республиканский бюджет.

Местными исполнительными органами определяются прогнозные данные по аналогичным неналоговым поступлениям бюджетов соответствующих нижестоящих уровней.

Государственная пошлина представляет собой платежи, уплачиваемые юридическими и физическими лицами за действия, совершаемые специально уполномоченными органами. Оплата государственной пошлины производится до совершения действий, а также уплачивается непосредственно при выдаче оплаченного пошлиной документа. Уплаченные суммы пошлины зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом.

Прогнозирование суммы поступлений в бюджеты государственной пошлины определяется исходя из анализа динамики поступлений за предыдущие годы с оценкой ожидаемого поступления в текущем году, с корректировкой на предполагаемые изменения в предстоящем периоде.

На прогнозируемый год суммы доходов за ведение предпринимательской и профессиональной деятельности рассчитываются, исходя из анализа динамики поступлений за предыдущие годы, с оценкой ожидаемого поступления текущего года, скорректированного на предполагаемые изменения в налогооблагаемой базе в предстоящем периоде. К таким доходам относят-

Таблица 12.2 – Прогноз показателей бюджета на 2011 – 2013 годы

№ п/п	Наименование показателей	оценка 2010	Прогноз		
			2011	2012	2013
млрд. тенге					
Государственный бюджет					
1	Доходы (без учета поступлений трансфертов)	2 827,5	3 571,3	3 968,0	4 432,6
2	В т.ч. неналоговые поступления	79,3	84,5	66,9	69,2
Республиканский бюджет					
1	Доходы (без учета поступлений трансфертов)	1 973,0	2 636,9	2 955,2	3 339,2
2	в т.ч. неналоговые поступления	59,7	78,6	60,6	62,5

ся имущественный доход, налогооблагаемый доход индивидуального предпринимателя, доход адвокатов и частных нотариусов, прочие доходы, не облагаемые у источника выплаты.

Как известно, одними из основных источников неналоговых доходов можно считать поступления от продажи и использования государственного имущества. Состав неналоговых доходов носит нестабильный характер, их перечень носит открытый характер, при этом доходы от использования и продажи государственного имущества относятся к неналоговым доходам по своей правовой природе.

В условиях рыночной экономики государство является предпринимателем, заинтересованным в получении предпринимательского дохода от имеющегося у него имущества. На протяжении последних лет прослеживается рост неналоговых доходов, в то время как количество объектов государственной собственности сокращается в результате приватизации.

При этом именно в процессе совершенствования системы неналоговых доходов от продажи и использования государственного имущества Республика Казахстан может проявлять себя как специфический участник гражданского общества, обладающий собственностью.

Увеличение неналоговых доходов государственного бюджета направлено на достижение цели снижения налогового бремени при сохранении роста доходов бюджета, и в этом заключается основополагающее значение неналоговых доходов. И, наоборот, при благоприятных экономических условиях в государстве необходимо снижать или прекращать продажу государственной (региональной) недвижимости.

Методология расчета показателей эффективности управления неналоговыми доходами государства включает в себя следующие составляющие:

1) Коэффициент неналоговых доходов бюджета определяется как отношение неналоговых поступлений в бюджет отчетного периода к ВВП;

2) Коэффициент роста неналоговых доходов бюджета определяется как отношение неналоговых поступлений в бюджет отчетного периода к неналоговым поступлениям в бюджет предыдущего периода;

3) Коэффициент качества планирования неналоговых доходов бюджета определяется как отношение фактических неналоговых поступлений в бюджет к плановым неналоговым поступлениям в бюджет;

4) Коэффициент качества планирования чистых неналоговых доходов бюджета определяется как отношение фактических поступлений чистых неналоговых доходов в бюджет к плановым поступлениям чистых неналоговых доходов в бюджет.

Модель управления доходами от государственных активов строится на основе их разделения на две группы:

1) невозобновляемые доходы (единовременные поступления от продажи государственного и казенного имущества, от приватизации);

2) возобновляемые доходы (регулярные поступления в виде дивидендов, отчислений от прибыли, арендные платежи и т.п.).

При планировании неналоговых доходов необходимо учитывать, что существует возможность удвоения величины чистых неналоговых доходов до уровня 5% ВВП и 10% совокупных доходов бюджета за счет задействования потенциальных резервов роста доходов от государственных активов:

- инвентаризация объектов государственной собственности с формированием системы кадастров, особенно в отношении оценки объектов собственности за рубежом с одновременным законодательным установлением ограничений размеров возможного участия иностранных инвесторов в уставных капиталах предприятий сырьевых и оборонных отраслей экономики;
- совершенствование процедур приватизации, включая повышение подконтрольности, прозрачности, реалистичности планов;
- законодательное установление процедур национализации и муниципализации с введением специального налога;
- соблюдение разработанных принципов определения размера арендной платы на основе реальной оценочной стоимости имущества;
- развитие механизма концессий;
- повышение качества планирования и контроля за уплатой части прибыли казенных предприятий в бюджет;
- внедрение методики прогноза дивидендных поступлений;
- развитие института доверительного управления.

Для наиболее эффективного планирования неналоговых доходов бюджета можно предложить применение более прогрессивных методов планирования и прогнозирования, обеспечивающих многовариантность расчетов на основе экономико-математических методов и моделирования, выбор оптимального варианта; переход к многовариантному составлению проекта бюджета.

Ключевые слова: налоговые элементы, налоговый аппарат, государственное предприятие, финансовые ресурсы, бюджетная система, внешне-экономическая деятельность, Национальный банк РК, государственная пошлина, мониторинг.

12.4 Планирование и прогнозирование поступлений от продажи основного капитала и ранее выданных кредитов

Доходы бюджета наравне с налоговыми и неналоговыми поступлениями формируются за счет продажи основного капитала. Поступлениями от продажи основного капитала являются поступления в бюджет денег от:

- продажи государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями;
- поступлений от продажи имущества, закрепленного за государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета;

- поступлений от продажи гражданам квартир;
- продажи товаров из государственного материального резерва;
- поступлений от погашения задолженности за полученные товары из государственных резервов;
- поступлений от реализации сверхнормативных запасов;
- поступлений от реализации зерна из государственных ресурсов;
- поступлений от реализации материальных ценностей мобилизационного резерва:
- поступлений от реализации материальных ценностей государственного материального резерва;
- продажи земли и нематериальных активов;
- поступлений от продажи земельных участков;
- поступлений от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- продажи нематериальных активов;
- платы за продажу права аренды земельных участков.

Планирование и прогнозирование доходов от продажи основного капитала основывается на законодательных актах, которые регулируют уплату этих платежей. При прогнозировании поступлений от реализации государственного имущества, закрепленного за государственными учреждениями, товаров из государственного материального резерва, нематериальных активов, принадлежащих государству, и от продажи земельных участков используются прогнозные показатели, представленные центральными, местными исполнительными органами, иными государственными органами и разработанные на основе среднесрочных планов социально-экономического развития страны и регионов.

Основной целью государственной политики в области управления государственной собственностью и процессом ее приватизации является увеличение доходов бюджета за счет неналоговых поступлений от использования государственного имущества и установление оптимального состава и структуры государственной собственности с учетом интересов и задач государства. Для этого постоянно проводится инвентаризация объектов государственной собственности, позволяющая выявить неиспользуемое или используемое не по назначению, а также бесхозное имущество, которое затем подлежит приватизации или предоставлению в аренду (в доверительное управление); приватизация осуществляется в соответствии с интересами государства по отношению к определенным отраслям экономики и конкретным предприятиям.

В отличие от других неналоговых поступлений, деньги от приватизации имущества горнодобывающей и обрабатывающей отраслей, находящегося в республиканской собственности, используются на пополнение Национального фонда РК, а не доходной части бюджета.

Особенностью прогнозирования поступлений от продажи имущества, осуществляемого на основе анализа поступлений за ряд лет с учетом

индекса потребительских цен на предстоящий год, является разделение основного капитала, закрепленного за государственными учреждениями, в зависимости от источника финансирования.

В республиканский бюджет прогнозируются поступления от продажи государственного имущества учреждений, финансируемых из этого же бюджета, от продажи товаров из государственного материального резерва и нематериальных активов, принадлежащих государству, а в областной бюджет – только поступления от продажи имущества учреждений, финансируемых из областного бюджета.

Прогноз поступлений от продажи основного капитала в бюджет города республиканского значения, столицы и района (города областного значения) складывается из денег от продажи имущества государственных учреждений, финансируемых из соответствующих бюджетов, а также от продажи земельных участков.

Наряду с прогнозированием поступлений в бюджет от продажи основного капитала, в поступлениях всех уровней бюджетной системы отражаются прогнозируемые суммы официальных трансфертов.

Официальными трансфертами общего характера являются бюджетные субвенции, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты, и бюджетные изъятия, передаваемые, наоборот, из нижестоящих в вышестоящие бюджеты. В соответствии с Бюджетным кодексом их объемы между республиканским бюджетом и бюджетами областными, городов республиканского значения, столицы устанавливаются в абсолютном выражении на трехлетний период с разбивкой по годам Законом о республиканском бюджете. Объемы же официальных трансфертов между областными и районными бюджетами устанавливаются решениями областных маслихатов.

В поступлениях бюджета района (города областного значения) учитываются официальные трансферты из областного бюджета, а города республиканского значения, столицы – официальные трансферты из республиканского бюджета. В областной бюджет поступают официальные трансферты из нижестоящих бюджетов (района, города областного значения) и из республиканского бюджета. В поступлениях республиканского бюджета учитываются официальные трансферты из нижестоящих бюджетов (областных, городов республиканского значения, столицы) и из Национального фонда РК.

В доходную часть республиканского бюджета зачисляются поступления правительственных займов, от погашения выданных кредитов и от продажи финансовых активов, находящихся в республиканской собственности. Аналогичные поступления зачисляются в доходную часть местных бюджетов, но с той лишь разницей, что кредиты выдаются из местных бюджетов, активы находятся в соответствующей коммунальной собственности и займы предоставляются соответствующими местными исполнительными органами.

Категория «погашение кредитов», выданных из бюджета, представляет собой совокупность поступлений денежных средств со стороны государственных хозяйствующих субъектов по бюджетным кредитам. Бюджетные кредиты могут предоставляться из республиканского бюджета и из областных бюджетов нижестоящим бюджетам на реализацию бюджетных инвестиционных проектов и на покрытие кассового разрыва в течение финансового года (см. далее глава 18).

Погашение ранее выданных кредитов рассматривается как один из источников поступлений в бюджет денежных средств. Под погашением понимается сумма возврата основного долга по кредитам, ранее выданным из бюджета или сумма возврата правительственного долга и долга местных исполнительных органов. Эти суммы зачисляются в доходную часть тех уровней бюджетов, из которых ранее были предоставлены кредиты.

Погашение бюджетных кредитов, т.е. денег выделенных из бюджета на возвратной, срочной и платной основе, означает возврат заемщиком основного долга в соответствии с кредитным договором. В кредитном договоре, который представляет собой соглашение между кредитором, администратором бюджетной программы и заемщиком, устанавливаются права и обязанности сторон по предоставлению, использованию, обслуживанию и погашению бюджетного кредита. Возврат бюджетного кредита осуществляется в соответствии с графиком погашения и обслуживания кредита, в котором устанавливаются сроки, периодичность платежей по погашению и обслуживанию бюджетного кредита.

По согласованию с кредитором, заемщик бюджетного кредита имеет право на досрочное погашение кредита, равно как кредитор имеет право требовать досрочного погашения кредита при нарушении заемщиком условий кредитного договора, а при образовании у заемщика задолженности кредитор принимает установленные действующим законодательством меры, обеспечивающие погашение кредита.

В случаях, если задолженность по бюджетному кредиту образовалась у местного исполнительного органа, либо он используется не по целевому назначению, то кредитор имеет право снять со счета местного бюджета сумму задолженности либо сумму, использованную не по целевому назначению.

Государственные гарантии по займам предоставляются после оформления и регистрации соглашения, заключаемого в письменной форме договора гарантии между центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета и заимодателем или в форме гарантийного обязательства. Этот документ содержит сведения, подтверждающие обеспечение исполнения обязательств по возврату средств, направленных из республиканского бюджета и необходимых для исполнения обязательств Правительства РК по государственной гарантии.

Государственная гарантия исполняется после наступления даты платежа по требованию заимодавца, если обеспеченный государственной гарантией заем не погашен заемщиком и в пределах средств, предусмотренных законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год.

Возврат в республиканский бюджет средств, выделенных на исполнение обязательств по государственной гарантии, осуществляется в течение срока, определенного в соглашении, и по установленной в Бюджетном кодексе ставке вознаграждения. Соответствующими статьями Бюджетного кодекса регулируются также реструктуризация займа, замена должника, исковая давность, прекращение требований по возврату средств, направленных на исполнение обязательств по государственной гарантии.

Ключевые слова: основной капитал, государственное имущество, нематериальные активы, государственный материальный резерв, приватизация, индекс потребительских цен, государственные гарантии, бюджетные кредиты.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой планирование доходов бюджета?
2. Перечислите основные принципы планирования доходной части бюджета.
3. Что представляет собой бюджетное прогнозирование?
4. Что такое система поддержки принятия решений?
5. Перечислите состав информационно-аналитической системы мониторинга доходов бюджета.
6. Перечислите показатели, которые влияют на уровень доходов местных бюджетов.
7. Что такое планирование налоговых доходов бюджетов?
8. Перечислите основные инструменты налогового планирования.
9. Дайте определение планированию неналоговых доходов.
10. Охарактеризуйте структуру неналоговых доходов.
11. Перечислите основные принципы планирования неналоговых доходов.
12. Какие доходы включаются в состав неналоговых доходов республиканского бюджета?
13. Какие доходы включаются в состав неналоговых доходов местных бюджетов?
14. Какие коэффициенты рассчитываются для анализа эффективности управления неналоговых доходов?
15. Охарактеризуйте структуру поступлений бюджета от продажи основного капитала.
16. Дайте определение категории «погашение кредитов».
17. Объясните порядок предоставления государственных гарантий по займам.
18. В чем заключается особенность прогнозирования поступлений от продажи имущества?
19. Что представляет собой государственная пошлина?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Сущность, значение и роль планирования доходов государственного бюджета.
2. Модели и методы процесса планирования доходов бюджета.
3. Бюджетное планирование и прогнозирование.
4. Роль бюджетного планирования в экономике стран с рыночным механизмом хозяйствования.
5. Проблемы планирования финансовых ресурсов и резервов в бюджет в экономике Казахстана в условиях рыночных отношений.
6. Бюджетное планирование доходов и бюджетный процесс в Казахстане.
7. Экономические основы формирования доходов бюджетов.
8. Содержание и принципы формирования доходов бюджета: методология их планирования по звеньям бюджетной системы.
9. Планирование и прогнозирование доходов местных бюджетов (на примере.....).
10. Разграничение доходных источников между республиканским и местным уровнем в соответствии с характером налоговой базы.
11. Основные подходы к регулированию межбюджетных отношений в области доходных полномочий.
12. Прогнозирование и планирование налоговых доходов.
13. Планирование и прогнозирование неналоговых доходов.
14. Особенности планирования доходной части бюджета в странах с развитой рыночной экономикой.
15. Особенности прогнозирования доходной части бюджета в странах с развитой рыночной экономикой.
16. Планирование и прогнозирование поступлений от продажи основного капитала и ранее выданных кредитов.

Глава 13 Формирование расходов бюджета

13.1 Экономическая сущность и классификация расходов бюджета

Экономическая сущность расходов бюджета реализуется в его обширной классификации. Каждый вид расходов обладает качественной и количественной характеристикой. При этом качественная характеристика, отражая экономическую природу явления, позволяет установить назначение бюджетных расходов, количественная – их величину.

Многообразие конкретных видов бюджетных расходов обусловлено целым рядом факторов: природой и функциями государства, уровнем социально-экономического развития страны, разветвленностью связей бюджета с национальным хозяйством, административно-территориальным устройством государства, формами предоставления бюджетных средств и т.п. Сочетание этих факторов порождает ту или иную систему расходов бюджета любого государства на определенном этапе социально-экономического развития.

Для выяснения роли и значения бюджетных расходов в экономической жизни общества их классифицируют по определенным признакам.

Расходы бюджета подразделяются по их влиянию на процесс расширенного воспроизводства. В этом случае выделяются:

- 1) текущие бюджетные расходы;
- 2) капитальные бюджетные расходы.

Текущие расходы связаны с предоставлением бюджетных средств юридическим лицам на их содержание и покрытие текущих потребностей. Эти расходы включают затраты на государственное потребление (содержание экономической и социальной инфраструктуры, отраслей национального хозяйства, закупки товаров и услуг гражданского и военного характера, текущие расходы государственных учреждений), текущие субсидии нижестоящим органам власти, государственным и частным предприятиям, транспортные платежи, выплату процентов по государственному долгу и другие расходы. Как правило, эти расходы в основном соответствуют затратам, отраженным в обычном бюджете или бюджете текущих расходов и доходов.

Капитальные расходы представляют собой денежные затраты, связанные с вложением в основной капитал и прирост запасов. Они включают в себя капиталовложения за счет бюджета в различные отрасли национального хозяйства, инвестиционные субсидии и долгосрочные бюджетные кредиты государственным и частным предприятиям местным органам власти. Данная группа расходов отражается в бюджете капитальных расходов и доходов государства.

Расходами бюджета являются затраты, бюджетные кредиты, приобретение финансовых активов, погашение займов.

Затратами являются бюджетные средства, выделяемые на невозвратной основе.

Бюджетными кредитами являются деньги, выделяемые из бюджета на возвратной, срочной и платной основе.

Приобретением финансовых активов являются бюджетные средства, направляемые на приобретение в государственную собственность долей участия и ценных бумаг юридических лиц, в том числе международных организаций.

Погашением займов являются бюджетные средства, направляемые на погашение основного долга в соответствии с международными договорами о государственных займах, ратифицированными Республикой Казахстан, а также по внутренним займам.

Осуществление функций государства возможно только при их материальном опосредовании, поскольку деятельность государства связана с прямыми расходами государственных средств. Расходы показывают конкретную величину затрат.

Система расходов бюджета – это совокупность конкретных видов государственных расходов всех уровней бюджетов и взаимосвязанных между собой.



Рисунок 13.1 – Принципы построения системы расходов бюджета

Государственные расходы должны осуществляться строго по целевому назначению – по направлениям, предусмотренным бюджетом.

Принцип безвозвратности средств используется в основном в финансировании социальной сферы. В процессе финансирования развития экономики имеет место результативное инвестирование, т.е. действует принцип возвратности выделяемых бюджетных ассигнований, которые рассматриваются при этом как производительные расходы бюджета.

Принцип соблюдения режима экономии представляет собой систему форм и методов снижения расходов бюджета, которые позволяют осуществлять наибольшую результативность и эффективность использования бюджетных ресурсов.

Состав и структура расходов государственного бюджета определяется их экономическим содержанием и задачами, которые стоят перед государством. В Бюджетном кодексе республики установлена классификация расходов бюджета, действующая на всех уровнях бюджетной системы.

Государственными расходами являются затраты государства на обеспечение своего бесперебойного функционирования, удовлетворение потребностей членов общества, которые покрываются из централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Все эти расходы государства в подавляющей части финансируются за счет средств, концентрируемых в государственном бюджете.

Расходы государственного бюджета по роли в общественном воспроизводстве можно подразделить на две группы затрат:

- а) по обеспечению непрерывного процесса производства, увеличению производственных фондов;
- б) по удовлетворению социально-культурных потребностей членов общества.

К первой группе относятся расходы государственного бюджета, направляемые на финансирование экономики. К второй группе относятся затраты бюджета на финансирование социально-культурных мероприятий, образования, науки, обороны и управления государством.

Соотношение между этими группами расходов определяет эффективность бюджета. Чем выше уровень затрат, направляемых на развитие конкурентоспособной экономики, и, соответственно, ниже уровень потребительских затрат бюджета, тем эффективнее использование бюджетных средств. При этом эффективность расходования бюджетных средств зависит от методики формирования расходов государственного бюджета, которая, в свою очередь, зависит, от проводимой государством социальной политики и сложившейся в данный момент социально-экономической ситуации.

Особенности формирования расходов по видам бюджетов заключаются в сущности их предназначений. При формировании расходов по видам бюджетов учитываются такие факторы:

- а) разграничение функций между органами управления;
- б) подчиненность учреждений;
- в) границы деятельности учреждений;
- г) целесообразность отнесения расходов на данный бюджет.

Формирование расходов местных бюджетов регулируется Бюджетным кодексом, нормативно-правовыми актами, решениями маслихатов соответствующих административно-территориальных единиц. Местные органы власти наделены полномочиями по использованию экономической и финансовой базы территорий.

Экономическую базу каждой отдельной административно-территориальной единицы составляют собственное имущество и переданные им объекты, которые являются источниками доходов для удовлетворения социально-экономических потребностей местного населения. Финансовая база представляет финансовые ресурсы, состоящие из собственных бюджетных средств и официальных трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Расходы между уровнями бюджетной системы распределяются в соответствии с Бюджетным кодексом Республике Казахстан. Состав и форми-



Рисунок 13.2 – Основные направления формирования расходов республиканского бюджета

рование расходов каждого уровня бюджетной системы определяется действующими законодательными актами, наличием конкретных объектов на соответствующей административно-территориальной единице, которые необходимо финансировать, и затратами для обеспечения их жизнедеятельности.

Лимит расходов республиканского и местных бюджетов формируется соответствующими уполномоченными органами по бюджетному планированию для текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития. Основой определения лимита расходов бюджета служат прогнозные показатели бюджета, приоритетных направлений расходования бюджетных средств, предельно допустимый размер отрицательного операционного сальдо, макроэкономические и др. показатели. Рассмотренные и одобренные бюджетной комиссией в срок до 5 июля соответствующего финансового года лимиты расходов бюджетов, доводятся затем до каждого администратора бюджетных программ уполномоченными органами по бюджетному планированию.

При расчете лимита расходов бюджета для текущих бюджетных программ учитываются:

– общая сумма затрат на текущие бюджетные программы, включая объемы бюджетных субвенций и изъятий, которая не должна превышать объем доходов соответствующего бюджета;

- утвержденные натуральные нормы;
- объем текущих бюджетных программ текущего финансового года;
- определенные в Среднесрочной фискальной политике увеличения или сокращения расходов бюджета;
- завершающиеся в текущем финансовом году текущие бюджетные программы (их исключение).

Лимиты расходов бюджета для текущих бюджетных программ определяются и доводятся до каждого администратора этих программ. Для бюджетных программ развития лимит расходов определяется без распределения между администраторами программ и рассчитывается как разница между общим прогнозным объемом всех расходов бюджета и общим объемом лимита расходов бюджета на текущие бюджетные программы.

Администраторы бюджетных программ в сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан, вносят в уполномоченный орган по бюджетному планированию бюджетные заявки.

В расходах предусмотрена функциональная, экономическая и ведомственная классификации. Согласно функциональной классификации расходы подразделяются на пять разделов: функциональная группа, подфункция, государственное учреждение – администратор программ, программа, подпрограмма. Сочетание названных уровней образует код функциональной классификации расходов. Функциональная классификация представляет развернутую характеристику видов деятельности, мероприятий и участников бюджетных отношений.

Функциональная классификация расходов бюджета. Функциональной классификацией расходов бюджета является группировка расходов бюджетов всех уровней, определяющая направления расходования бюджетных средств по функциональным и ведомственным признакам, отражающим выполнение функций государства, реализацию государственной политики в республике.

Группировка функциональной классификации расходов бюджета состоит из следующих уровней:

- функциональные группы;
- функциональные подгруппы;
- администраторы бюджетных программ;
- бюджетные программы и подпрограммы.

Функциональная группа – объединение расходов бюджета по отраслевым признакам и функциональному направлению. Функциональная подгруппа конкретизирует направление расходования бюджетных средств внутри функциональной группы. Важно учесть, что на основе функциональной классификации расходов бюджета может формироваться ведомственная классификация расходов бюджета, составляемая посредством группировки администраторов бюджетных программ, функциональных групп и бюджетных программ (подпрограмм).

Экономическая классификация расходов бюджета. Экономической классификацией расходов бюджета является группировка расходов бюджета по экономическим характеристикам, отражающая операции, осуществляемые государственными учреждениями для реализации бюджетных программ.

Группировка экономической классификации расходов бюджета состоит из категории, класса, подкласса и специфика. При этом категория группирует расходы по экономическим признакам: текущие расходы, капитальные расходы, предоставление кредитов, финансирование.

Класс и подкласс группируют расходы по основным видам операций, проводимых государственными учреждениями.

В свою очередь, специфика определяет вид операции, проводимой государственным учреждением для реализации бюджетной программы. Класс, подкласс и специфика уточняют назначение и характер расходов, например, в текущих расходах: расходы на товары и услуги – заработная плата рабочих и служащих – основная заработная плата и служащих. При исполнении бюджета используется сочетание функциональной и экономической классификаций в виде перекрестной классификации, включающей основные подразделения обеих классификаций.

Исполнение расходов и кредитование бюджета по ведомственной классификации означают группировку по администраторам бюджетных программ, например Администрация Президента Республики Казахстан, хозяйственное управление Парламента, Канцелярия Премьер-министра, акимы областей и городов Алматы и Астаны, министерства, комитеты, агентства, другие ведомства и службы Республики Казахстан.

В целях обеспечения системности в распределении расходных полномочий определяется компетенция государственных органов по уровням управления в выполнении определенных функций с последующим закреплением за ними расходных полномочий. Государством в разное время определяются различные приоритеты по расходованию имеющихся в распоряжении средств, которые влияют на количество затрачиваемых средств на те или иные потребности. Изменение государством своих приоритетов по расходованию денежных средств отражается в его фискальной политике и стратегических социально-экономических планах. В этой связи государство либо изыскивает новые источники доходов, либо регулирует (сокращает) расходы на иные потребности.

Ключевые слова: расширенное воспроизводство, инвестиционные субсидии, лимит расходов, операционное сальдо, бюджетная комиссия, расходы бюджета, функциональная классификация, ведомственная классификация, администраторы бюджетных программ, бюджетная заявка, фискальная политика.

13.2 Особенности формирования расходов по уровням бюджетной системы

Как было отмечено выше, затратами государственного бюджета являются средства государственного бюджета, выделяемые на невозвратной основе (раздел 5.1). При этом, субсидии юридическим лицам могут предоставляться только при отсутствии другого, более эффективного способа реализации задач социально-экономического развития конкретной отрасли или сферы деятельности в случаях, предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан. Приоритетные направления субсидирования юридических лиц определяются среднесрочной фискальной политикой.

Официальные трансферты могут иметь как общий характер, так и целевое назначение. Официальные трансферты, носящие целевой характер, являются целевыми трансфертами.

Расходы республиканского бюджета осуществляются по следующим направлениям:

1) расходы, связанные с финансированием государственных услуг общего характера включают в себя:

- обеспечение, обслуживание и охрана Президента Республики Казахстан и его семьи;
- функционирование Парламента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан и Конституционного Совета Республики Казахстан;
- проведение выборов и референдумов;
- стратегическое и среднесрочное планирование социально-экономического развития Республики Казахстан;
- прогнозирование государственного бюджета и планирование республиканского бюджета;
- деятельность органов налоговой службы;
- организация исполнения республиканского бюджета и расчетно-кассового обслуживания местных бюджетов;
- управление республиканской собственностью;
- организация проведения процедур банкротства, реабилитационной процедуры и внесудебной процедуры ликвидации;
- организация единой системы государственных закупок;
- государственный финансовый контроль;
- таможенная деятельность;
- внешнеполитическая деятельность государства;
- проведение фундаментальных научных исследований;
- государственный статистический учет;
- организация единой системы государственной службы;
- государственная аттестация научных кадров;

- присуждение государственных премий и награждение государственными наградами в различных отраслях и сферах деятельности в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

2) в сфере финансирования обороны, общественного порядка, безопасности расходы бюджета направляются для:

- организации и обеспечения обороны государства;
- мобилизационной подготовки и мобилизации, проводимых центральными исполнительными органами;
- формирования и хранения государственных материальных резервов;
- обеспечения национальной безопасности;
- борьбы с терроризмом и проявлениями экстремизма и сепаратизма;
- обеспечения защиты государственных секретов;
- организации мероприятий, связанных с выполнением всеобщей воинской обязанности, за исключением мероприятий, финансируемых из областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы и района (города областного значения);
- охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на территории Республики Казахстан, за исключением направлений, финансируемых из областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы;
- организации деятельности в области чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций глобального или межрегионального масштаба;
- организации и обеспечения деятельности профессиональных аварийно-спасательных служб;
- обеспечения деятельности государственной противопожарной службы;
- организации системы гражданской обороны;
- ведения государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему;
- правоохранительной деятельности в экономической и финансовой сферах;

3) финансирование расходов для правовой, судебной, уголовно-исполнительной деятельности включает:

- деятельность в сфере юстиции;
- правовая защита интересов граждан и государства;
- обеспечение законности и правопорядка;
- государственная правовая статистика и специальные учеты;
- деятельность судебной экспертизы;
- функционирование судебной системы;
- организация и обеспечение деятельности уголовно-исполнительной системы;

4) в системе образования расходы бюджета включают:

- общеобразовательное обучение одаренных детей в республиканских организациях образования;
- проведение республиканских школьных олимпиад;
- подготовка специалистов со средним профессиональным образованием на республиканском уровне;
- подготовка специалистов с высшим профессиональным и послевузовским профессиональным образованием;
- повышение квалификации и переподготовка кадров на республиканском уровне;
- обеспечение учебниками, учебно-методическими комплексами республиканских организаций образования, а также соотечественников, обучающихся в зарубежных школах в соответствии с международными соглашениями;
- разработка учебников, учебно-методических комплексов, пособий, программ;
- реабилитация детей в организациях образования республиканского значения;

5) для финансирования системы здравоохранения расходы бюджета направляются для:

- оказания высокоспециализированной медицинской помощи;
- организации службы экстренной медицинской помощи при ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на республиканском уровне;
- медицинской реабилитации в государственных организациях здравоохранения республиканского значения;
- оказания медицинской помощи лицам, страдающим психиатрическими расстройствами (заболеваниями) и требующим строгого наблюдения;
- проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертизы;
- организации лечения больных за рубежом;
- противодействия особо опасным инфекциям;
- производства крови, ее компонентов и препаратов для государственных организаций здравоохранения республиканского значения;
- обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения санитарно-эпидемиологической службой на республиканском уровне и на государственной границе и транспорте;
- медицинского обслуживания военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, членов их семей, а также пенсионеров из числа военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и других категорий граждан в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;
- деятельности в сфере охраны здоровья граждан, кроме расходов, финансируемых из местных бюджетов;

б) в сфере социальной помощи и социального обеспечения расходы бюджета направляются на:

- пенсионные выплаты гражданам, имеющим право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Республики Казахстан о пенсионном обеспечении за счет бюджетных средств;
- государственные социальные пособия;
- государственные специальные пособия;
- специальные государственные пособия;
- пособие на погребение пенсионеров, участников и инвалидов Великой Отечественной войны, получателей государственных пособий, установленных законодательными актами Республики Казахстан;
- социальные выплаты в связи с рождением ребенка;
- социальная помощь лицам, проживающим в зонах экологического бедствия, предусмотренная законодательными актами Республики Казахстан;
- социальные выплаты семьям военнослужащих, работников правоохранительных органов и государственной противопожарной службы, предусмотренные законодательными актами Республики Казахстан;
- социальные выплаты жертвам и пострадавшим от политических репрессий, предусмотренные законодательными актами Республики Казахстан;
- социальные выплаты, являющиеся обязательствами Правительства Республики Казахстан;
- миграционные мероприятия;

7) в целях финансирования культуры, спорта, туризма и информационного пространства расходы бюджета выделяются для:

- возрождения, сохранения, развития и распространения казахской национальной культуры и других национальных культур;
- поддержки театрального и музыкального искусства республиканского значения;
- проведения социально значимых мероприятий в сфере культуры и государственной молодежной политики;
- обеспечения сохранности историко-культурного наследия республиканского значения;
- поддержки развития национальных и массовых видов спорта на республиканском уровне;
- развития спорта высших достижений;
- подготовки и участия членов национальных сборных команд Республики Казахстан в международных спортивных соревнованиях;
- подготовки и распространения информации о Казахстане и его туристских возможностях на международном туристском рынке и внутри государства;
- обеспечения сохранности архивного фонда республиканского значения;

- функционирования республиканских библиотек;
- проведения государственной информационной политики на республиканском уровне через средства массовой информации;
- развития государственного языка и других языков народов Казахстана;

8) расходы бюджета на сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды, земельные отношения включают:

- деятельность в сфере сельского хозяйства, кроме расходов, финансируемых из местных бюджетов;
- обеспечение охраны и рационального использования водных ресурсов, разработка водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, прогноз использования и охраны водных ресурсов, обеспечение информационно-аналитической системы использования водных ресурсов;
- ведение государственного учета вод, государственного водного кадастра;
- эксплуатация трансграничных водохозяйственных сооружений и водохозяйственных сооружений республиканского значения, не связанных с подачей воды;
- субсидирование стоимости услуг по доставке воды сельскохозяйственным товаропроизводителям и подаче питьевой воды из особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения, находящимися в республиканской собственности;
- восстановление особо аварийных водохозяйственных сооружений и гидромелиоративных систем республиканского значения;
- мониторинг и оценка мелиоративного состояния орошаемых земель;
- ведение государственных учетов лесного фонда, животного мира, особоохраняемых природных территорий республиканского значения, государственных кадастров природных ресурсов, государственный мониторинг лесов и животного мира;
- лесоустройство;
- лесное семеноводство и селекция;
- ведение государственного лесного кадастра, государственных кадастров животного мира, особоохраняемых природных территорий;
- авиационные работы по охране лесов от пожара, защите от вредителей и болезней леса;
- охрана и воспроизводство рыбных ресурсов и других водных животных;
- государственное регулирование рыболовства и охрана рыбных запасов;
- содержание особоохраняемых природных территорий республиканского значения, восстановление государственного природно-заповедного фонда;

- государственный мониторинг окружающей среды;
- проведение мероприятий по охране окружающей среды на республиканском уровне;
 - гидрометеорологический мониторинг;
 - проведение государственной экологической экспертизы стратегических, трансграничных и экологически опасных объектов;
 - землеустройство, проводимое при установлении границ областей, городов республиканского значения, столицы;
 - составление паспортов земельных участков сельскохозяйственного назначения;
 - ведение государственного земельного кадастра, мониторинга земель;
 - топографо-геодезические и картографические работы;
- 9) промышленность, недропользование, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность:
 - реализация государственной промышленной политики;
 - развитие топливно-энергетического комплекса;
 - реализация государственной политики в области энергосбережений;
 - мониторинг недр и недропользования, сейсмологической информации;
 - государственное геологическое изучение;
 - формирование геологической информации;
 - закрытие и ликвидация рудников и шахт, захоронение техногенных отходов;
 - ведение государственного градостроительного кадастра республиканского значения;
 - приобретение и разработка строительных норм и стандартов;
- 10) транспорт и коммуникации:
 - строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог международного и республиканского значения;
 - организация и регулирование деятельности водного транспорта;
 - содержание судоходных путей, шлюзов и обеспечение безопасности судоходства;
 - навигационно-гидрографическое обеспечение морских путей;
 - государственное регулирование воздушного и водного транспорта;
 - организация пассажирских перевозок по социально значимым межобластным сообщениям;
 - развитие магистральных железнодорожных путей;
 - авиакосмическая деятельность;
 - мониторинг радиочастотного спектра и радиоэлектронных средств;
- 11) регулирование экономической деятельности:
 - стандартизация, метрология и сертификация;
 - регистрация и защита патентов, товарных знаков;
 - государственная инновационная политика;

- государственный экспортный и импортный контроль;
- торговое и антидемпинговое регулирование;
- защита конкуренции и регулирование естественных монополий;
- 12) прочие направления:
 - официальные трансферты областным бюджетам, бюджетам городов республиканского значения, столицы;
 - официальные трансферты в Национальный фонд Республики Казахстан;
 - обслуживание и погашение правительственного долга;
 - выполнение обязательств по государственным гарантиям.

Затраты на содержание центральных государственных органов и их территориальных подразделений планируются на основе лимита штатной численности, утверждаемого актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан, и натуральных норм, утверждаемых Правительством Республики Казахстан.

Расходы областного бюджета осуществляются по следующим направлениям:

- 1) государственные услуги общего характера;
- 2) оборона, общественный порядок, безопасность;
- 3) образование;
- 4) здравоохранение;
- 5) социальная помощь и социальное обеспечение;
- 6) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 7) культура, спорт, туризм и информационное пространство;
- 8) сельское, водное, лесное хозяйство, особоохраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения;
- 9) архитектурная, градостроительная и строительная деятельность;
- 10) транспорт и коммуникации;
- 11) регулирование экономической деятельности;
- 12) прочие направления;

Из областных бюджетов также финансируются затраты на:

1) обеспечение деятельности государственных учреждений, выполняющих определенные виды деятельности, включая переподготовку кадров и повышение квалификации работников указанных государственных учреждений;

2) бюджетные инвестиционные проекты (программы) по уполномоченным направлениям;

3) иные функции местных органов государственного управления области, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Затраты на содержание местных исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, планируются на основе общего лимита штатной численности и натуральных норм, утверждаемых Правительством Республики Казахстан.

Расходы бюджета города республиканского значения, столицы осуществляются по следующим направлениям:

- 1) государственные услуги общего характера;
- 2) оборона, общественный порядок, безопасность;
- 3) образование;
- 4) здравоохранение;
- 5) социальная помощь и социальное обеспечение;
- 6) жилищно-коммунальное хозяйство;
- 7) культура, спорт, туризм и информационное пространство;
- 8) сельское, водное хозяйство, особоохраняемые природные территории, охрана окружающей среды и земельные отношения;
- 9) архитектурная, градостроительная и строительная деятельность;
- 10) транспорт и коммуникации;
- 11) регулирование экономической деятельности;
- 12) прочие направления;

Затраты на содержание местных исполнительных органов, финансируемых из бюджета города республиканского значения, столицы, планируются на основе общего лимита штатной численности и натуральных норм, утверждаемых Правительством Республики Казахстан.

В составе бюджета города республиканского значения, столицы предусматриваются бюджетные программы района в городе по следующим направлениям:

- 1) функционирование аппарата акима района в городе;
- 2) осуществление статистического хозяйственного учета;
- 3) материально-техническое обеспечение учреждений дошкольного воспитания;
- 4) организация в экстренных случаях доставки тяжелобольных людей до ближайшей организации здравоохранения, оказывающей врачебную помощь;
- 5) оказание социальной помощи нуждающимся гражданам на дому;
- 6) обеспечение санитарии населенных пунктов;
- 7) содержание мест захоронений и погребение безродных;
- 8) освещение улиц в населенных пунктах;
- 9) благоустройство и озеленение населенных пунктов;
- 10) материально-техническое обеспечение учреждений культуры.

Расходы бюджета района (города областного значения) осуществляются по следующим направлениям:

- 1) государственные услуги общего характера:
 - функционирование местных представительных и исполнительных органов районного (городского) уровня;
 - экономическое и бюджетное планирование на районном (городском) уровне;
 - организация исполнения районного (городского) бюджета;
 - проведение оценки имущества в целях налогообложения;

- управление коммунальной собственностью районного (городского) уровня;
- 2) оборона, общественный порядок, безопасность:
 - мероприятия в рамках исполнения воинской обязанности по обеспечению районных органов военного управления оборудованными призывными (сборными) пунктами, медикаментами, инструментарием, медицинским и хозяйственным имуществом, автомобильным транспортом, средствами связи, медицинскими и техническими работниками, лицами обслуживающего персонала и создание медицинских комиссий;
 - предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций районного (городского) масштаба;
 - обеспечение безопасности дорожного движения в населенных пунктах;
- 3) образование:
 - детское дошкольное воспитание и обучение;
 - организация и обеспечение обязательного бесплатного среднего образования граждан в государственных учебных заведениях, включая вечернюю (сменную) форму обучения и среднее образование, предоставляемое через интернатные организации;
 - проведение школьных олимпиад районного (городского) масштаба;
 - приобретение и доставка учебников для государственных организаций образования района (города областного значения);
 - дополнительное образование для детей и юношества;
- 4) социальная помощь и социальное обеспечение:
 - жилищная помощь;
 - оказание социальной помощи нуждающимся гражданам на дому;
 - социальная адаптация лиц, не имеющих определенного местожительства;
 - обеспечение занятости населения;
 - государственная адресная социальная помощь;
 - социальная помощь отдельным категориям нуждающихся граждан по решениям местных представительных органов;
- 5) жилищно-коммунальное хозяйство:
 - организация сохранения государственного жилищного фонда района (города областного значения);
 - инвентаризация жилищного фонда;
 - обеспечение жильем отдельных категорий граждан в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;
 - изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных надобностей и связанное с этим отчуждение недвижимого имущества в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;
 - снос аварийного и ветхого жилья в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;

- строительство жилья коммунального жилищного фонда;
 - мероприятия, направленные на поддержание сейсмоустойчивости жилых зданий, расположенных в сейсмоопасных регионах республики, в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;
 - создание и реконструкция объектов водоснабжения, очистных, дренажных систем, канализационных, тепловых и электрических сетей, находящихся в коммунальной собственности;
 - обеспечение санитарии населенных пунктов;
 - содержание мест захоронений и захоронение безродных;
 - освещение улиц в населенных пунктах;
 - благоустройство и озеленение населенных пунктов;
- б) культура и спорт:
- поддержка культурно-досуговой работы на местном уровне;
 - функционирование районных (городских) библиотек;
 - обеспечение функционирования зоопарков и дендропарков;
 - развитие массового спорта и национальных видов спорта;
 - проведение спортивных соревнований на районном (города областного значения) уровне;
 - подготовка и участие членов сборных команд района (города областного значения) по различным видам спорта на областных спортивных соревнованиях;
 - проведение государственной информационной политики на местном уровне через средства массовой информации;
 - развитие государственного языка и других языков народов Казахстана на местном уровне;
 - проведение молодежной политики на местном уровне;
- 7) сельское хозяйство, земельные отношения:
- строительство, содержание специальных хранилищ (могильников), используемых в животноводстве;
 - организация санитарного убоя больных животных;
 - организация работ по зонированию земель;
 - землеустройство, проводимое при установлении границ городов районного значения, поселков, аулов (сел), аульных (сельских) округов;
 - работы по переводу сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой;
 - земельно-хозяйственное устройство населенных пунктов;
- 8) транспорт и коммуникации:
- строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог районного (городского) значения;
 - организация внутрипоселковых (внутригородских) и внутрирайонных общественных пассажирских перевозок;
- 9) прочие направления:
- официальные трансферты в Национальный фонд Республики Казахстан;

- официальные трансферты в областной бюджет.

Затраты на содержание местных исполнительных органов, финансируемых из бюджета района (города областного значения), планируются на основе общего лимита штатной численности и натуральных норм, утверждаемых Правительством Республики Казахстан.

В составе бюджета района (города областного значения) предусматриваются бюджетные программы района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа по следующим направлениям:

- 1) функционирование аппарата акима района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа;
- 2) осуществление статистического хозяйственного учета;
- 3) обеспечение деятельности по записи актов гражданского состояния;
- 4) материально-техническое обеспечение учреждений дошкольного воспитания;
- 5) организация бесплатного подвоза учащихся до школы и обратно в аульной (сельской) местности;
- 6) организация в экстренных случаях доставки тяжелобольных людей до ближайшей организации здравоохранения, оказывающей врачебную помощь;
- 7) оказание социальной помощи нуждающимся гражданам на дому;
- 8) организация сохранения государственного жилищного фонда города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа;
- 9) обеспечение санитарии населенных пунктов;
- 10) содержание мест захоронений и погребение безродных;
- 11) освещение улиц в населенных пунктах;
- 12) благоустройство и озеленение населенных пунктов;
- 13) материально-техническое обеспечение учреждений культуры;
- 14) строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог в городах районного значения, поселках, аулах (селах), аульных (сельских) округах;
- 15) организация водоснабжения населенных пунктов.

Министерство экономического развития и торговли на основе среднесрочной фискальной политики формирует лимиты расходов бюджета для текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития. Лимиты расходов бюджета рассматриваются и одобряются бюджетной комиссией.

Государственные учреждения, за исключением государственных органов, финансируются за счет средств республиканского или местных бюджетов и иных средств. При этом, не допускается финансирование из республиканского бюджета государственных учреждений, финансируемых из местного бюджета, за исключением органов внутренних дел. Аналогично этому, не допускается финансирование из местного бюджета государственных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, за

исключением органов внутренних дел. Важно учесть, что не допускается финансирование государственного учреждения из двух и более местных бюджетов. Соответственно, не допускается финансирование одного государственного учреждения за счет индивидуального плана финансирования другого государственного учреждения. Ключевым принципом при этом является то, что государственные органы финансируются строго за счет средств республиканского или соответствующих местных бюджетов.

Ключевые слова: субсидии, референдум, социальная помощь, социальное обеспечение, государственные социальные пособия, официальные трансферты, местный бюджет, республиканский бюджет, Национальный фонд РК, лимиты расходов, бюджетные программы.

13.3 Перспективные направления реструктуризации расходов бюджета

Бюджетная политика в области реструктуризации расходов основывается на оценке относительной эффективности участия государства в различных отраслях экономики и на сокращении финансирования за счет бюджетных средств несвойственных и нецелесообразных направлений участия государства. Это дает возможность концентрации бюджетных средств на комплексном решении приоритетных направлений развития экономики с одновременным выполнением текущих обязательств государства.

Создание действенной системы экономического и бюджетного планирования, оптимизация и унификация программных документов, разработка методики их оценки будет способствовать установлению четкой взаимосвязи мероприятий, предусмотренных бюджетными программами, с расходами бюджета, повышению эффективности использования бюджетных средств.

Прогноз расходов государственного бюджета основан на основных приоритетах бюджетной политики на предстоящий пятилетний период с учетом вышеобозначенных ограничений и фискальных возможностей государства. Проводимая в среднесрочном периоде политика расходов будет направлена на обеспечение полного выполнения государственных обязательств, в соответствии с долгосрочными и среднесрочными приоритетами социально-экономической политики, повышение эффективности бюджетных расходов с их ориентацией на конечные результаты за счет улучшения качества стратегического планирования каждого государственного органа и сокращения непродуктивных расходов.

При прогнозе расходов государственного бюджета учтены расходы на реализацию поручений Главы государства, озвученных в ежегодном послании народу Казахстана «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики», а также мероприятий, предусмотренных в стратегических и программных документах. В пред-

Глава 13 Формирование расходов бюджета

стоящий пятилетний период расходы государственного бюджета в приоритетном порядке будут направлены на:

- развитие социальной сферы и инвестиции в человеческий капитал;
- индустриально-инновационное развитие и реализацию «прорывных» проектов;
- содействие развитию аграрного сектора;
- развитие стратегической инфраструктуры;
- формирование региональных центров экономического роста.

В ходе формирования проекта бюджета администраторам бюджетных программ следует обратить внимание на следующие моменты.

В соответствии с Бюджетным кодексом цели и задачи бюджетных программ должны соответствовать действующим государственным, отраслевым и региональным программам. Указанные программы должны рассматриваться и утверждаться в соответствии с Правилами утвержденными

Таблица 13.1 – Приоритетные расходы республиканского бюджета на 2011-2013 гг.

	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Всего, из них	4 945,1	4 947,0	5 152,5
Социальные обязательства	1 643,7	1 822,5	1 945,0
Государственная программа развития образования (2011-2020 гг.)	76,1	62,3	52,8
Государственная программа «Саламатты Қазақстан на 2011-2015 годы»	71,6	74,9	69,4
Государственная программа функционирования и развития языков	5,6	6,2	6,5
Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан:	1 040,3	844,6	759,6
<i>1. Развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивающих ее диверсификацию и рост конкурентоспособности:</i>	<i>436</i>	<i>285,1</i>	<i>262,7</i>
в том числе Агропромышленный комплекс	218,0	188,7	179,7
<i>2. Ключевые меры поддержки развития приоритетных секторов</i>	<i>604,3</i>	<i>559,5</i>	<i>496,9</i>
Программа модернизации и развития жилищно-коммунального хозяйства	28,3	15,9	10,4
На развитие нового исследовательского университета международного уровня	44,7	45,7	26,2
Программа «Балапан» (2010-2014 гг.)	25,5	16,8	15,4
АО "Назарбаев Интеллектуальные школы"	41,3	28,4	25,6
Фундаментальные и прикладные научные исследования	30,3	23,7	22,2
Питьевое водоснабжение	79,3	63,0	50,6
Субвенции	789,9	880,6	865,8
Реализация проекта “Мәдени Мұра”	1,7	1,3	1,4

ми постановлением Правительства Республики Казахстан в установленном законодательством порядке и сроки.

Однако настоящий порядок не всегда соблюдается разработчиками программ. Расходы бюджетной системы в настоящее время не покрываются доходами, отсюда важнейшее направление политики в области расходов – их всемерное сокращение и рационализация, выработка новых форм бюджетного финансирования, обеспечивающих эффективное использование средств и повышение действенности контроля за использованием бюджетных средств.

Исполнение бюджета происходит в строгом соответствии с законом о бюджете, но в процессе исполнения могут возникнуть ситуации:

– сверхплановые доходы – дополнительные бюджетные поступления распределяются Минфином в соответствии с решениями Республики Казахстан, т.е. это деньги, которые тратит РК без необходимости согласования с Парламентом;

– доходы меньше запланированных – возникает болезненная ситуация, связанная с необходимостью сокращения бюджетных расходов. Большая ответственность за исполнение бюджета возлагается на региональные власти и органы местного самоуправления. Кроме того, они наделены и большей самостоятельностью.

В условиях ограниченности финансовых ресурсов важно выделить приоритеты расходования бюджетных средств и определить статьи, которые не являются первоочередными и могут быть сокращены в будущем.

Ключевые слова: бюджетная политика, реструктуризация, социальная сфера, человеческий капитал, «прорывные» проекты, сверхплановые доходы, аграрный сектор, выходные пособия, бюджетные программы, расходы бюджета.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите основные принципы построения системы расходов бюджета.
2. Дайте определение системе расходов бюджета.
3. От каких факторов зависит состав и структура расходов государственного бюджета?
4. Что представляют собой государственные расходы? Определите отличия государственных расходов от расходов государственного бюджета.
5. Какие факторы учитываются при расчете лимита расходов бюджета?
6. Дайте определение бюджетной заявки.
7. Охарактеризуйте структуру бюджетной заявки.
8. Какие факторы учитываются при формировании расходов по видам бюджетов?
9. По каким направлениям формируются расходы республиканского бюджета?
10. На какие цели направляются расходы областного бюджета?
11. По каким направлениям осуществляются расходы города республиканского значения, столицы?

Глава 13 Формирование расходов бюджета

12. На какие цели направляются расходы бюджета района (города областного значения)?
13. Перечислите приоритетные направления расходов государственного бюджета.
14. Как определяется лимит расходов бюджета?
15. Объясните функциональную и экономическую классификацию расходов бюджета.

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Расходы государственного бюджета РК, их состав, структура, динамика.
2. Экономическая сущность, классификация расходов республиканского бюджета.
3. Сущность, понятие, структура расходов местных бюджетов.
4. Особенности формирования расходов по уровням бюджетов.
5. Социальная ориентированность расходов – как основной критерий формирования бюджета.
6. Бюджетная система государства, формирование бюджетов и расходование бюджетных средств.
7. Формирование расходов местных бюджетов в условиях реформирования бюджетной системы.
8. Проблемы формирования расходов государственного бюджета развитых стран.
9. Проблемы формирования республиканского бюджета в условиях мирового экономического кризиса.
10. Механизм формирования доходов и расходов консолидированного бюджета РК.
11. Проблемы финансирования бюджетных расходов и пути их решения.
12. Перспективные направления реструктуризации расходов бюджета.

Глава 14 Формирование расходов социального направления

14.1 Формирование расходов на образование

Разработка и реализация государственной политики в сфере образования осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об образовании». К компетенции Правительства отнесены и разработка и реализация государственной политики по развитию образования. Реализацию этой политики осуществляют вместе с правительством так же и центральный исполнительный орган Республики Казахстан в области образования, местные исполнительные органы и местные органы управления образованием.

Основными принципами государственной политики в области образования являются:

- равенство прав всех граждан РК на образование;
- доступность образования всех уровней для населения с учетом интеллектуального развития, психофизиологических и индивидуальных особенностей каждого гражданина;
- светский характер образования;
- стимулирование образованности личности и развитие одаренности,
- непрерывность процесса образования, обеспечивающего преемственность его ступеней; единство обучения и воспитания;
- разнообразие организаций образования по формам собственности, по формам обучения и воспитания, направлениям образования;
- интеграция образования, науки и производства;
- профессиональная ориентация обучающихся;
- информатизация системы образования.

Финансовое обеспечение – составная часть стратегии управления отраслью. При разработке этой проблемы возникает необходимость решения нескольких задач: выбора приоритетных направлений развития; выявления и использования новых источников финансирования; создания организационных и экономических механизмов рационального использования имеющихся ресурсов; обоснованного распределения полномочий по распоряжению бюджетными средствами. Задача выбора приоритетных направлений развития образования, которые необходимо обеспечить финансовыми ресурсами, на республиканском уровне заключается, прежде всего, в определении соотношения затрат на различные уровни образования.

Система финансирования образования – совокупность бюджетов, других источников доходов, а также бюджетных и внебюджетных процессов и отношений.

Государственное финансирование является основой государственных гарантий получения гражданами Республики Казахстан образования. Государство обеспечивает выделение бюджетных ассигнований на образова-



Рисунок 14.1 – Принципы системы финансирования образования

ние с учетом его приоритетности по текущим бюджетным программам и бюджетным программам развития.

Финансирование государственных организаций образования осуществляется за счет республиканского и местных бюджетов с соблюдением требований, устанавливаемых государственными общеобязательными стандартами образования по уровням образования, и на основании норм, определяемых законодательством Республики Казахстан.

Финансирование малокомплектных школ должно учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся. Финансирование государственных учреждений образования за счет средств государственного бюджета обеспечивает содержание и выполнение функций учреждений в соответствии с общеобязательными стандартами образования.

Источники финансирования образования представлены на рисунке.



Рисунок 14.2 – Источники финансирования образования

Правительство Республики Казахстан утверждает гарантированный норматив сети государственных учреждений общего среднего образования в зависимости от плотности населения и отдаленности населенных пунктов.

Финансирование государственных предприятий образования, организаций образования других организационно-правовых форм, осуществляется на основе государственного образовательного заказа.

Финансирование частных организаций образования по государственному образовательному заказу осуществляется при условии их аккредитации.

Финансирование организации образования на подготовку кадров осуществляется:

- с техническим и профессиональным, послесредним образованием в виде размещения государственного заказа;
- с высшим образованием путем предоставления обучающимся дифференцированных образовательных грантов (обусловленных грантов).

Создание и развитие материально-технической базы государственных организаций образования осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов, доходов от оказания платных услуг, иных источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан, в соответствии с республиканскими и региональными инвестиционными программами и проектами.

В целях обновления и укрепления материально-технической базы высших учебных заведений с особым статусом инновационных и национальных высших учебных заведений в величине образовательного гранта предусматриваются расходы на развитие в размере не менее 50 и 30 процентов соответственно к текущим расходам. Государство может субсидировать приобретение необходимого учебного, учебно-клинического оборудования для учебно-клинических центров государственных медицинских организаций образования с целью повышения качества клинической подготовки медицинских работников в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Организации образования имеют право владеть и пользоваться имуществом в порядке, определенном законодательством и их уставами. Государственное имущество организации образования не подлежит изъятию или использованию в целях противоречащих основным задачам организации образования.

Приватизация организаций образования осуществляется в соответствии с законодательством и по согласованию с уполномоченным органом в области образования.

Государственный заказ на финансирование среднего профессионального и высшего профессионального образования размещается в виде дифференцированных образовательных грантов (обусловленных грантов). Размер дифференцированных образовательных грантов определяется Правительством Республики Казахстан в зависимости от специальности, вида и статуса учебного заведения. Размещение государственного заказа осуществляется в соответствии с законодательством о государственных закупках.

Состав расходов на образование формируется в соответствии с бюджетной классификацией – это функциональная группа расходов на образование. В республиканском бюджете доля этой функциональной группы ежегодно увеличивается, составляя при этом более 30% всех расходов бюджета.

Средства бюджета служат основным источником финансового обеспечения расходов на образование во многих странах мира, включая Казахстан. Необходимость бюджетного финансирования сферы образования обусловлена в первую очередь свойствами образовательных услуг как общественного товара, их ролью в социально-экономическом развитии страны.

Однако суммы бюджетных ассигнований не могут определяться только исходя из требований практики. Процесс любого государственного регулирования представляет собой установление государственного заказа, подлежащего бюджетному обеспечению, и социальных нормативов, выраженных как в натуральном, так и в денежном исчислении. Законом определено, что для системы образования государственный заказ должен содержать такие параметры, как количество контингентов обучаемых, государственный образовательный стандарт, норматив бюджетного финансирования.

Существующую в настоящее время структуру финансовых потоков на содержание учреждений образования классифицируют по уровням бюджетов. Центральный республиканский уровень включает в себя три направления выделения средств: на содержание учреждений центрального (республиканского) ведения; на реализацию республиканских образовательных программ; на образовательные субвенции в рамках трансфертов регионам, нуждающимся в финансовой поддержке. Региональный и местный уровни аналогичны республиканскому и предусматривают ассигнования на содержание учреждений образования местного ведения и реализацию собственных программ.

К примеру, расходы государственного бюджета в области образования в 2011–2013 годы будут направлены на кардинальную модернизацию системы среднего образования в условиях 12-летней школы, предполагающую создание системы электронного обучения.

На обеспечение полного охвата детей дошкольного возраста дошкольным воспитанием и обучением будет направлено финансирование программы «Балапан» на 2010–2014 годы.

В рамках ГПФИИР предусмотрено внедрение модернизированной системы технического и профессионального образования, позволяющей вести подготовку специалистов, отвечающих международным стандартам. В этой связи, с участием работодателей будут разработаны новые профессиональные стандарты, полноценно внедрена независимая оценка квалификаций самими работодателями, т.е. сертификация специалистов. С целью подготовки специалистов, отвечающих указанным стандартам, предполагается обновление материально-технической базы учебных заведений

технического и профессионального образования. В дальнейшем, как и раньше, будут приниматься меры по развитию системы государственно-частного партнерства.

Система частного предпринимательства в образовании отражает общественную реакцию на новые тенденции в развитии государства. Рынок образовательных услуг призван удовлетворять не только государственный заказ, который обеспечивается бюджетными ассигнованиями, но и социальный заказ различных групп населения и предприятий. В процесс образования включаются как формирующийся класс предпринимателей, так и представители различных общественных движений и организаций, национальных объединений, религиозных общин. Стремление преобразовать систему образования в своих интересах побуждает их открывать альтернативные негосударственные учебные заведения и оказывать финансовую поддержку государственным учреждениям. В свою очередь и государственные учреждения вправе самостоятельно осуществлять выбор образовательных программ, предлагать широкий спектр образовательных услуг населению на платной основе.

Финансирование образования может осуществляться за счет привлечения следующих дополнительных источников:

- предпринимательская деятельность самого образовательного учреждения;
- взаимодействие с юридическими и физическими лицами, способными осуществлять благотворительную деятельность в пользу образовательного учреждения (выступать спонсорами).

Ограничение бюджетного финансирования сформировало у образовательных учреждений устойчивую тенденцию к расширению границ своей рыночной деятельности. Увеличение внебюджетных источников обусловлено появлением экономической заинтересованности у учреждений, поскольку значительная часть из них направляется на заработную плату и улучшение условий труда.

В соответствии с Законом РК «Об образовании», платными могут быть только те образовательные услуги, которые не предусмотрены основными для данного учреждения программами, финансируемыми из бюджета. Кроме дополнительных платных образовательных услуг, более свойственных учреждениям дошкольного, школьного и дополнительного образования, в учреждениях профессионального образования основными формами привлечения внебюджетных средств могут быть:

- научно-исследовательская, производственная, консалтинговая, сертификационная деятельность, оказание экспертных, информационных и других услуг;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации персонала сверх государственного заказа по договорам с органами государственной власти и местного самоуправления, предприятиями и организациями всех форм собственности, другими юридическими и физическими лицами;

- формирование эффективной и доходной системы обучения иностранных студентов, магистрантов, докторантов и стажеров;
- поэтапный переход к платному пользованию объектами социальной инфраструктуры учебных заведений.

Продолжение работы по совершенствованию системы высшего и послевузовского образования позволит удовлетворить потребности отраслей экономики в квалифицированных и конкурентоспособных специалистах технического и обслуживающего труда, подготовки кадров, соответствующих требованиям Лиссабонской Конвенции ЮНЕСКО и Болонского процесса. В связи с этим, в настоящее время предприняты меры по обеспечению связи науки с производством, совершенствованию механизма трудоустройства выпускников.

Ключевые слова: государственная политика, аккредитация, послесреднее образование, приватизация, обусловленные гранты, бюджетные ассигнования, банки второго уровня, Болонский процесс, послевузовское образование.

14.2 Формирование расходов на здравоохранение

Конституция Республики Казахстан гарантирует гражданам право на получение бесплатной медицинской помощи в объеме, установленном законом. Здоровье и благополучие граждан республики выделяется в качестве одного из важнейших долгосрочных приоритетов Стратегии «Казахстан-2030». Согласно Закону «О системе здравоохранения» финансовое обеспечение государственных организаций здравоохранения осуществляется за счет государственного бюджета, средств медицинского страхования, средств, полученных за оказание медицинских услуг на платной основе, а также иных источников, не противоречащих законодательству Республики Казахстан.

Система здравоохранения Республики Казахстан состоит из государственного и негосударственного секторов.

Финансирование организаций здравоохранения осуществляется в следующем порядке.

Государственное регулирование и государственный контроль за деятельностью системы здравоохранения осуществляет уполномоченный орган в области здравоохранения (на сегодняшний день – Министерство здравоохранения РК). Государственное регулирование в области здравоохранения осуществляется в направлении гарантии обеспечения прав граждан в области здравоохранения.

Финансовое обеспечение негосударственных организаций здравоохранения осуществляется за счет:

- средств государственного бюджета за оказание гарантированного объема бесплатной медицинской помощи;



Рисунок 14.3 – Финансовое обеспечение государственных организаций здравоохранения

- средств медицинского страхования;
- средств, полученных за оказание медицинских услуг на платной основе;
- иных источников, не противоречащих законодательству Республики Казахстан.

Финансирование затрат на оказание гарантированного объема бесплатной медицинской помощи осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Общественное здравоохранение, его финансирование и организация имеют огромное значение для развития и обеспечения устойчивости человеческого капитала – основного фактора конкурентоспособного государства. По данным медиков и экспертов здравоохранения существует множество аспектов, влияющих на здоровье конкретного человека, такие как окружающая среда, вредные привычки, неправильное питание, физические нагрузки, занятия спортом и другие.

В то же время, влияние общественного здравоохранения, цель которого сохранить жизнь человека при наличии заболевания и необходимости лечения, ограничивается лишь 20%. Однако, несмотря на относительно низкий показатель значимости фактора общественного здравоохранения в структуре факторов, влияющих на здоровье нации – фактор медицины нельзя исключать.

Государство гарантирует право на здоровье путем организации системы здравоохранения таким образом, чтобы население могло получать определенный гарантированный объем бесплатной медицинской помощи, основную часть которого составляют лекарственные средства.

Расходы на здравоохранение, конечно, не ограничиваются лишь медицинскими препаратами, но также включают расходы на капитальные инвестиции в здравоохранение (строительство медицинских учреждений и закупка дорогостоящего медицинского оборудования), обучение, повышение квалификации и заработная плата врачей и многие другие расходы.

Ежегодно государственные расходы на здравоохранение увеличиваются в абсолютных значениях пропорционально уровню развития экономики, уровня жизни населения, экологической ситуации, ментальности населения

и других факторов. Основу для развития системы составляют нормативно-правовые акты разработанные уполномоченным государственным органом – Министерством здравоохранения.

Центральное место в законодательстве в сфере здравоохранения занимает Кодекс Республики Казахстан «О здоровье народа и системе здравоохранения» принятый в сентябре 2009 года. Стратегическое развитие системы здравоохранения с 2011 до 2015 годов предусматривается Государственной программой развития здравоохранения РК «Саламатты Казахстан». Программа предусматривает финансирование из республиканского и местных бюджетов на уровне 380,4 млрд.тенге, а основной целью ставит «улучшение здоровья граждан Казахстана для обеспечения устойчивого социально-демографического развития».

В рамках программы предполагается оснастить службы медицины катастроф аэромобильным госпиталем и многопрофильным мобильным госпиталем, внедрить поэтапную вакцинацию детского населения против пневмококковой инфекции, создать республиканский и 16 региональных центров координации и мониторинга деятельности службы санитарной авиации, провести обзор целевых групп детей и взрослых на гепатит В и С и приобрести препараты для них, внедрить двухкомпонентный подушевой норматив в ПМСП со стимулированием профилактической работы (раннее выявление заболеваний, отсутствие осложнения болезней) и осуществить выравнивание средних расходов на ГОБМП (профессиональная медико-санитарная помощь) на 1 жителя в регионах.

В соответствии с трехлетним республиканским бюджетом (2011-2013гг) на строительство, реконструкцию и сейсмоусиление объектов здравоохранения предусмотрено 156,4 млрд. тенге (в 2011 году – 51,3 млрд. тенге, в 2012 году – 45,4 млрд. тенге, в 2013 году – 59,7 млрд. тенге).

Задачами Программы выбраны следующие направления:

1) усиление межсекторального и межведомственного взаимодействия по вопросам охраны здоровья граждан и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия;

2) развитие и совершенствование Единой национальной системы здравоохранения;

3) совершенствование медицинского и фармацевтического образования, развитие медицинской науки и фармацевтической деятельности.

Целевыми индикаторами, на достижение которых ориентирована Программа являются:

- увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения к 2015 году – до 70 лет;
- снижение материнской смертности к 2015 году – до 24,5 на 100 тыс. родившихся живыми;
- снижение младенческой смертности к 2015 году – до 12,3 на 1000 родившихся живыми;
- снижение общей смертности к 2015 году – до 7,62 на 1000 населения;

- снижение заболеваемости туберкулезом к 2015 году – до 94,7 на 100 тыс. населения;
- удержание распространенности ВИЧ – инфекции в возрастной группе 15-49 лет в пределах 0,2-0,6%.

Данные индикаторы выводятся исходя из существующей ситуации, определения приоритетов развития здравоохранения, государственных вложений и намеченных мероприятий.

Расходы государственного бюджета на здравоохранение, состоящие из расходов республиканского и местных бюджетов, в 2008 году составляли чуть более 436,2 млрд.тенге, в 2009 году – 563,4 млрд.тенге, а уже в 2010 году – 697,7 млрд.тенге. Рост государственных расходов на поддержание и развитие системы здравоохранения, оказание медицинских услуг на центральном и местном уровнях за период 2008-2010 гг. увеличился почти в 1,5 раза.

Необходимо отметить, что расходы республиканского и местных бюджетов на рисунке представлены с учетом соответствующих трансфертов, которые в 2008 году составили 73,2 млрд.тенге, в 2009 году – 112,5 млрд.тенге, а в 2010 году – 146,4 млрд.тенге. Централизация системы здравоохранения, в том числе и финансовая централизация, привела к росту соответствующих расходов республиканского бюджета почти в 3 раза; тогда как расходы местных бюджетов увеличились лишь на 10 млрд.тенге, или всего 3 процента. Одновременно с этим трансферты республиканского бюджета местным увеличивались практически пропорционально увеличению отраслевого республиканского бюджета – составив рост ровно 100%.

Объем расходов на здравоохранение относительно общих расходов республиканского бюджета – важный показатель демонстрирующий приоритетность данной отрасли в реализации социальных программ правительства.

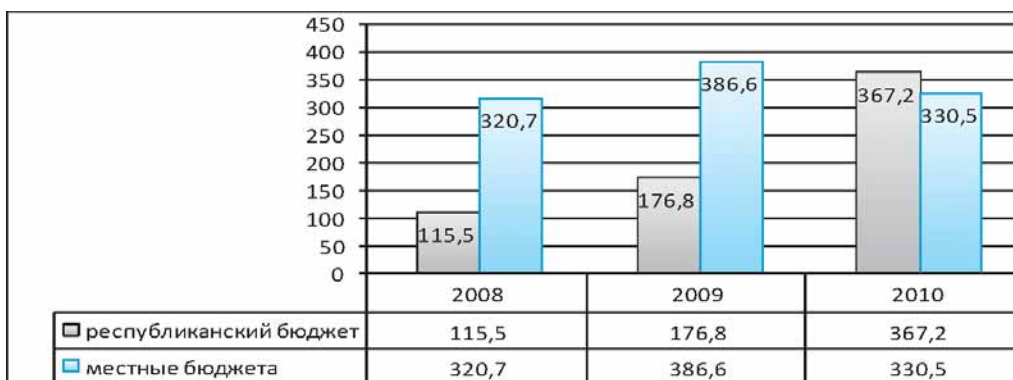


Рисунок 14.4 – Фактические расходы государственного бюджета на здравоохранение в 2008-2010 гг.

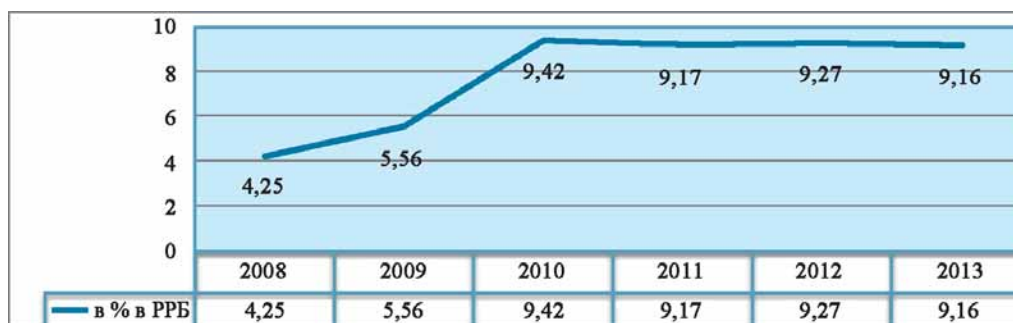


Рисунок 14.5 – Расходы на здравоохранение республиканского бюджета относительно общих затрат республиканского бюджета, 2008-2013 гг. в % к РРБ

Всего в республиканском бюджете по Министерству здравоохранения на трехлетний период предусмотрены средства в сумме 1 262,3 млрд. тенге, из них в 2011 году – 401,3 млрд. тенге, в 2012 году – 420,7 млрд. тенге, в 2013 году – 440,3 млрд. тенге.

Вместе с тем система здравоохранения Республики Казахстан в значительной мере нуждается в дальнейшей структурной реформе и совершенствовании системы финансирования:

- бюджетная модель финансирования здравоохранения в силу недостаточности выделяемых денежных средств не покрывает потребности населения в гарантированном объеме бесплатной медицинской помощи, определенном законодательством республики;
- снизилась доступность медицинской помощи для большинства населения и качество предоставляемых услуг;
- присутствует замещение бесплатной медицинской помощи платными услугами из-за отсутствия четкого разграничения между гарантированным объемом и медицинскими услугами, оказываемыми гражданам на платной основе;
- не разделены “покупатель” медицинских услуг (кто оплачивает) и “поставщик” медицинских услуг (медицинские организации);
- невозможность получения гражданами бесплатной медицинской помощи вне места постоянного проживания;
- отсутствует единая тарифная политика за предоставляемые медицинские услуги.

В этой связи, в целях построения оптимальной организационной структуры и модели финансового обеспечения здравоохранения, гарантирующей доступность и качество медицинского обслуживания, предлагаются три уровня финансирования:

- первый уровень – гарантированный объем бесплатной медицинской помощи, финансируемый из государственного бюджета;
- второй уровень – обязательное медицинское страхование;

- третий уровень – добровольное медицинское страхование услуг, не предусмотренных в гарантированном объеме бесплатной медицинской помощи и программе обязательного медицинского страхования, а также платные услуги.

Помимо отмеченных мероприятий, также планируется строительство объектов здравоохранения, финансируемых за счет целевых трансфертов на развитие из республиканского бюджета, при этом средства будут направлены, в первую очередь, на строительство и ремонт противотуберкулезных больниц, родильных домов и центральных районных больниц.

Ключевые слова: капитальные инвестиции, финансовая централизация, обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование, тарифная политика, Единая национальная система здравоохранения, расходы бюджета, финансирование здравоохранения.

14.3 Формирование расходов на социальную помощь и социальное обеспечение

Республика Казахстан, согласно Конституции, является социальным правовым демократическим государством, обязанным заботиться о создании условий по обеспечению достойной жизни и свободного развития гражданина.

В Казахстане экономические реформы изначально были направлены на создание системы регулируемого национального рынка социальной ориентации. Одним из проявлений социальной направленности развития экономики может служить централизация и перераспределение финансовых ресурсов страны. За счет этого государство, используя различные механизмы, оказывает адресную социальную помощь посредством выплаты пособий тем категориям граждан, которые в этом реально нуждаются.

В Казахстане как в социально ориентированном государстве, функционируют различные адекватные современным условиям, институты социальной сферы. В совокупности все они представляют собой систему социального обслуживания населения. Эти институты в своей деятельности оказывают различные виды социальных услуг инвалидам, престарелым, многодетным и неполным семьям, а также другим категориям нуждающихся граждан. Их деятельность основывается на положениях соответствующих законодательных и нормативных актов.

Пенсионное обеспечение является одним из основных направлений социального обеспечения в Республике Казахстан, которому уделяется особое внимание со стороны Президента и Правительства. Завершение всех социально-экономических реформ, прежде всего в бюджетной сфере, и, как результат, своевременная выплата в полном объеме пенсий, заработной платы и социальных пособий – одна из приоритетных задач Стратегии «Казахстан-2030».

Казахстан стал первой страной на территории СНГ, которая в 1998 году начала планомерный переход к системе накопительного пенсионного обеспечения на принципах персональных пенсионных отчислений. Основной целью проведения пенсионной реформы стало построение устойчивой и справедливой системы, учитывающей экономический рост, соразмеряющей трудовой вклад с пенсией через персонифицированный учет пенсионных взносов.

Накопительная пенсионная система была призвана решить ряд проблем: смягчить социальную напряженность, постепенно освободить бюджет от бремени пенсионных выплат, способствовать появлению у граждан трудовой активности и ответственности за свое будущее. Не менее важно, что в результате проведения пенсионной реформы экономика должна была получить еще одного институционального инвестора – пенсионные фонды.

Пенсионное обеспечение Казахстана в настоящее время представляет собой систему из трех уровней, сочетающих одновременно механизмы солидарной и накопительной систем:

Первый уровень – это солидарная пенсионная система, унаследованная Казахстаном от СССР после его распада и основанная на солидарности поколений, в которой источником пенсионных выплат становится государственный бюджет за счет налоговых отчислений работающей части населения и других поступлений.

Второй уровень представлен обязательной накопительной пенсионной системой с фиксированным 10-процентным размером пенсионных отчислений от ежемесячного дохода для граждан Казахстана, иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Казахстане.

Третий уровень – накопительная система, основанная на добровольных и добровольных профессиональных пенсионных взносах. Преобразование пенсионной системы республики носит долгосрочный характер: полный переход к накопительной пенсионной системе прогнозируется до 2040 года.

Таблица 14.1– Отдельные показатели системы пенсионного обеспечения

Показатели	2007г	2008г	2009г	2010г	2011г	2012г	2013г
Минимальный размер пенсии	7 236	7 900	9 875	12 344	16 047	17 491	19 066
Базовая пенсия (БП)	3000	4810	5 487	5 981	8 000	8 560	9 159
Минимальный размер пенсий с учетом БП	10 236	12710	15 362	18 325	24 047	26 051	28 225
Средний размер пенсии	10 823	13 675	17 366	21 500	28 205	31 770	33 709
Средний размер пенсий с учетом БП	13 823	18 485	22 853	27 481	36 205	40 330	42 868

Накопительная пенсионная система предполагает наличие у граждан высокой ответственности за уровень своего дохода после выхода на пенсию, так как источником пенсионных выплат станут сформированные ими на индивидуальных пенсионных счетах накопления. Кроме того, каждому гражданину предлагается возможность за счет добровольных пенсионных взносов увеличить свои накопления и тем самым обеспечить себе более высокий доход после завершения трудовой деятельности.

В системе социальной защиты населения важное место отводится различным видам пособий. С 2005 г. действует Закон РК «Об обязательном социальном страховании», устанавливающий правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования как одной из форм социальной защиты граждан и служащих нормативной базой создания системы распределения ответственности за социальное обеспечение между государством, работодателем и работником.

Граждане Республики Казахстан имеют право на получение государственных социальных пособий по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту, а также государственной адресной социальной помощи. Выплаты пособий осуществляются за счет средств республиканского бюджета, за исключением государственной адресной социальной помощи, выплаты по которой производятся из местных бюджетов.

Социальная помощь и социальное обеспечение оказываются за счет средств бюджетов городов республиканского значения, столицы и районных бюджетов. Это – выплаты по оказанию жилищной помощи, социальной помощи нуждающимся гражданам на дому, по социальной адаптации

Таблица 14.2 – Показатели пенсионного обеспечения и социальной защиты в Казахстане

	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г
Численность получателей пенсий, чел	1645906	1637062	1635033	1640498	1662877
Среднемесячный размер назначенной пенсии, тенге	9061	9898	10654	13418	17090
Численность получателей государственных социальных пособий, человек	773770	764553	748378	756533	767213
Среднемесячный размер назначенного государственного социального пособия, тенге	5562	6360	8365,862	11319	12888
Минимальный размер пенсии, тенге	6200	6700	7236	7900	9875
Число домов-интернатов для престарелых и инвалидов-взрослых, ед.	68	71	69	67	67
Численность проживающих в домах-интернатах для престарелых и инвалидов-взрослых, человек	12054	12131	12404	12043	12075
Число домов-интернатов для инвалидов-детей, единиц	28	20	22	22	22
Численность проживающих в домах-интернатах для инвалидов-детей, чел.	5379	3357	3506	2862	2747

лиц, не имеющих определенного местожительства, по социальному обеспечению сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, престарелых и инвалидов, включая детей-инвалидов, по обеспечению занятости населения и по оказанию социальной помощи отдельным категориям граждан по решению местных представительных органов. За счет средств областных бюджетов осуществляются выплаты только по социальному обеспечению сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, престарелых и инвалидов, включая детей-инвалидов.

Заявление о назначении пособий подается в орган социальной защиты населения по месту жительства лица, имеющего право на пособие, с приложением документов, перечень которых утверждается центральным органом социальной защиты населения.

Пособия по возрасту назначаются со дня обращения за назначением пособия. Пособия по случаю потери кормильца назначаются со дня возникновения права на пособие, но не более чем за 12 месяцев до дня обращения за назначением пособия со всеми необходимыми документами. Право на пособие по случаю потери кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего кормильца, состоявшие на его иждивении. Пособия по инвалидности назначаются со дня установления инвалидности, но не более чем за 3 месяца со дня обращения за его назначением. Пособия по инвалидности назначаются в случае наступления инвалидности, независимо от того, прекращена работа ко времени обращения за пособием или продолжается. Они назначаются независимо от того, когда наступила инвалидность — в период работы или службы, до наступления на работу или после прекращения работы.

Действующая система социальной защиты характеризуется преобладанием принципа полной солидарности, высоким уровнем государственного участия и низкими стимулами. На принципе полной солидарности организована система социального обеспечения по инвалидности, по случаю потери кормильца, социальной защите безработных граждан и по возрасту. Все граждане Казахстана при наступлении рискованных случаев получают государственные пособия на одинаковом уровне вне зависимости от участия в трудовой деятельности и взноса человека.

Солидарная пенсионная система частично учитывает трудовой вклад гражданина. Кроме того, из-за отсутствия экономически обоснованных нормативов исчисления социальных выплат и взаимосвязи с системой оплаты труда потеряна адекватная связь между уровнем доходов работающего населения и получаемыми социальными выплатами. В результате часть работающего населения получает заработную плату меньшую, чем размеры социальных пособий даже тех граждан, которые не имели вклада в систему.

Накопительная пенсионная система — единственный вид обеспечения при наступлении старости, основанной на принципах сбережения без солидарности между участниками, имеющий действенные стимулы по учас-

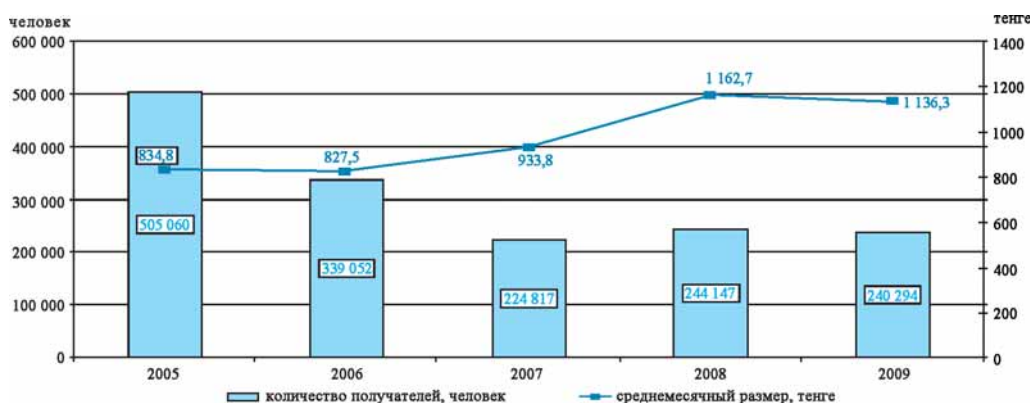


Рисунок 14.6 – Численность получателей и среднемесячный размер выплаченной адресной социальной помощи

тию в системе. В соответствии с законодательством отдельным категориям граждан предоставляется социальная помощь за счет средств государства. Действующим законодательством предусмотрено осуществление добровольного страхования на случай наступления социальных рисков, которое в силу ряда факторов не получило должного распространения.

Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты является государство. В действующей системе подтверждается международный опыт относительно базовых характеристик – более полный охват населения и низкие административные расходы в системе с государственным управлением, низкий охват и высокие административные расходы в системе с участием частных институтов. Стимулы по участию в системе, за исключением накопительной пенсионной системы, минимальны.

Основными недостатками действующей системы социальной защиты препятствующими ее эффективному функционированию, являются:

- несовершенное законодательство: законодательная система, регулирующая социальную сферу, сложна и непрозрачна, поскольку сформирована в основном по видам выплат, а не по социальным рискам и основаниям выплат;

- недостаточная справедливость и низкие стимулы: отсутствие преимуществ работников формального сектора экономики, осуществляющих налоговые отчисления, перед теми, кто не отчисляет, при реализации права на получение социальных пособий;

- недостаточная прозрачность: на стадии становления находится система индивидуальной идентификации или базы данных для отслеживания процесса получения и распределения пособий.

В социальной сфере основным приоритетом является выполнение всех ранее принятых социальных обязательств, направленных на повышение

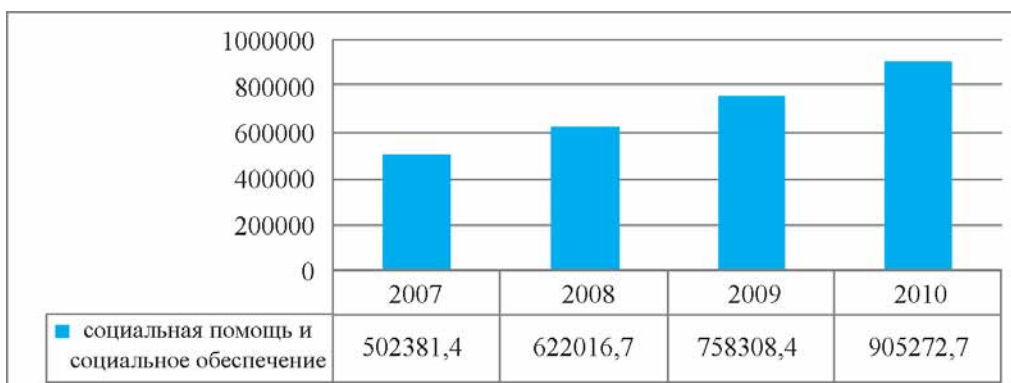


Рисунок 14.7 – Средства, выделяемые из бюджета на оказание социальной помощи и социального обеспечения, млн. тенге

благополучия граждан. Следует отметить, что с каждым годом увеличивается объем выделяемых государством средств, для финансирования социальной сферы. Наглядно это можно увидеть на рисунке 14.7.

В целом, на социальные выплаты в республиканском бюджете на 2011-2013 годы предусмотрено 3 376,7 млрд. тенге, (в 2011 году – 1 010 млрд. тенге, в 2012 году – 1 122,1 млрд. тенге, в 2013 году – 1 244,6 млрд. тенге). В том числе по следующим направлениям:

- на выплату государственных социальных пособий: в 2011 году – 130,3 млрд. тенге, в 2012 году – 146,4 млрд. тенге, в 2013 году – 161,3 млрд. тенге.
- на выплату специальных государственных пособий – в 2011 году – 67,0 млрд. тенге, в 2012 году – 68,4 млрд. тенге, в 2013 году – 73,1 млрд. тенге.

Государственное регулирование системы социального обеспечения является основным принципом осуществления новой политики социальной защиты в Республике Казахстан. Роль государства будет ведущей даже в случае высокого уровня развития системы социального страхования, финансируемой не из государственного бюджета, так как контроль за деятельностью участников системы будет оставаться за государством.

Введение обязательных видов социального страхования предполагает создание специализированных институтов для аккумулирования отчислений граждан, участвующих в системе. Учитывая международный опыт развития систем социального страхования, основанных на принципе ограниченной солидарности, в целях сокращения административных расходов, обеспечения полноты охвата населения и надежности всей системы был создан государственный фонд социального страхования в соответствии с постановлением Правительства Республики Казахстан от 27 февраля 2004 года № 237 «О создании акционерного общества «Государственный фонд

социального страхования» со стопроцентным участием государства в его уставном капитале.

Данный фонд с индивидуальным прослеживанием участия и размера отчислений позволил за короткий срок охватить социальным страхованием формальный сектор труда, в том числе малоинтересные для частных организаций отдаленные сельские районы. Параллельно были внедрены действенные механизмы контроля, исключающие возможность нецелевого использования финансовых средств в фонде.

Ключевые слова: расходы бюджета, адресная социальная помощь, обязательное социальное страхование, базовая пенсия, государственный центр по выплате пенсии, минимальный размер пенсии.

14.4 Формирование расходов на культуру, спорт, туризм и информационное пространство

Расходы республиканского бюджета по функциональной группе «Культура, спорт, туризм и информационное пространство» предусмотрены для покрытия потребностей в области культуры, искусства, спорта, туризма и информационного пространства. Они обуславливают значение и роль государственного бюджета как главного источника финансирования расходов учреждений в этих сферах деятельности.

Основными целями расходования средств по этой функциональной группе являются развитие и самореализация личности, гуманизация общества, сохранение и развитие самобытности народа, создание условий для занятий населения физической культурой, спортом и их развитие, создание и укрепление единого информационного пространства, создание современного туристского комплекса в стране. Реализация вышеназванных целей осуществляется посредством финансирования за счет средств государственного бюджета соответствующих бюджетных программ. Бюджетные программы предусмотрены в рамках утвержденных Государственных программ функционирования и развития языков, развития физической культуры и спорта, телерадиовещания, туристской отрасли и др.

Финансирование, например, мероприятий Государственной программы «Культурное наследие» направлено на воссоздание исторических, культурных и архитектурных памятников, особо значимых для национальной истории, на создание научных, художественных и биографических произведений, показывающих самобытную культуру, искусство, народное творчество, в конечном итоге, на создание целостной системы изучения культурного наследия народа.

Финансирование мероприятий этих и других государственных программ производится посредством выделения целевых трансфертов. Однако масштабность, многоотраслевой характер и капиталоемкость мероприятий, проводимых в области культуры, искусства, спорта, туризма и информа-

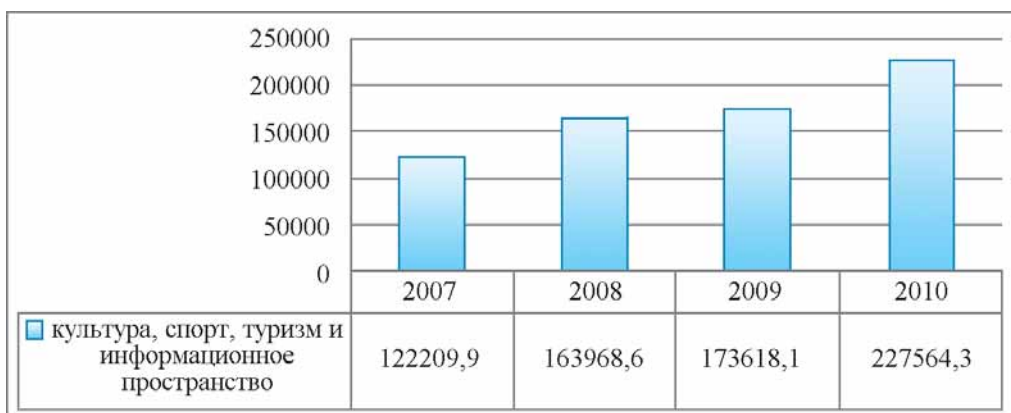


Рисунок 14.8 – Средства, выделяемые из бюджета на финансирование культуры, спорта, туризма и информационного пространства, млн. тенге

ционного пространства, требуют ежегодного выделения из бюджетов всех уровней ассигнований на цели сохранения, охраны, реставрации и изучения памятников, включенных в туристические маршруты.

В соответствии с Бюджетным кодексом расходы республиканского бюджета по функциональной группе «Культура, спорт, туризм и информационное пространство» предусмотрены по следующим направлениям:

- возрождение, сохранение, развитие и распространение казахской национальной культуры и других национальных культур;
- поддержка театрального и музыкального искусства республиканского значения;
- проведение социально значимых мероприятий в сфере культуры и государственной молодежной политики;
- обеспечение сохранности историко-культурного наследия республиканского значения;
- поддержка развития национальных и массовых видов спорта на республиканском уровне;
- развитие спорта высших достижений;
- подготовка и участие членов национальных сборных команд Республики Казахстан в международных спортивных соревнованиях;
- подготовка и распространение информации о Казахстане и его туристских возможностях на международном туристском рынке и внутри государства;
- обеспечение сохранности архивного фонда республиканского значения;
- функционирование республиканских библиотек;
- проведение государственной информационной политики на республиканском уровне через средства массовой информации;
- развитие государственного языка и других языков народов Казахстана.

Законом РК «О республиканском бюджете на 2011-2013 гг.» затраты республиканского бюджета на финансирование культуры, спорта, туризма и информационного пространства приведены в таблице 14.3.

Таблица 14.3 – Расходы республиканского бюджета на культуру, спорт, туризм и информационное пространство на 2011-2013 гг., тыс.тг

Наименование затрат	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Сумма, тыс.тг.	Доля в структуре затрат на социальную сферу, %	Сумма, тыс.тг.	Доля в структуре затрат на социальную сферу, %	Сумма, тыс.тг.	Доля в структуре затрат на социальную сферу, %
Культура, спорт, туризм и информационное пространство	862202385	5,0	64774167	3,0	48596500	2,0

Аналогичные направления расходов, но на уровне области, столицы, района, города, предусмотрены в бюджетах нижестоящих уровней. При определении методов установления расходов бюджета исходят из того, что финансируется не деятельность, допустим, культурная как таковая, а конкретное учреждение культуры, спорта, туризма или информационного пространства. Бюджетные средства выделяются тем учреждениям, которые не ориентированы на коммерческие формы деятельности, хотя они и могут использовать рыночные элементы хозяйствования.

Финансирование расходов на развитие культуры и искусства осуществляется на основе сочетания бюджетного финансирования с элементами коммерческой деятельности. Например, музеи финансируются за счет бюджетных ресурсов, используя коммерческие начала для пополнения коллекций и приобретения эксклюзивных экспонатов на аукционах.

Театры, дворцы культуры активно предоставляют платные услуги, используя полученные средства на удовлетворение духовных, эстетических потребностей населения. При этом реализуется принцип доступности всех слоев населения к культурным ценностям и благам.

Бюджетное финансирование организаций культуры и искусства осуществляется на основе нормативного принципа и программно-целевого принципа. Существует несколько способов определения потребности в средствах:

- 1) в зависимости от норм бюджетного финансирования на человека и численности населения;
- 2) на основе определенного процента от суммы национального дохода;
- 3) на основе процента от общей суммы бюджетных расходов;
- 4) на основе плана мероприятий, реализуемых в соответствии с принимаемой программой.

В соответствии с бюджетной классификацией расходы бюджета на эти сферы деятельности отражаются в республиканском бюджете по функ-

циональной группе «Культура, спорт, туризм и информационное пространство». Здесь предусмотрены бюджетные программы и подпрограммы «Хранение историко-культурных ценностей», «Обеспечение сохранности памятников историко-культурного наследия», «Производство национальных фильмов», «Проведение социально значимых культурных мероприятий», «Обеспечение функционирования театрально-концертных организаций» и др.

Планирование расходов осуществляется по общим или индивидуальным сметам. Объем расходов в сводном планировании определяется по среднему расходу на одно учреждение с выделением фонда заработной платы. Индивидуальное планирование расходов осуществляется на основании сметы расходов бюджетной организации с указанием функциональной группы, учреждения, программы и подпрограммы.

При определении необходимого объема бюджетного финансирования используются расчеты по экономическим спецификам бюджетной классификации. По каждой специфике применяется отдельная, «своя», методика расчета, поскольку сами учреждения специфичны по характеру деятельности. Особенности финансирования музеев зависят от численности хранителей музейного фонда, структуры музея, состава предметов, их ценности, состояния, степени доступности экспонатов, необходимости их приобретения, наличия охранной сигнализации.

Планирование расходов проводится по основным подклассам и спецификам. По специфике 110 «Заработная плата» выделяются расходы по основной заработной плате, дополнительным денежным выплатам и компенсационным выплатам. Определение сумм расходов по данной специфике осуществляется на основании утвержденного штата должностей, тарифных ставок и должностных окладов, рассчитанных на базе единой тарифной сетки для оплаты труда работников бюджетной сферы. Размеры выплат и надбавок устанавливаются не ниже установленных действующим законодательством. Стимулирующие выплаты определяются организацией самостоятельно, и производятся в пределах фонда оплаты труда.

Наряду с этим предусматриваются расходы по спецификам 120 «Взносы работодателей», 130 «Прочее приобретение товаров и услуг», 140 «Коммунальные услуги, транспорт и связь» 150 «Другие текущие расходы». Некоторые учреждения, функционирующие на основе платных услуг (например, зоопарки, парки культуры и отдыха) находятся на самоокупаемости. Их деятельность планируется по сметам доходов и расходов.

Ряд учреждений культуры работают на условиях коммерческого расчета. Это такие учреждения, как театры, музыкальные организации, цирки, кинотеатры. Методика расчета по основным сметным назначениям театров и концертных организаций не имеет специфических особенностей. Заработная плата артистического и художественного персонала подразделяется на фонд оплаты труда штатных работников и приглашенных. Дру-

гие расходы регулируются объемом доходов и бюджетных поступлений. Бюджетные средства выделяются в качестве субсидий.

Финансирование культуры и искусства включает содержание библиотек, клубов, домов культуры, музеев и выставок, театров, филармоний, музыкальных коллективов, ансамблей, киностудий, они финансируются из бюджета, а также средств предприятий, общественных организаций. Ряд учреждений культуры и искусства находится на хозрасчете (театры, цирки) и по ним устанавливаются сумма дотаций из бюджета на величину расходов, не покрываемых собственными доходами. Доходы этих учреждений планируются на основе валового сбора от реализации билетов с учетом показателей числа мест, спектаклей, зрителей, посещаемости, средней цены билета и др.

Государство направляет большие средства на строительство спортивных сооружений, приобретения спортивного инвентаря и оборудования. Планирование расходов на развитие спорта осуществляется в соответствии с планом проведения спортивных мероприятий. Если мероприятие проводится на республиканском или местном уровне, то и финансирование расходов производится их соответствующего бюджета. Объем расходов по индивидуальной смете определяется на основе показателей, характеризующих спортивное мероприятие: по какому виду спорта оно проводится; место и продолжительность соревнований или сборов; количество участников и судей спортивных соревнований и учебно-тренировочных сборов. Нормы питания устанавливаются в зависимости от уровня соревнований, их продолжительности, группы вида спорта. Расходы на приобретение специального оборудования и инвентаря для учебно-тренировочных сборов и спортивных соревнований, на обмундирование участников планируются на основе соответствующего табеля обеспеченности. В смете предусматриваются оплата стоимости проезда, суточных и квартирных участникам соревнований и сборов, судьям, тренерам и представителям команд; оплата аренды спортивных сооружений, оформления и обслуживания соревнований и сборов; расходы на награждение команд и спортсменов и другие затраты.

Расходы на содержание средств массовой информации в Республике Казахстан направляются на финансирование государственного радиовещания, телевидения, издательств, газет и журналов, в которых государство выступает как учредитель. В структуре затрат государственного бюджета для развития и финансирования информационного пространства предусматриваются следующие программы:

- обеспечение доступа к информации в публичных библиотеках республиканского значения;
- обеспечение доступности научной, научно-технической и научно-педагогической информации;
- стимулирование деятелей в сфере информации;
- капитальные расходы государственных организаций в области информации;

- издание социально-важных видов литературы;
- обеспечение сохранности архивных документов и архива печати;
- пропаганда борьбы с наркоманией и наркобизнесом;
- проведение государственной информационной политики.

Ключевые слова: информационное пространство, целевые трансферты, национальный доход, бюджетная программа, компенсационные выплаты, самокупаемость, коммерческий расчет.

Вопросы для самоконтроля:

1. Перечислите основные принципы государственной политики в области образования.
2. Перечислите и объясните основные принципы системы финансирования образования.
3. Дайте определение системе финансирования образования.
4. Перечислите источники финансирования образования.
5. Перечислите и охарактеризуйте основные формы привлечения внебюджетных средств учреждений образования.
6. Из каких источников финансируются государственные организации здравоохранения?
7. Какие проблемы имеют место в системе финансового обеспечения здравоохранения?
8. Перечислите и охарактеризуйте уровни модели финансового обеспечения здравоохранения
9. Чем объясняется ежегодное увеличение государственных расходов на здравоохранение?
10. Каковы причины проведения пенсионной реформы?
11. Чем характеризуется накопительная пенсионная система?
12. Объясните действие принципа полной солидарности социального обеспечения
13. Из каких источников финансируется система социального обеспечения?
14. Какие цели преследуются при расходовании средств из бюджета по функциональной группе «Культура, спорт, туризм и информационное пространство»?
15. Чем объясняется ежегодное увеличение средств, выделяемых из бюджета на финансирование культуры, спорта, туризма и информационного пространства?
16. На чем основано бюджетное финансирование организаций культуры и искусства?
17. Как планируются расходы учреждений культуры и спорта?
18. Какие программы предусматриваются в структуре затрат государственного бюджета для развития и финансирования информационного пространства?

Тематика эссе, рефератов и докладов:

1. Типы и виды образовательных учреждений, источники их финансирования.
2. Общая характеристика расходов бюджета на образование.
3. Планирование и финансирование расходов общеобразовательной школы.
4. Особенности планирования расходов на школы-интернаты и дошкольные организации.

Глава 14 *Формирование расходов социального направления*

5. Особенности планирования расходов высших учебных заведений.
6. Расходы государственного бюджета на развитие науки.
7. Расходы бюджета на развитие культуры и искусства.
8. Расчетные показатели и порядок планирования бюджетных средств на содержание учреждений образования.
9. Финансирование образовательных учреждений в современных условиях.
10. Профессиональная подготовка кадров и новые подходы к финансированию высшего образования.
11. Общая характеристика расходов на здравоохранение в современных условиях.
12. Формирование расходов на здравоохранение и источники их финансирования.
13. Планирование и финансирование деятельности медицинских учреждений.
14. Расходы на охрану здоровья населения, финансирование больниц и поликлиник.
15. Особенности финансирования затрат по оказанию специализированной медицинской помощи.
16. Система оплаты труда работников государственных учреждений, не являющихся государственными служащими.
17. Особенности оплаты труда работников в учреждениях здравоохранения.
18. Финансирование здравоохранения в условиях обязательного медицинского страхования.
19. Состав государственных расходов на социальное обеспечение населения.
20. Пенсионное обеспечение граждан.
21. Обязательное социальное страхование.
22. Социальная защита пенсионеров и престарелых (инвалидов).
23. Социальная защита малообеспеченных семей и детей.
24. Политика государства и роль бюджета в области пенсионного обеспечения.
25. Формирование расходов бюджета на пенсионное обеспечение.
26. Накопительные пенсионные фонды и их деятельность на финансовом рынке.
27. Особенности оплаты труда работников в учреждениях социального обеспечения.
28. Роль бюджета в финансировании мероприятий в области культуры, спорта, туризма и информационного пространства.
29. Формирование расходов на организацию деятельности учреждений культуры, спорта, туризма и СМИ.

Глава 15 Формирование расходов обще-экономического направления

15.1 Формирование расходов бюджета на государственные услуги общего характера

В составе расходов государственного бюджета важное место занимают расходы на управление. Эти расходы обеспечивают государственные услуги общего характера, которые оказывают государственные органы управления.

Система органов управления представляет собой совокупность высших органов государственной власти и управления, территориальных органов местного самоуправления, местных представительных органов, аппаратов отраслевых министерств и ведомств. За счет средств государственного бюджета осуществляются только расходы на содержание органов государственной власти и управления, то есть те затраты, которые связаны с выполнением функций государства.

Под формированием бюджета на государственные услуги общего характера понимается совокупность бюджетного финансирования на содержание законодательных органов, внешнеполитическую, фискальную и финансовую деятельность, фундаментальные научные исследования.

Структура расходов на государственные услуги общего характера имеет своей целью:

- финансирование республиканских органов управления, основанное на реальных потребностях государства при законодательно закреплённом разграничении их полномочий;
- разработку и внедрение общих принципов формирования затрат на содержание государственных служащих в единой системе государственной службы;
- совершенствование системы государственного финансового контроля использования бюджетных средств, выделенных на эти цели;
- совершенствование структуры государственных органов управления.

В связи с децентрализацией функций государственного управления предусматривается решение задач совершенствования государственной кадровой политики на региональном уровне на основе введения единых стандартов обучения и повышения квалификации государственных служащих. Актуальным вопросом в совершенствовании системы государственной службы является переход на международные стандарты качества предоставления государственных услуг, формирования компактного аппарата управления посредством использования современных информационных технологий.

В настоящее время в целях реализации Послания Главы государства народу Казахстана ведется работа по административной реформе, кото-

рая предусматривает усовершенствование системы государственного управления, путем оптимизации и унификации организационной структуры государственного управления, четкого и оптимального перераспределения и закрепления полномочий между государственными органами и уровнями государственного управления, совершенствования системы бюджетных отношений, передачи несвойственных государству функций в конкурентный сектор.

Полноценная реализация административной реформы предполагает вместе с передачей функций на нижестоящий уровень государственного управления также передачу соответствующего информационно-методологического, материального обеспечения и соответствующей штатной численности, а также передачу республиканской собственности на местный уровень государственного управления.

Кроме того, в Послании Главы государства народу Казахстана одной из основных задач Правительства Республики Казахстан определена разработка единой системы оценки эффективности и качества деятельности государственных органов. В связи с чем, проводится работа по разработке единой системы оценки эффективности и качества деятельности государственных органов, охватывающей полную организацию деятельности государственного органа, включающей все этапы: планирование, реализацию, результаты деятельности, организацию деятельности государственного органа для достижения поставленных задач и целей, эффективность использования бюджетных и человеческих ресурсов.

Данные меры способствуют повышению качества предоставления государственных услуг, путем передачи функций на нижестоящий, наиболее приближенный к населению уровень государственного управления, повышению ответственности государственных органов по предоставлению государственных услуг, повышению их эффективности, сокращению бюрократии, повышению доступности, полному охвату населения государствен-

Таблица 15.1 – Расходы республиканского бюджета по функциональной группе «Государственные услуги общего характера» в 2007-2010 гг., млн. тг.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Всего, в т.ч.	120536	145929	120593	158538
Представительные, исполнительные и другие органы, выполняющие общие функции государственного управления	30400	24163	24383	39353
Фундаментальные научные исследования	9633	10259	8219	10346
Внешнеполитическая деятельность	22739	24484	24972	32756
Финансовая деятельность	41295	64132	44773	55189
Планирование и статистическая деятельность	8692	16936	12328	8686
Общие кадровые вопросы	759	785	784	740
Прочие государственные услуги общего характера	7018	8171	5134	11468

ными услугами, улучшения социально-экономического благополучия, улучшению инвестиционного климата и др.

Финансирование затрат на содержание органов государственной власти и управления ежегодно утверждается в составе расходов государственного бюджета и учитывается в бюджетной классификации по функциональной группе 01 «Государственные услуги общего характера». В республиканском бюджете по данной функциональной группе осуществляется финансирование затрат по обеспечению деятельности Президента РК, прогнозно-аналитическое обеспечение стратегических аспектов внутренней и внешней политики государства, обеспечение деятельности Парламента РК, Конституционного совета, Национального центра по правам человека, Центральной избирательной комиссии и другие государственные услуги общего характера.

Несколько ограниченный круг направлений расходования бюджетных средств по функциональной группе «Государственные услуги общего характера» включен в бюджеты нижестоящих уровней. В совокупности они представляют следующие направления:

- функционирование местных представительных и исполнительных органов областного, районного (городского) уровня, города республиканского значения, столицы;
- среднесрочное планирование социально-экономического развития области, района (города), города республиканского значения, столицы;
- бюджетное планирование на уровне области, района (города), города республиканского значения, столицы;
- организация исполнения областного, районного (городского) бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы;
- управление коммунальной собственностью области, района (города), города республиканского значения, столицы.

В республике созданы основные правовые, экономические и социальные условия, обеспечивающие функционирование науки как особо важной для общечеловеческого прогресса сферы и свободное развитие фундаментальных и прикладных научных исследований.

Государственная научно-техническая политика, являясь составной частью социально-экономической политики, реализуется путем выбора и стимулирования развития приоритетных направлений науки и техники, исходя из потребностей общества и уровня развития мировой науки, финансирования научных исследований из государственного бюджета, создания экономического механизма государственной поддержки фундаментальных поисковых и прикладных исследований.

Государство обеспечивает финансовую поддержку развития науки, техники и технологий, предусматривающую многообразие источников финансирования и их целевую направленность. За счет государственных бюджетных средств финансируются, прежде всего, фундаментальные научные исследования и проекты, разрабатываемые в рамках целевых научно-технических программ. Выделение средств, предусмотренных в расходах

бюджета для финансирования научных исследований, осуществляется, как правило, по конкурсному отбору на основе всесторонней независимой экспертизы.

Финансирование фундаментальных научных исследований предполагает предоставление капитальных трансфертов юридическим и физическим лицам на осуществление фундаментальных и прикладных исследований, выплаты государственных премий и стипендий. Проведение инициативных и рискованных научных исследований финансируется через Фонд науки.

Объем затрат на научные исследования и источники их финансирования определяются по каждому научно-исследовательскому учреждению и учитываются в планах финансирования.

Бюджетное финансирование научных исследований, когда средства выделяются на содержание всего научного учреждения в соответствии с планом финансирования, принято называть институциональным способом.

В состав затрат научно-исследовательского учреждения, финансируемого из бюджета, входят общие сведения, включая перечень организаций, подчиненных учреждению, расчет расходов на содержание аппарата управления, расчет численности работников, расчет расходов по статьям, распределение затрат по видам работ, подразделениям и темам.

При проведении научных исследований по заказам или грантам взаимоотношения между заказчиком и исполнителем оформляются договором о выполнении научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ, составленным в соответствии с определенными требованиями.

Бюджетное финансирование научных исследований, когда средства выделяются на выполнение отдельной темы или определенного проекта, принято называть программно-целевым (селективным) способом. Данный способ финансирования науки считается более прогрессивным, поскольку позволяет создать коллектив, способный достичь конкретного научного результата, выделить наиболее актуальную тему и полностью его профинансировать.

Функциональная классификация расходов республиканского бюджета предусматривает подфункцию 04 «Фундаментальные научные исследования», где администратором является Министерство образования и науки. Планирование расходов и выделение ассигнований осуществляется по бюджетной программе «Фундаментальные и прикладные научные исследования».

В расходах бюджета предусмотрены затраты на обеспечение политических интересов страны и внешнеполитической деятельности, на участие в международных организациях и других международных органах, на содержание представителей страны в различных международных органах. За основу планирования расходов на эти цели принимаются предварительные итоги исполнения бюджета предыдущего года с учетом намечаемых изменений и мероприятий по реструктуризации расходов в планируемом году.

Реализуя внешнеполитическую деятельность, государством осуществляются затраты на обеспечение политических интересов страны в области

общественного порядка, содержание аппарата Министерства иностранных дел и других органов за рубежом: посольств, представительств, дипломатических миссий, а также финансируются расходы по участию в международных организациях и международных органах, по делимитации и демаркации государственной границы и другие мероприятия. К примеру, объем затрат по данной функциональной подгруппе в 2010 г. составил 32756 млн. тг., что на 131% больше показателя 2009 г. Одной из причин повышения объема данного показателя стали расходы по председательствованию в 2010 г. Казахстана в ОБСЕ.

Ключевые слова: управление, децентрализация, государственные услуги, административная реформа, бюджетные отношения, бюджетные ресурсы, бюрократия, инвестиционный климат, бюджетная классификация, Конституционный совет, среднесрочное планирование, гранты.

15.2 Формирование расходов бюджета на оборону, общественный порядок и безопасность

Оборона – это система государственных мер политического, военного, экономического и социально-правового характера, осуществляемых в целях готовности республике к защите суверенитета, территориальной целостности в неприкосновенности ее границ. Оборона республики предусматривает создание необходимых условий для предотвращения военного нападения в вооруженного отпора возможной агрессии против РК. Оборона республики относится к важнейшим функциям государства и строится в соответствии с военной доктриной государства, которая имеет оборонительную направленность.

Организация обороны включает в себя осуществление ряда мероприятий, направленных на предотвращение войн: прогнозирование и оценка военной угрозы, разработка военной политики и военной доктрины, организацию обороны государственной границы, подготовку и осуществление мероприятий гражданской и территориальной обороны, мобилизационную подготовку экономики, государственных органов и системы управления и функционированию в военное время, подготовку населения и территорий к обороне, создание запасов материальных ценностей в государственном и мобилизационных резервах.

Основой планирования расходов на нужды обороны является Новая Военная доктрина Республики Казахстан, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 21 марта 2007 года, согласно которой объем расходов на оборону предусматривается в размере не менее 1% ВВП, в которой определены этапы строительства, реформирования Вооруженных Сил Республики Казахстан и основные направления военно-экономического обеспечения.

Государственное планирование и обеспечение потребностей обороны республики осуществляет Министерство торговли и экономического развития, которое в составе проектов экономического и социального развития предусматривает заказы на государственные нужды реализации программ развития вооружений и военной техники в интересах обороны республики, строительство объектов оборонного назначения, а также мероприятий гражданской обороны, подготовку и переподготовку специалистов и внедрение необходимых для этого материальных и финансовых ресурсов. Другие министерства и ведомства разрабатывают проекты планов выпуска и постановок вооружения и военной техники, создания, развития и сохранения мобилизационных мощностей, постановок продовольственных товаров и вещевого имущества для нужд обороны и иные оборонные задачи.

Ряд функций в области обороны возложен на местные органы территориального самоуправления. Местные органы организуют и выполняют мероприятия по мобилизационной работе, содействуют в размещении и расквартировании войск, обеспечивают на договорной основе поставку воинским частям продукции производственно-технического назначения, а также снабжение водой, электро- и теплоэнергией, предоставляют средства связи, коммунально-бытовые и другие услуги, руководят гражданской обороной на своей территории, предусматривают в местном бюджете и осуществляют расходы на выполнение возложенных на них мероприятий в области обороны.

Финансирование Вооруженных Сил, а также затрат на разработку, производство и приобретение вооружений, военной техники, продукции производственно-технического назначения, капитального строительства, пенсионного обеспечения, обязательного государственного личного страхования военнослужащих осуществляется централизованно через соответствующие министерства и ведомства за счет и в пределах средств, предусмотренных в бюджете республики.

Финансирование стратегических Сил, военных объектов совместного использования с государствами Содружества, дислоцированными на территории республики, производится за счет средств целевого участия, оговоренных специальными соглашениями и договорами.

Средства на содержание обороны по сметам Министерства обороны Республики Казахстан и направляются на содержание всех видов вооруженных сил, в том числе вооруженных сил общего назначения, стратегических войск СНГ, космодрома Байконур, штаба Гражданской обороны и Республиканской гвардии.

Расходы по смете Министерства обороны состоят из затрат на:

- содержание армии и флота;
- капитальное строительство;
- расходов на закупку вооружений и военной техники;
- расходов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;

- расходов на пенсии и пособия военнослужащим.

Кроме того, затраты на оборону включают:

- содержание Республиканского и местных штабов гражданской обороны;
- содержание космодрома «Байконур»;
- содержание стратегических войск СНГ;
- содержание Республиканской гвардии.

Расходы государственного бюджета на оборону и безопасность отражаются по функциональной группе «Оборона», которая включает в себя подфункции «Военные нужды» и «Организация работы по чрезвычайным ситуациям». Администраторами бюджетных программ по этим расходам являются Министерство обороны Республики Казахстан, Министерство по чрезвычайным ситуациям, Республиканская гвардия.

Динамика расходов республиканского бюджета по функциональной группе 02 «Оборона» отражена на рисунке 15.2.

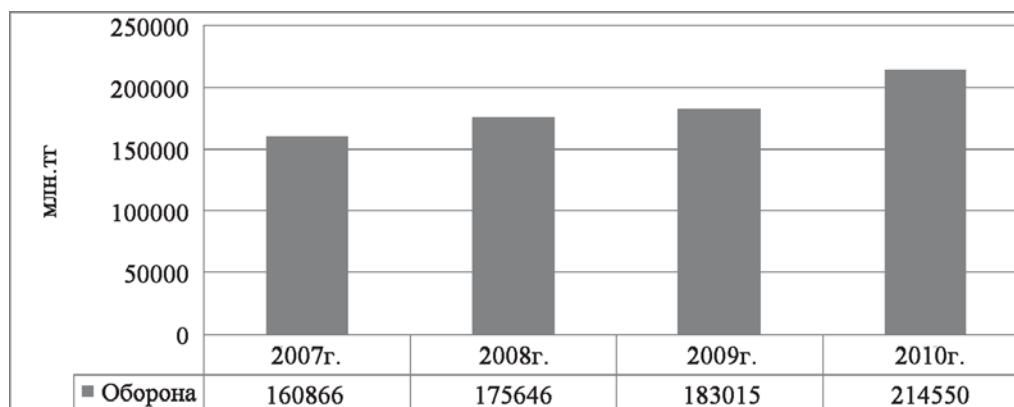


Рисунок 15.2 – Расходы республиканского бюджета на оборону в 2007-2010 гг.

В соответствии с классификацией доходов и расходов бюджетов, расходы на оборону отражаются по 02 функциональной группе. Затраты, направляемые на оборону формируют соответствующие бюджетные программы. Например, бюджетные программы 001 «Услуги по определению и реализации государственной политики в области организации обороны и Вооруженных сил РК», 004 «Строительство объектов Вооруженных сил», 006 «Модернизация, восстановление и приобретение вооружения, военной и иной техники, систем связи в рамках межотраслевой государственной программы», 010 «Обеспечение специальной деятельности» и др.

В составе расходов на содержание армии и флота предусматриваются затраты по личному составу, на выплату денежного довольствия военнослужащих, заработную плату штатных рабочих и служащих, продовольственное обеспечение или выплату за него денежной компенсации, на мо-

билизационную подготовку, на боевую подготовку, оплату вещевого имущества, оплату и хранение специального топлива и горючего, ремонт и изготовление вооружения, военной техники и имущества, транспортные расходы, оперативные, хозяйственные и другие расходы, связанные с обеспечением жизнедеятельности войск. При формировании индивидуальных смет расходов по отдельным видам войск или воинским подразделениям применяются материальные и денежные нормы, которые утверждаются Правительством Республики Казахстан.

В состав расходов по чрезвычайным ситуациям включаются затраты на обеспечение деятельности по предупреждению, ликвидации таких ситуаций, управление системой государственных материальных резервов, строительство и реконструкцию объектов защиты от чрезвычайных ситуаций, проведение мероприятий по пожарной и иной безопасности, а также подготовку специалистов к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций. Финансирование мероприятий по данной функциональной группе 02 «Оборона» осуществляется за счет средств как республиканского, так и местного бюджета в зависимости от масштабов и характера решаемых задач.

Правоохранительная, правовая и судебная деятельность государства представляет собой систему органов государственной власти, наделенных правом применения мер принуждения и призванных защищать жизнь, собственность, права и свободу граждан, собственность и интересы общества и государства от противоправных посягательств.

Бюджетным кодексом предусмотрены следующие направления расходов республиканского бюджета:

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на территории Республики Казахстан;
- содержание подозреваемых и обвиняемых лиц;
- осуществление паспортной и визовой работы;
- осуществление регистрации транспортных средств и прав на их владение;
- охрана государственных объектов, конвоирование арестованных и осужденных;
- оперативно-розыскная, следственная деятельность;
- ведение государственного кадастра гражданского и служебного оружия и патронов к нему;
- правоохранительная деятельность в экономической и финансовой сферах;
- деятельность в сфере юстиции;
- правовая защита интересов граждан и государства;
- обеспечение законности и правопорядка;
- государственная правовая статистика и специальные учеты;
- деятельность судебной экспертизы;
- функционирование судебной системы;
- организация и обеспечение деятельности уголовно-исполнительной системы.

В расходной части местных бюджетов также предусмотрены направления расходов на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на территории области, столицы, города, района, обеспечение безопасности дорожного движения в населенных пунктах. Наряду с этим, из местных бюджетов финансируется функционирование медицинских вытрезвителей, приемников для несовершеннолетних, лиц без определенного места жительства и документов, лиц, арестованных в административном порядке.

Финансирование расходов бюджета по обеспечению правоохранительной, правовой и судебной деятельности государства осуществляется по функциональной группе 03 «Общественный порядок и безопасность», которая включает в себя следующие подфункции:

- 1 «Правоохранительная деятельность»;
- 2 «Правовая деятельность»;
- 3 «Судебная деятельность»;
- 4 «Деятельность по обеспечению законности и правопорядка»;
- 5 «Деятельность по обеспечению безопасности личности, общества и государства»;
- 6 «Уголовно-исполнительная система»;
- 9 «Прочие услуги в области общественного порядка и безопасности».

Динамика расходов республиканского бюджета по функциональной группе 03 «Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность» отражена на рисунке 15.3.

Администратором бюджетных программ, отражающих расходование средств на обеспечение правоохранительной деятельности, является Министерство внутренних дел РК. В состав расходов бюджета входят затраты на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопас-

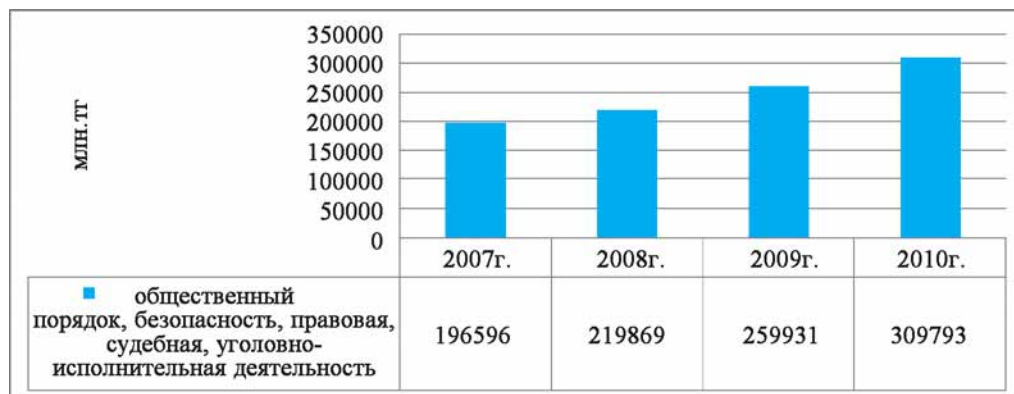


Рисунок 15.3 – Расходы республиканского бюджета по функциональной группе 03 «Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность» в 2007-2010 гг.

ности на республиканском уровне, на обеспечение экономической безопасности в сфере экономической и финансовой деятельности, на обеспечение защиты прав и свобод лиц, участвующих в уголовном процессе. Расходы предусмотрены также на содержание следственно арестованных лиц, на изготовление паспортов и удостоверений личности, водительских удостоверений, документов, номерных знаков для регистрации транспортных средств и другие не менее важные статьи расходов.

Администратором бюджетных программ, включающих в себя финансирование расходов бюджета на обеспечение правовой деятельности, является Министерство юстиции РК, а судебной деятельности – Верховный суд РК. Генеральная прокуратура РК, являясь администратором бюджетной программы, направленной на финансирование деятельности по обеспечению законности и правопорядка, осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов и подзаконных актов на всей территории страны. Расходы бюджета на деятельность по обеспечению безопасности личности, общества и государства предназначены для финансирования затрат на обеспечение национальной безопасности, на организацию и обеспечение информационной безопасности в государственных органах. Расходы бюджета по уголовно-исполнительной системе содержат затраты на содержание осужденных, строительство и реконструкцию объектов этой системы. Расходы бюджета на прочие услуги в области общественного порядка и безопасности в основном направлены на правовое обеспечение деятельности государства.

Ключевые слова: суверенитет, Новая военная доктрина, валовый внутренний продукт, стратегические силы, смета, бюджетные программы, республиканский бюджет, местный бюджет, администраторы местных программ, экономическая безопасность, общественная безопасность.

15.3 Формирование расходов бюджета на промышленность, строительство, ЖКХ и недропользование

Бюджетная политика Республики Казахстан в сфере промышленности, строительства и недропользования направлена в настоящее время на совершенствование системы государственного управления минерально-сырьевыми ресурсами в целях повышения эффективности их использования на основе глубокой и комплексной переработки добываемого сырья. Реализация бюджетной политики в данной сфере, в конечном счете, должна содействовать обеспечению устойчивого экономического роста и улучшения качества жизни народа.

Роль бюджета в финансировании этой сферы заключается, во-первых, в содействии развитию тех направлений науки, которые обеспечивают высокотехнологические разработки и их внедрение в производство, во-вторых, в содействии подготовки высококвалифицированных научных и инженерных кадров. Значительна роль бюджета также в финансировании

мероприятий, предусмотренных различными государственными программами в области развития промышленности, строительства и недропользования.

Указом Президента РК № 958 от 19 марта 2010 г. была принята Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010-2014 годы, основной целью которой является обеспечение устойчивого и сбалансированного роста экономики через диверсификацию и повышение ее конкурентоспособности.

Формирование научно-инновационной инфраструктуры даст возможность бюджетного целевого инвестирования проектов, направленных на модернизацию промышленности и диверсификацию структуры отечественной экономики, а также выделение бюджетных средств на государственные программы по научно-техническому обеспечению приоритетного производства высокотехнологичной, импортозамещающей и экспортноориентированной продукции.

В Бюджетном кодексе распределение направлений в расходовании средств на промышленность, недропользование и строительство в республиканском и нижестоящих бюджетах осуществлено с учетом назначений и выполняемых функций разных уровней бюджетной системы.

В республиканском бюджете предусмотрено выделение средств на промышленность, недропользование, архитектурную, градостроительную и строительную деятельность. Республиканским бюджетом предусмотрено финансирование следующих направлений:

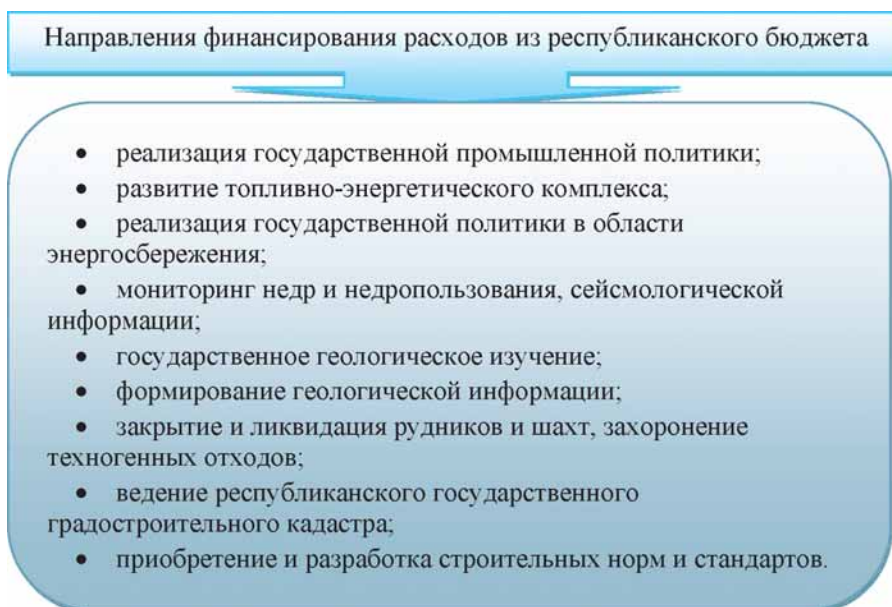


Рисунок 15.4 – Направления финансирования расходов из республиканского бюджета на промышленность, строительство, ЖКХ и недропользование

В областном бюджете, бюджете города республиканского значения, столицы предусмотрены расходы на организацию и контроль архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, кроме расходов, финансируемых из республиканского бюджета. На эти цели в бюджете районов Бюджетным кодексом не предусмотрено выделение функциональной группы расходов.

Содержание государственной инвестиционной политики определяется необходимостью стимулирования притока прямых отечественных и иностранных инвестиций в приоритетные отрасли экономики, рационального и эффективного использования государственных инвестиций и мобилизации внутренних сбережений. Для этого необходимо осуществление мер по совершенствованию действующей нормативной правовой базы, разработка четкого механизма стимулирования процесса привлечения инвестиций.

Государство осуществляет регулирование инвестиционной деятельности посредством выделения бюджетных средств на целевые бюджетные программы и инвестиционные проекты. Сумма таких ассигнований предусматриваются ежегодно в расходах утверждаемых бюджетов. Предоставление средств за счет государственных инвестиций, выделяемых из республиканского бюджета на безвозмездной основе, осуществляется в соответствии с утвержденными приоритетными проектами по объектам промышленности, недропользования и строительства в рамках государственных и отраслевых программ.

Основным механизмом финансирования инвестиционных программ является бюджетное кредитование, политика которого обуславливается требованиями, предъявляемыми процедурам принятия решений в области экономики. Поскольку целью бюджетного кредитования является формирование и развитие конкурентной среды в отраслях экономики, то оно осуществляется по государственным или отраслевым программам развития и имеет временные рамки.

В соответствии с Посланием Президента Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 28.01.2011 г. в рамках ускоренной экономической модернизации одним из ключевых направлений развития выбрана модернизация ЖКХ.

Жилищно-коммунальное хозяйство страны представляет собой многопрофильную производственную структуру, включающую в себя такие виды деятельности, как жилищное хозяйство, электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и канализация, благоустройство городов и населенных пунктов, проведение санитарных работ и многое другое. Расходы бюджета по функциональной группе «Жилищно-коммунальное хозяйство» в республиканском бюджете предусмотрены в виде целевых инвестиционных трансфертов нижестоящим бюджетам.

Другим направлением расходов государственного бюджета является строительство коммунального жилья, поскольку в соответствии с утвержденной Государственной программой развития жилищного строительства необходимо обеспечение доступности жилья всем слоям населения. Это

обусловлено также наличием и возрастанием объемов ветхого и аварийного жилья, хотя жилищный фонд практически полностью находится в ведении частного сектора, что позволило создать в этой сфере конкурентные условия и осуществить переход к оплате за фактически использованные услуги.

К особенностям организации финансов жилищно-коммунального хозяйства относятся:

- отношения между эксплуатирующим жилищно-коммунальные фонды и собственником складываются, как правило, в виде аренды или найма;
- коммунальное хозяйство осуществляет свою деятельность на основе самоокупаемости;
- нет возможности за счет собственных источников осуществлять новое строительство, поэтому оно осуществляется за счет бюджетов соответствующих территориальных единиц;
- основываясь на самоокупаемости, не обеспечивается развитие хозяйства за счет самофинансирования (не только восполнение жилищно-коммунального фонда, но и капитальный ремонт, отсутствие которого приводит к потере фонда; не начисляется амортизация на реновацию);
- все денежные средства, закрепляемые за коммунальным хозяйством, имеют строго целевое назначение – эксплуатация, содержание, благоустройство жилищно-коммунального фонда;
- за каждым хозяйством закреплена определенная территория, жилищно-коммунальный фонд и все доходы от них остаются в распоряжении коммунального хозяйства.

Согласно Бюджетному кодексу, финансирование расходов жилищно-коммунального хозяйства, учитывая специфичность его функционирования, осуществляется в основном за счет средств местных бюджетов.

В бюджете города республиканского значения, столицы, района предусмотрены расходы на жилищно-коммунальное хозяйство по следующим направлениям:

- 1) организация сохранения государственного жилищного фонда;
- 2) инвентаризация жилищного фонда;
- 3) обеспечение жильем отдельных категорий граждан в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;
- 4) изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных надобностей и связанное с этим отчуждение недвижимого имущества согласно законодательным актам Республики Казахстан;
- 5) создание и реконструкция объектов водоснабжения, очистных, дренажных систем, канализационных, тепловых и электрических сетей, находящихся в коммунальной собственности;
- 6) обеспечение санитарии населенных пунктов;
- 7) содержание мест захоронений и захоронение безродных;
- 8) освещение улиц в населенных пунктах;
- 9) благоустройство и озеленение населенных пунктов;

10) газификация населенных пунктов;

11) мероприятия, направленные на поддержание сейсмоустойчивости жилых зданий, расположенных в сейсмоопасных регионах республики, в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;

12) строительство жилья коммунального жилищного фонда;

13) снос аварийного и ветхого жилья согласно законодательным актам Республики Казахстан.

14) формирование расходов местных бюджетов по затратам на жилищно-коммунальное хозяйство осуществляется на основе планов развития столицы, городов, районных центров и других населенных пунктов, а также с учетом целевых программ.

Развитие устойчивого жилищного строительства, в результате которого появляется возможность достаточно высокого уровня доступности в обеспечении жильем всех слоев населения страны, является главной целью, проводимой государственной жилищной политики. Для достижения цели жилищной политики государства предусматривается создание развитого сбалансированного, с точки зрения и предложения, и спроса, рынка жилья, формирование и эффективное функционирование рынка строительной индустрии. Одновременно с этими мерами, на основе повышения доступности ипотечного кредитования и развития системы жилищных строительных сбережений, намечается стимулирование подъема и расширения индивидуального жилищного строительства, привлечение частного капитала жилищное строительство.

Реализация целей жилищной политики осуществляется посредством выполнения утвержденной Государственной программы развития жилищного строительства. На сегодняшний день реализуется Программа жилищного строительства в РК на 2011-2014 гг., утвержденная постановлением Правительства РК от 31.03.2011 г. Основной целью данной программы является комплексное решение проблем развития жилищного строительства, обеспечивающее доступность жилья широким слоям населения.

Реализация Государственной программы развития жилищного строительства невозможна без привлечения внебюджетных инвестиций, без развития системы долгосрочного финансирования. В этих целях государством предусматривается принятие соответствующих мер по дальнейшей капитализации таких акционерных обществ, как «Казахстанская ипотечная кампания», «Казахстанский фонд гарантирования ипотечных кредитов» и «Жилищный строительный сберегательный банк Казахстана».

Все эти меры, включая строительство коммунального жилья, направлены на обеспечение строительства доступного жилья для среднего класса и социально защищаемых слоев населения. В послании Президента РК от 28.01.2011 г. «Построим будущее вместе» отмечено, что за последние 10 лет жилищный фонд увеличился на 30 млн. кв. м. На протяжении многих лет коммунальный сектор финансировался по остаточному принципу. В результате к 2008 году 72% коммунаций требовали ремонта или

замены. В рамках «Дорожной карты» в 2009 и 2010 годах была проведена большая работа по ремонту объектов ЖКХ. Эта работа будет продолжена и в дальнейшем.

Государство с привлечением международных финансовых институтов и наших банков предложит частным инвесторам, предприятиям и гражданам специальные инструменты совместного финансирования ремонта и реконструкции жилья и коммунальных объектов. Реализация программы модернизации ЖКХ позволит создать до 10 тысяч новых рабочих мест ежегодно. В целом в ее реализации примут участие 1,5 миллиона человек – жители многоквартирных жилых домов. В связи с этим поручено Правительству разработать механизм стимулирования накопления и софинансирования ремонта и восстановления общего имущества.

Ключевые понятия: бюджетная политика, экономический рост, диверсификация, конкурентоспособность, модернизация, импортозамещающая продукция, экспортноориентированная продукция, инвестиционная политика, инвестиционные проекты, бюджетное кредитование, целевые инвестиционные трансферты, жилищный фонд, жилищная политика, международные финансовые институты, частные инвесторы, самокупаемость, самофинансирование.

15.4 Формирование расходов бюджета на транспорт и коммуникации

Транспорт и коммуникации – это отрасли, которые обеспечивают производственные и межрегиональные связи, а также удовлетворяют потребности населения в передвижении и информации. Поскольку транспорт и коммуникации относятся к отрасли инфраструктуры, то они очень тесно взаимодействуют со всеми сферами экономики и общества. По причине недостаточного развития этой инфраструктуры могут не эффективно функционировать другие отрасли экономики, что, в конечном счете, приведет к снижению темпов экономического развития страны.

Финансовая политика, проводимая в настоящее время государством направлена на снижение доли расходов по финансированию отраслей экономики. За счет средств бюджета предусматривается финансирование работ по развитию автомобильных дорог и инвестиционных проектов в области железнодорожного и водного транспорта, гражданской авиации и связи. Средства бюджета используются также на модернизацию и развитие почтовой связи, на стабилизацию ее финансового состояния, на компенсацию социально защищенным гражданам из-за повышения тарифа абонентской платы за телефон.

В целом расходы бюджета в области транспорта и телекоммуникаций предусматривается в тех направлениях, которые обеспечивают улучшение их технического состояния, соответствующие потребностям экономики и общества.

В Бюджетном кодексе в соответствии с бюджетной классификацией все расходы по финансированию содержания и развития транспорта и коммуникаций отражаются в функциональной группе «транспорт и коммуникации». Направление расходования бюджетных средств по уровням бюджетной системы имеют значительные различия, причем основная доля финансирования приходится на республиканский бюджет.

За счет средств республиканского бюджета финансируются:

- строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог международного и республиканского значения, а также технических средств регулирования дорожного движения на них;
- организация и регулирование деятельности водного транспорта;
- содержание судоходных путей, шлюзов и обеспечение безопасности судоходства;
- навигационно-гидрографическое обеспечение морских путей;
- государственное регулирование воздушного и водного транспорта;
- организация пассажирских перевозок по социально значимым межобластным сообщениям;
- развитие магистральных железнодорожных путей;
- аэрокосмическая деятельность;
- мониторинг радиочастотного спектра и радиоэлектронных средств.

На уровне области бюджетные средства по функциональной группе «транспорт и коммуникации» используются для покрытия затрат:

- по организации пассажирских перевозок по социально значимым межрайонным (междугородным внутриобластным), а также железнодорожным пригородным сообщениям;
- на строительство, реконструкция, ремонт и содержание автомобильных дорог областного значения, а также технических средств регулирования дорожного движения на них.

Финансирование расходов осуществляется в соответствии с бюджетной классификацией за счет средств республиканского бюджета и местных бюджетов. Объем и структура устанавливается ежегодно Законом о республиканском бюджете и решениями соответствующих маслихатов об утверждении местных бюджетов. В условиях глобализации все большую актуальность приобретает реализация шестого долгосрочного приоритета Стратегии, связанного со всесторонним развитием инфраструктуры Казахстана, в особенности транспорта и связи.

Необходимость опережающего развития этих ключевых секторов экономики связана с экономическими и географическими особенностями страны: обширная территория, отсутствие выхода к морю, неравномерное размещение населенных пунктов и природных ресурсов – все это делает экономику республики одной из наиболее грузоемких в мире, обуславливая высокую зависимость от транспортной системы.

Таблица 15.2 – Расходы республиканского бюджета по функциональной группе 12 «Транспорт и коммуникации» за 2006-2010 гг., млн. тг.

	2006г	2007г	2008г	2009г	2010г
Всего	123776,1	217271,5	249712,4	259563,5	315559,0
Автомобильный транспорт	99796	191078	209325	176782	246640
Системы связи	3597	4401	4036	5535	5469
Водный транспорт	1750	3523	4140	5522	5131
Воздушный транспорт	6574	5539	4038	3061	6642
Железнодорожный транспорт	9998	9495	9618	11100	16734
Прочие услуги в сфере транспорта и коммуникаций	2063	3236	18556	57564	34944

Находясь на стыке Европы и Азии, Казахстан обладает значительным транзитным потенциалом, предоставляя азиатским государствам географически безальтернативную наземную транспортную связь с Россией и Европой. В соответствии с задачами, обозначенными в шестом приоритете, в стране приняты и осуществляются Транспортная стратегия Республики Казахстан до 2015 года и специальная программа развития отрасли телекоммуникаций. Всего на транспорт и коммуникации в республиканском бюджете в 2011 году предусмотрено более 342 млрд. тенге. Транспортный комплекс Республики Казахстан объединяет железнодорожный, автомобильный, водный, авиационный, а также другие виды транспорта.

К примеру, в 2007 году инвестиции в железнодорожную отрасль составили более 139 млрд. тенге. До 2012 года планируется отремонтировать 3000 км. магистральной сети (21% от общей протяженности), приобрести 500 ед. локомотивов (32% от инвентарного парка на 1 января 2008 года) и 23 000 грузовых вагонов (37%).

Состояние инфраструктуры и основных средств транспортного комплекса требует больших инвестиций со стороны государства и частного сектора. Необходимо срочно приступить к восстановлению инфраструктуры и обновлению подвижного состава через вложение инвестиций и создание благоприятных условий для развития конкурентного рынка операторов.

Таблица 15.3 – Инвестиции с 2008 г. до 2012 г. с учетом ежегодного повышения тарифов

Наименование	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Итого
	Стоимость, млрд тенге					
Магистральная сеть	69	79	75	76	81	379
Локомотивное хозяйство	22,3	23,2	26,7	72,1	109,7	254,2
Вагонное хозяйство	25,3	36,0	45,4	70,5	77,1	254,5
Всего	116,7	137,9	146,9	218,3	267,9	887,8

С 2008 года и вплоть до 2012 года инвестиции постепенно увеличиваются и в 2012 году планируется довести их объем до 267,9 млрд. тенге.

В 2010 году на развитие автодорожной отрасли из республиканского бюджета было предусмотрено 246,6 млрд. тенге, в том числе за счет целевых трансфертов областным бюджетам на развитие местной сети автомобильных дорог 22,1 млрд. тенге и на развитие транспортной инфраструктуры акиматам г. Астаны, Алматы и Атырау 83 млрд. тенге. Всеми видами ремонта планировалось охватить 4,3 тыс. км (3,4% от общей протяженности автодорог).

Ожидается, что к концу 2012 года будет улучшено состояние 86% автодорог республиканского значения и около 70% местной сети. В бюджете также предусмотрены ассигнования на развитие воздушного транспорта. В 2010 году на субсидирование регулярных внутренних перевозок было выделено 877 млн. тенге (в 2007-м – 640 млн.); 5,4 млрд. тенге выделено на развитие инфраструктуры воздушного транспорта. Прогнозный объем авиаперевозок составил 3,2-3,5 млн. пассажиров, что эквивалентно увеличению пассажиропотока на 17-27% по сравнению с 2007 годом.

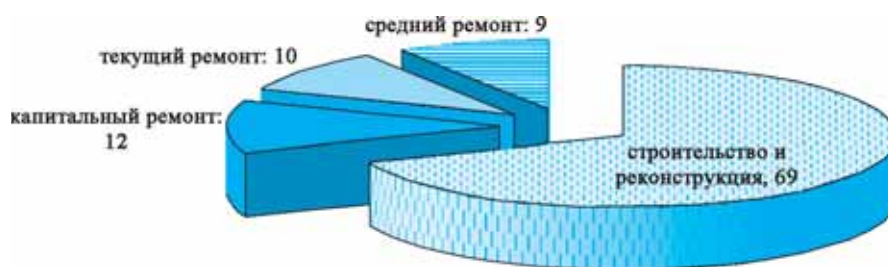


Рисунок 15.5 – Структура финансирования ремонтных работ на автомобильных дорогах за 2009 год

Помимо этого, к 2012 году категорию ИКАО (Международной организации гражданской авиации) будут иметь 12 аэропортов (в 2007 году таких аэропортов было 9). В 2010 году в рамках программы по подготовке пилотов Министерству образования и науки Республики Казахстан было выделено более 181 млн. тенге.

В области водного транспорта в настоящее время осуществляется ряд проектов по развитию инфраструктуры. Например, расширяется порт Актау с целью доведения его пропускной способности до 23 млн. тонн (в 2007 году объем перевалки грузов составил 11 млн тонн). Общая стоимость проекта – 37,8 млрд. тенге. В 2009–2012 годах запланирована реализация проекта по развитию порта Баутино в рамках второго этапа реализации Программы развития морского транспорта на 2006–2012 годы. Вместе с тем в целях комплексного развития порта Курык предполагается размещение ряда производственных объектов, необходимых для поддерж-

ки морских операций на нефтяном шельфе Каспия. Стоимость создания инфраструктуры в порту Курык оценивается в 70,3 млрд. тенге.

В 2008 году на развитие в области коммуникаций из республиканского бюджета выделено более 4 млрд. тенге. Эти ассигнования разделены на две бюджетные программы: техническое сопровождение системы мониторинга радиочастотного спектра и радиоэлектронных средств (153 млн. тенге) и компенсация убытков операторов сельской связи по предоставлению универсальных услуг связи (3,88 млрд. тенге). Ожидается, что к 2011 году количество абонентов, получающих универсальные услуги связи, увеличится на 38% по сравнению с 2008 годом (с 655 тыс. человек до 905 тыс.). Плотность абонентов фиксированных линий связи к 2011 году должна увеличиться в два раза по сравнению с 2008 годом (с 9 абонентов на 100 жителей до 18 абонентов на 100 жителей).

Сырьевая направленность экономики государства наряду с большими расстояниями при низкой плотности населения обуславливает высокую зависимость экономики от транспорта. Если в период экономического спада транспортный комплекс обеспечил все потребности экономики государства, а также оказал поддержку путем сдерживания тарифов и цен на транспортные услуги, то в настоящее время, в период определенного роста экономики, необходима существенная государственная поддержка в восстановлении и подъеме транспортной отрасли.

***Ключевые слова:** экономическое развитие, финансовая политика, инвестиционные проекты, бюджетная классификация, республиканский бюджет, местный бюджет, глобализация, ключевые сектора экономики, инвестиции, ассигнования, инфраструктура, бюджетные программы, экономический спад.*

15.5 Формирование расходов бюджета на сельское, лесное, водное, рыбное хозяйство и мероприятия по охране природы

В последние годы большое внимание уделяется развитию сектора сельского хозяйства. Первоочередными задачами в этой сфере являются обеспечение устойчивого роста производства и переработки сельскохозяйственной продукции и стимулирование социального и экономического развития сельской местности. Решение этих задач позволит повысить конкурентоспособность сельского хозяйства Республики Казахстан и создаст стабильную базу для развития экономики в целом.

Функционирование в рыночных условиях агропромышленного комплекса в силу своей специфичности постоянно нуждается в государственной финансовой поддержке и регулировании. Специфические особенности сельского хозяйства, одной из важнейших и жизнеобеспечивающих отраслей экономики страны, проявляются в следующем:

- 1) производственный процесс имеет сезонный и монополюльный характер;
- 2) используемые природные ресурсы могут непредсказуемо менять свое состояние;
- 3) необходимость противостояния монополюльным действиям отраслей, связанных с функционированием сельского хозяйства;
- 4) наличие диспаритета цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию;
- 5) необходимость значительных финансовых вложений на затраты капитального характера;
- 6) необходимость проведения институциональных и земельных преобразований.

Опыт многих стран показывает, что устойчивое развитие экономики страны в целом во многом определяется обеспечением приоритетности развития сельского хозяйства в финансировании, в социальном обеспечении, в налогообложении, в кредитовании и т.д.

В нашей стране также осуществляется агропродовольственная политика, направленная на обеспечение продовольственной безопасности, формирование эффективной системы агробизнеса, увеличение объемов производства и продаж сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, на создание действенного механизма государственной поддержки сельскохозяйственного производства.

Роль и значение бюджета в финансировании этой отрасли обусловлено, прежде всего, необходимостью направления бюджетных средств на возрождение и развитие аграрного производства, создание сельской инфраструктуры и повышение уровня жизни сельского населения. Значительна роль бюджетных ассигнований в поддержке развития элитного семеноводства и племенного животноводства, а также в развитии отечественного сельхозмашиностроения и обновления парка сельхозтехники, в создании центров сервисного и технического обслуживания агроформирований.

Решение существующих проблем в сфере сельского хозяйства, охраны окружающей среды и земельных отношений, а также устойчивое развитие этих областей хозяйства невозможно без финансовой поддержки государства. В течение последних нескольких лет расходы бюджета по функцио-

Таблица 15.4 – Расходы государственного бюджета на сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира и земельные отношения, млн. тг

Затраты	2006г	2007г	2008г	2009г	2010г	2011г (прогноз)
Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира и земельные отношения	77025,4	100955,1	170364,8	168117,9	207073,8	220425,4

нальному направлению – сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения ежегодно возрастают.

Необходимым условием обеспечения и сохранения благоприятной эпизоотической и фитосанитарной обстановки в стране является финансовая поддержка мероприятий в этой области со стороны государства, что также обуславливает роль и значение бюджета. Бюджетные средства необходимы для государственной поддержки и регулирования земельных отношений и развития системы страхования в сельском хозяйстве.

Бюджетные средства, выделяемые на поддержку и регулирование сельского хозяйства и земельных отношений, в соответствии с бюджетной классификацией, отражаются в функциональной группе «Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды, земельные отношения». Аналогичные, но различные по составу функциональные группы расходов предусмотрены Бюджетным кодексом на всех уровнях бюджетной системы.

Финансирование сельского хозяйства за счет средств республиканского бюджета осуществляется по таким бюджетным программам, как защита растений, государственная поддержка развития сельского хозяйства (семеноводства, племенного животноводства и др.), сортоиспытание сельскохозяйственных культур, усовершенствование ирригационных и дренажных систем, обеспечение эпизоотического благополучия, институциональное развитие сельского хозяйства, обеспечение осуществления реформы земельных отношений и др.

Состав расходов республиканского бюджета в области сельского хозяйства и земельных отношений складывается по следующим направлениям:

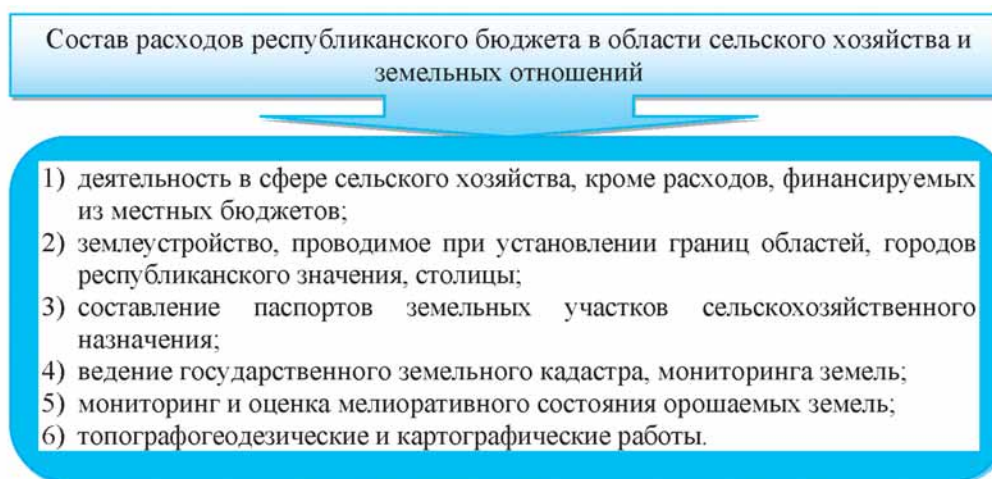


Рисунок 15.6 – Состав расходов республиканского бюджета в области сельского хозяйства и земельных отношений

Состав расходов областного бюджета в области сельского хозяйства и земельных отношений включает в себя финансирование развития племенного животноводства и птицеводства в соответствии с законами Республики Казахстан, строительства, содержания специальных хранилищ (могильников), используемых в растениеводстве, землеустройства, проводимого при установлении границ районов, городов областного значения.

На уровне города республиканского значения, столицы, района в составе расходов соответствующих бюджетов на сельское хозяйство и земельные отношения предусмотрено финансирование строительства, содержания специальных хранилищ (могильников), используемых в растениеводстве и животноводстве, организации санитарного убоя больных животных.

Бюджетные средства расходуются также на организацию работ по зонированию земель, землеустройство, проводимое при установлении границ районов в городе, работы по переводу сельскохозяйственных угодий из одного вида в другой, земельно-хозяйственное устройство населенных пунктов.

В составе расходов бюджета по функциональной группе «Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды, земельные отношения» отдельными подфункциями предусмотрены средства для финансирования лесного, водного и рыбного хозяйства.

За счет средств республиканского бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом по этим отраслям финансируются следующие направления:

1) обеспечение охраны и рационального использования водных ресурсов, разработка водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, прогноз использования и охраны водных ресурсов, обеспечение информационно-аналитической системы использования водных ресурсов;

2) эксплуатация трансграничных водохозяйственных сооружений и водохозяйственных сооружений республиканского значения, не связанных с подачей воды;

3) субсидирование стоимости услуг по доставке воды сельскохозяйственным товаропроизводителям и подаче питьевой воды из особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения, находящимися в республиканской собственности;

4) восстановление особо аварийных водохозяйственных сооружений и гидромелиоративных систем республиканского значения;

5) ведение государственных учетов лесного фонда, животного мира, особо охраняемых природных территорий республиканского значения, государственных кадастров природных ресурсов, государственный мониторинг лесов и животного мира;

6) лесоустройство;

7) лесное семеноводство и селекция;

8) ведение государственного лесного кадастра, государственных кадастров животного мира, особо охраняемых природных территорий;

9) авиационные работы по охране лесов от пожара, защите от вредителей и болезней леса;

10) охрана и воспроизводство рыбных ресурсов и других водных животных;

11) государственное регулирование рыболовства и охрана рыбных запасов.

За счет средств республиканского бюджета осуществляется также финансирование целевых бюджетных программ в области водного, лесного и рыбного хозяйства. В целях дальнейшего обеспечения населения качественной питьевой водой и сокращения дефицита водных ресурсов предусматривается выделение бюджетных средств на реализацию отраслевой программы «Питьевая вода». Финансирование этих отраслей за счет средств областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы осуществляется по следующим расходам:

1) обеспечение функционирования находящихся в коммунальной собственности водохозяйственных сооружений;

2) установление водоохранных зон, полос водных объектов и водохозяйственных сооружений;

3) восстановление особо аварийных водохозяйственных сооружений и гидромелиоративных систем;

4) строительство, реконструкция водопроводов местного значения;

5) охрана, защита, воспроизводство лесов и лесоразведение.

В водном хозяйстве, как и в сельском, с учетом неблагоприятных и рискованных условий хозяйствования оказывается государственная поддержка также посредством их субсидирования.

Важной статьёй расходов бюджетов всех уровней является финансирование охраны окружающей среды, обусловленное требованием постоянной поддержки необходимого экологического состояния окружающей среды. С ростом производства новых видов продукции, особенно химической и биологической, развитием урбанизации, увеличением городов и городского населения повышается нагрузка на природу, нарушается равновесие природной среды, последствия которых сказываются на условиях жизни населения. В связи с этим возрастает роль бюджетного финансирования мероприятий по снижению уровня загрязнения окружающей среды, по развитию системы мусоропереработки и захоронения бытовых отходов.

Финансирование затрат по охране окружающей среды за счет средств республиканского бюджета осуществляется по следующим направлениям расходов:

1) содержание особо охраняемых природных территорий республиканского значения, восстановление государственного природно-заповедного фонда;

2) государственный мониторинг окружающей среды;

3) природоохранные мероприятия на республиканском уровне;

4) гидрометеорологический мониторинг;

Проведение государственной экологической экспертизы трансграничных и экологически опасных объектов. За счет средств местных бюджетов финансируются расходы по следующим направлениям:

1) содержание и защита особо охраняемых природных территорий местного значения;

2) обеспечение экологического контроля, проведение природоохранных мероприятий;

3) обеспечение государственной экологической экспертизы, за исключением экспертиз, финансирование которых осуществляется за счет республиканского бюджета;

4) охрана животного мира.

Необходимость обеспечения экологической безопасности страны требует также бюджетного финансирования долгосрочных проектов, предусматривающих внедрение ресурсосберегающих технологий, сокращение выбросов вредных веществ, защиту земельных, лесных и водных ресурсов от результатов хозяйственной деятельности.

В настоящее время разработаны и реализуются государственные стратегические планы и программы развития сельского хозяйства, в частности:

- Программа «Ак-булак» на 2011-2020 гг.;

- Программа развития агропромышленного комплекса РК на 2010-2014 гг.;

- Программа по сохранению и рациональному использованию водных ресурсов, животного мира и развитию особо охраняемых природных территорий;

- Программа «Питьевая вода»;

- Программа «Жасыл ел».

Бюджетные средства предоставляются для проведения мероприятий по повышению продуктивности в сельском хозяйстве, внедрению прогрессивных технологий, стимулированию инициативы сельчан.

Ключевые слова: конкурентоспособность, аграрный сектор, диспаритет цен, налогообложение, агропродовольственная политика, бюджетные ассигнования, система страхования, республиканский бюджет, отраслевая программа, бюджетное финансирование.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляют собой система органов управления?

2. Какие цели преследует структура расходов бюджета на государственные услуги общего характера?

3. Дайте общую характеристику расходам государственного бюджета на оказание услуг общего характера.

Глава 15 Формирование расходов обще-экономического направления

4. Определите структуру государственного управления.
5. Назовите органы государственной власти и государственного управления.
6. Определите функциональные группы в составе расходов на управление.
7. Дайте полную характеристику расходам государственного бюджета по функциональной группе «Общественный порядок и безопасность».
8. Какие административные реформы осуществляются в Республике Казахстан?
9. Определите методы планирования расходов государственного бюджета на содержание аппарата управления.
10. Назовите основные специфики расходов государственного бюджета на управление.
11. По каким бюджетным программам осуществляется расходование средств на управление?
12. Дайте общую характеристику расходов бюджета на национальную оборону.
13. Определите основное содержание Военной доктрины РК.
14. Назовите состав расходов государственного бюджета по функциональной группе «Оборона».
15. Каков механизм финансирования Вооруженных сил Республики Казахстан?
16. Назовите основные бюджетные программы предусматривающие расходы на оборону.
17. Какие методы применяются при планировании бюджетных расходов на оборону?
18. Каков состав затрат сметы расходов Министерства обороны Республики Казахстан?
19. Назовите основные направления финансирования расходов из республиканского бюджета на промышленность, строительство, ЖКХ и недропользование.
20. Чем определяется содержание государственной инвестиционной политики?
21. Каковы особенности организаций финансов жилищно-коммунального хозяйства?
22. В чем заключается особенность формирования расходов бюджета на транспорт и коммуникации?
23. В чем проявляются специфические особенности сельского хозяйства как одной из важнейших и жизнеобеспечивающих отраслей экономики страны?
24. Каков состав расходов республиканского бюджета в области сельского хозяйства и земельных отношений?
25. Перечислите государственные стратегические планы и программы развития сельского хозяйства, которые разрабатываются и реализуются на сегодняшний день.

Тематика эссе, рефератов и докладов:

1. Формирование расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и особенности их формирования в местных бюджетах.
2. Жилищное строительство в Казахстане: становление и проблемы развития.
3. Формирование расходов бюджета на содержание законодательных органов на финансовую и фискальную деятельность.
Расходы бюджета на оказание государственных услуг общего характера.
4. Формирование расходов бюджета на фундаментальные научные исследования, внешнеполитическую деятельность и услуги общего характера.
5. Финансирование и контроль использования бюджетных средств на государственные услуги общего характера.

Глава 15 Формирование расходов обще-экономического направления

6. Особенности расходов государственного бюджета на оказание государственных услуг общего характера.

7. Состав и структура затрат по функциональной группе «Оборона».

8. Формирование расходов бюджета на военные нужды и на организацию работ по чрезвычайным ситуациям, планирование бюджетных средств на эти цели и контроль их использования.

9. Особенности формирования расходов бюджета по функциональной группе «Общественный порядок и безопасность».

10. Финансирование расходов бюджета по обеспечению правоохранительной правовой и судебной деятельности государства.

11. Основные направления военной реформы, реформирования судебной системы и государственных силовых структур.

12. Роль бюджета в финансировании затрат на промышленность, строительство и недропользование.

13. Формирование расходов бюджета на промышленность, строительство и недропользование.

14. Инвестиционные проекты и механизмы их финансирования через бюджет.

15. Роль бюджета в финансировании развития транспорта и коммуникаций.

16. Формирование расходов бюджета по функциональной группе «Транспорт и коммуникации» и их финансирование.

17. Формирование расходов на сельское хозяйство и роль бюджета в финансировании этой отрасли.

18. Формирование расходов на лесное, водное и рыбное хозяйство.

19. Формирование расходов на охрану окружающей среды.

20. Особенности формирования расходов обще-экономического направления в развитых странах.

Глава 16 Процедуры рассмотрения и утверждения проектов бюджетов

16.1 Порядок рассмотрения и утверждения проекта республиканского бюджета

Стадии бюджетного процесса имеют строгую очередность, осуществляются последовательно и этот порядок изменению не подлежит. Могут меняться потребности государства, местных органов управления в размерах финансирования, но стадии бюджетного процесса при этом не меняются. Бюджет разрабатывается снизу вверх, а утверждается сверху вниз.

Первая стадия бюджетного процесса – составление проектов бюджетов. Подготовка бюджета основана на ежегодных посланиях Главы государства, программах развития отдельных отраслей, государственных программах, стратегических планах государственных органов.

Процесс составления проекта республиканского бюджета включает в себя следующие этапы:



Рисунок 16.1 – Этапы процесса составления проекта республиканского бюджета

Разработка проекта республиканского бюджета осуществляется в соответствии с Правилами разработки проектов республиканского и местных бюджетов, утверждаемыми Правительством Республики Казахстан.

Проект бюджета готовится в форме единого акта, включая доходную и расходную части бюджета. Проект закона о республиканском бюджете должен содержать на очередной финансовый год:

- объемы доходов, полученных официальных трансфертов, возврата кредитов, выданных из республиканского бюджета, затрат, кредитов и дефицита (профицита) бюджета;

- объемы поступлений от организаций сырьевого сектора в республиканский и местные бюджеты в разрезе областей, городов Астаны и Алматы;
- полный перечень поступлений от акционерных обществ с государственным пакетом акций и республиканских государственных предприятий;
- минимальные размеры месячной заработной платы, пенсии и месячного расчетного показателя;
- размер резервов Правительства Республики Казахстан;
- сумму выполнения обязательств по государственным гарантиям Республики Казахстан;
 - лимит правительственного долга;
 - суммы официальных трансфертов, передаваемых из республиканского и местных бюджетов в разрезе областей, городов Астаны и Алматы в Национальный фонд Республики Казахстан;
 - лимит предоставления государственных гарантий Республики Казахстан на соответствующий финансовый год;
 - перечень предельных расходов по функциональным группам, администраторам республиканских бюджетных программ и подпрограмм;
 - перечень республиканских и местных бюджетных программ, не подлежащих секвестрованию в процессе исполнения республиканского и местных бюджетов на соответствующий финансовый год;
 - перечни республиканских текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития;
 - суммы погашения кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, сложившейся на начало текущего финансового года.

Разработка прогнозных показателей государственного бюджета на предстоящий трехлетний период и проекта республиканского бюджета на соответствующий финансовый год осуществляется на основе индикативного плана социально – экономического развития Республики Казахстан на соответствующий период с учетом прогнозных показателей республиканского бюджета на трехлетний период, утвержденных Правительством Республики Казахстан в истекшем финансовом году.

Администраторы республиканских бюджетных программ в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан, вносят в Министерство экономического развития и торговли:

- бюджетные заявки на предстоящий трехлетний период в пределах установленных республиканской бюджетной комиссией лимитов расходов республиканского бюджета;
- предложения по перечню республиканских и местных бюджетных программ, не подлежащих секвестрованию в предстоящем финансовом году.

Местные исполнительные органы областей, городов Астана и Алматы в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казах-

стан, представляют в Министерство экономического развития и торговли на согласование следующие прогнозные показатели:

- поступления в бюджеты областей, городов Астана и Алматы;
- объем долга местного исполнительного органа области, городов Астана и Алматы на конец соответствующего финансового года;
- объем зачета на погашение и обслуживание долга местного исполнительного органа области, городов Астана и Алматы.

Уполномоченный орган по экономическому планированию вносит на рассмотрение республиканской бюджетной комиссии предложения по перечню и объемам финансирования из республиканского бюджета инвестиционных проектов в пределах определенного республиканской бюджетной комиссией лимита расходов по инвестиционным проектам с учетом реализуемых в текущем году проектов.

Министерство экономического развития и торговли в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан:

1) согласовывает прогнозные показатели бюджетов областей, городов Астана и Алматы;

2) доводит до администраторов республиканских бюджетных программ лимиты расходов республиканского бюджета, а также до администраторов республиканских бюджетных программ и местных исполнительных органов областей, городов Астана и Алматы перечень и объемы финансирования из республиканского бюджета инвестиционных проектов на предстоящий трехлетний период, определенные республиканской бюджетной комиссией;

3) рассматривает бюджетные заявки администраторов республиканских бюджетных программ и готовит по ним заключение;

4) вносит на рассмотрение республиканской бюджетной комиссии:

- прогнозные показатели государственного бюджета на предстоящий трехлетний период;
- перечень организаций сырьевого сектора;
- прогнозные показатели республиканского бюджета на предстоящий трехлетний период, включая лимиты расходов республиканского бюджета, в том числе по инвестиционным проектам, с учетом реализуемых в текущем году проектов;
- заключение по бюджетным заявкам администраторов республиканских бюджетных программ;
- суммы кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, по каждой бюджетной программе (подпрограмме), сложившейся по состоянию на начало текущего финансового года;

• проект республиканского бюджета на предстоящий финансовый год;

5) на основе окончательного варианта проекта республиканского бюджета на предстоящий финансовый год, определенного республиканской комиссией, составляет и представляет в Правительство Республики Казахстан проект закона о республиканском бюджете на соответствующий

финансовый год и прогнозные показатели республиканского бюджета на предстоящий трехлетний период по установленной Правительством Республики Казахстан форме;

6) после одобрения Правительством Республики Казахстан проекта закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год направляет местным исполнительным органам областей, городов Астана и Алматы согласованные прогнозные показатели;

7) вносит на утверждение в Правительство Республики Казахстан прогнозные показатели республиканского бюджета на трехлетний период.

Республиканская бюджетная комиссия:

1) рассматривает и определяет:

- прогнозные показатели государственного бюджета Республики Казахстан на предстоящий трехлетний период;

- прогнозные показатели республиканского бюджета на предстоящий трехлетний период, включая лимиты расходов республиканского бюджета, в том числе по инвестиционным проектам, с учетом реализуемых в текущем году проектов;

- перечень и объемы финансирования из республиканского бюджета инвестиционных проектов на предстоящий трехлетний период с учетом реализуемых в текущем году проектов, в том числе проектов, реализуемых в областях, городах Астана и Алматы;

- объем погашения в планируемом финансовом году кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из республиканского бюджета, по республиканским бюджетным программам (подпрограммам), сложившейся по состоянию на начало текущего финансового года;

- проект республиканского бюджета на предстоящий финансовый год;
- другие показатели;

2) рассматривает перечень организаций сырьевого сектора для определения прогнозных объемов поступлений от них и последующего его утверждения Правительством Республики Казахстан;

3) рассматривает и выносит решение по:

- урегулированию разногласий между уполномоченным органом по бюджетному планированию и местными исполнительными органами областей, городов Астана и Алматы по прогнозным показателям местных бюджетов;

- бюджетным заявкам администраторов республиканских бюджетных программ.

Рассмотрение и утверждение республиканского бюджета. Проект закона о республиканском бюджете на предстоящий финансовый год представляется Правительством Республики Казахстан в Парламент Республики Казахстан не позднее 15 сентября года, предшествующего планируемому. Правительство Республики Казахстан одновременно с проектом закона о республиканском бюджете на предстоящий финансовый год представляет утвержденные им прогнозные показатели республиканского бюд-

жета на предстоящий трехлетний период. Утверждение республиканского бюджета и внесение в него изменений и дополнения происходят на совместном заседании палат после их последовательного рассмотрения вначале в Мажилисе, а затем в Сенате.

Обсуждение включает доклады уполномоченного Правительством лица (лиц) по индикативному плану социально – экономического развития Республики Казахстан и проекту закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, Председателя Национального банка Республики Казахстан по денежно – кредитной политике, а также лиц, уполномоченных Палатами Парламента Республики Казахстан, с заключением по рассматриваемому вопросу.

Республиканский бюджет на предстоящий финансовый год утверждается на уровне республиканских бюджетных программ на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан не менее, чем в двух чтениях, и не позднее 15 декабря текущего года.

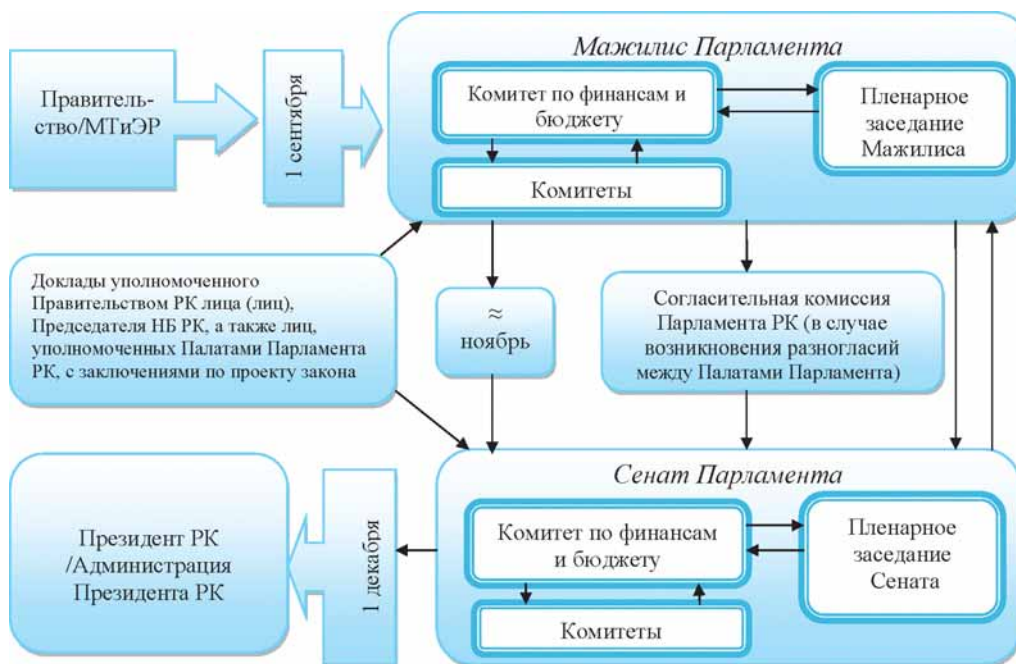


Рисунок 16.2 – Схема рассмотрения и утверждения проекта республиканского бюджета в Парламенте РК

В случае, если Парламентом Республики Казахстан в срок до 15 декабря не будет принят Закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, Президент Республики Казахстан вправе издать Указ “О республиканском финансовом плане на I квартал предстоящего финансового года”, который действует до утверждения Парламентом республиканского бюджета.

Рассмотрение и утверждение проекта республиканского бюджета является важным этапом в реализации бюджетного процесса. В связи с этим, организация данного процесса и его обеспечение выступает одной из ключевых задач всех участников бюджетного планирования.

Одновременно с проектом Закона о республиканском бюджете представляются следующие документы и материалы:

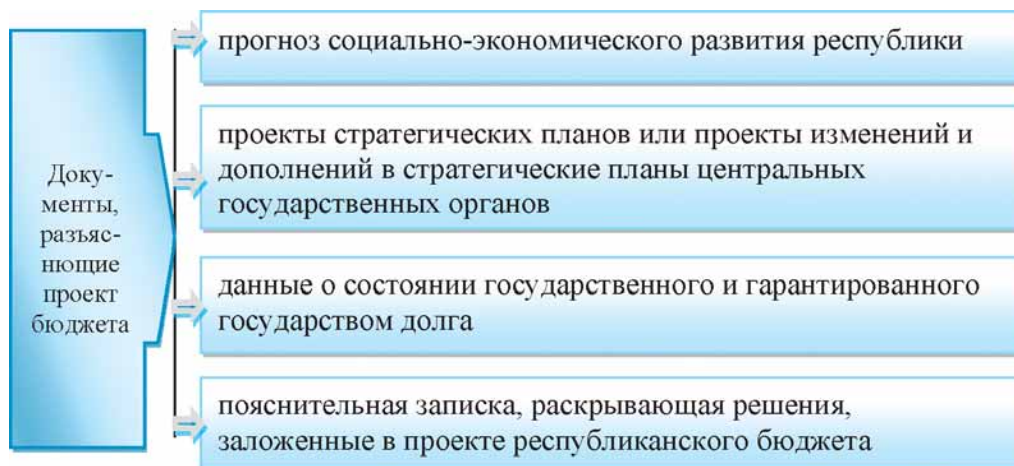


Рисунок 16.3 – Документы, разъясняющие проект бюджета

Уточнение республиканского бюджета в ходе его исполнения осуществляется на основании предложений Правительства Республики Казахстан или других законодательных инициатив в соответствии с законодательными актами. Предложения по уточнению республиканского бюджета рассматриваются республиканской бюджетной комиссией. При уточнении республиканского бюджета соблюдаются требования, предъявляемые к государственным органам при разработке республиканского бюджета.

Ключевые слова: бюджетный период, бюджетный процесс, государственные программы, стратегический план, бюджетная заявка, бюджетная программа, республиканский бюджет, бюджетная комиссия, сырьевой сектор, администратор бюджетных программ, финансовый год, кредиторская задолженность, мажилис, сенат, государственный долг.

16.2 Порядок рассмотрения и утверждения проектов местных бюджетов

Разработка местных бюджетов осуществляется на основе единства бюджетного планирования в соответствии с бюджетной классификацией, утверждаемой уполномоченным органом по бюджетному планированию.

Местные представительные и исполнительные органы несут ответственность за несоответствие объемов дефицита объемам финансирования дефицита соответствующих местных бюджетов, устанавливаемым на финансовый год.

Решение маслихата о местном бюджете на соответствующий финансовый год должно содержать:

- объемы расходов, полученных официальных трансфертов, возврата кредитов, выданных из местных бюджетов, затрат, кредитов, дефицита (профицита) бюджета и финансирование дефицита (использования профицита) бюджета;
- размер резервов местных исполнительных органов;
- лимит долга местного исполнительного органа области, городов Астана и Алматы на конец соответствующего финансового года;
- объем затрат на погашение и обслуживание долга местного исполнительного органа области, городов Астана и Алматы;
- сумму официальных трансфертов, передаваемых из местного бюджета в Национальный фонд Республики Казахстан в сумме, установленной законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год для соответствующей административно – территориальной единицы;
- перечень предельных расходов по функциональным группам, администраторам местных бюджетных программ и по программам;
- перечни местных текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития;
- перечень местных бюджетных программ, не подлежащих секвестированию в процессе исполнения местного бюджета на соответствующий финансовый год, в том числе установленных законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год;
- суммы погашения кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из местного бюджета, сложившейся на начало текущего финансового года;
- объем погашения долга местного исполнительного органа на соответствующий финансовый год.

Местные исполнительные органы областей, городов Астана и Алматы не позднее двухнедельного срока после вступления в силу закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год уточняют ранее составленные прогнозные объемы бюджета и вносят на утверждение соответствующему маслихату проект областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы, который в течение месяца принимает решение по его утверждению.

Объемы поступлений в местные бюджеты по доходам, распределяемыми между республиканским и местными бюджетами, утверждаются местными представительными органами.

Объемы поступлений от организаций сырьевого сектора в местные бюджеты утверждаются местными представительными органами в объе-

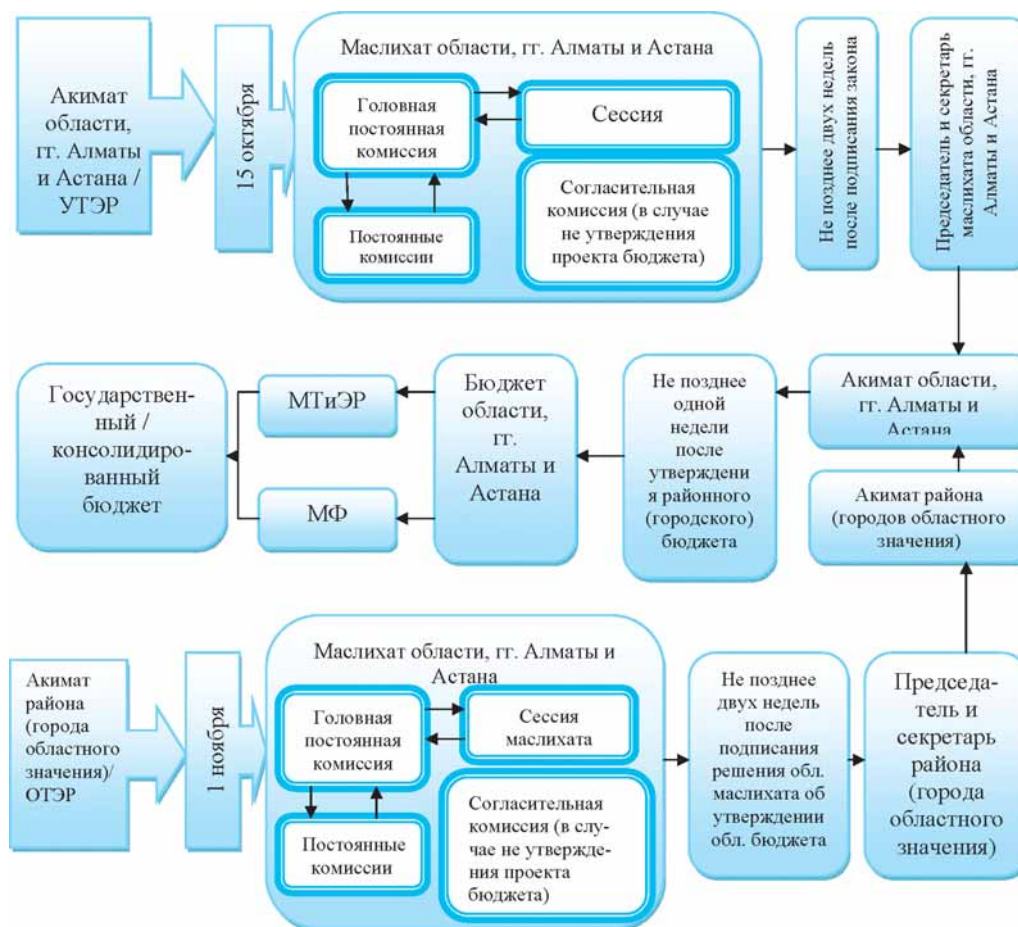


Рисунок 16.4 – Схема рассмотрения и утверждения проекта областного бюджета, бюджетов гг. Алматы и Астана, района (города областного бюджета) в маслихате

ме, установленном законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год для соответствующей административно-территориальной единицы.

Местные исполнительные органы районов (городов) в двухнедельный срок после утверждения областного бюджета вносят проект бюджета района (города) на утверждение соответствующему маслихату, который не позднее двухнедельного срока принимает решение об утверждении бюджета.

До утверждения местного бюджета соответствующими маслихатами на соответствующий финансовый год исполнение бюджета 1 квартала осуществляется в размере 1/4 части проектов годового бюджета на соответствующий финансовый год.

Местные исполнительные органы областей, городов Астана и Алматы в недельный срок после принятия решения районными маслихатами об утверждении бюджета представляют уполномоченным органам по бюджетному планированию и исполнению бюджета данные об областном (городском) бюджете и бюджете области, сведенном на основе утвержденных местных бюджетов.

Администраторы местных бюджетных программ, финансируемых из областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы, в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан, вносят в местный уполномоченный орган области, городов Астана и Алматы:

1) бюджетные заявки на предстоящий трехлетний период в пределах, установленных бюджетной комиссией области, городов Астана и Алматы, лимитов расходов областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы;

2) предложения по перечню местных бюджетных программ, не подлежащих секвестрованию в предстоящем финансовом году.

Местные исполнительные органы районов (городов) в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан, представляют в местный уполномоченный орган области на согласование прогноз поступлений в бюджеты районов (городов) на предстоящий трехлетний период.

Местный уполномоченный орган области, городов Астана и Алматы в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан:

1) согласовывает прогнозные показатели бюджетов районов (городов);

2) доводит до администраторов местных бюджетных программ лимиты расходов областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы, а также до администраторов местных бюджетных программ и местных исполнительных органов районов (городов) перечень и объемы финансирования из областного бюджета инвестиционных проектов на предстоящий трехлетний период, определенные бюджетной комиссией области;

3) рассматривает бюджетные заявки администраторов местных бюджетных программ, финансируемых из областного бюджета, и готовит по ним заключение;

4) вносит на рассмотрение бюджетной комиссии области, городов Астана и Алматы:

- прогнозные показатели бюджета области на предстоящий трехлетний период;

- прогнозные показатели областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы на предстоящий трехлетний период, включая лимиты расходов, в том числе по инвестиционным проектам, с учетом реализуемых в текущем году проектов;

- предложения по перечню и объемам финансирования из средств местного бюджета инвестиционных проектов в пределах определенного бюд-

жетной комиссией области, городов Астана и Алматы лимита расходов по инвестиционным проектам с учетом реализуемых в текущем финансовом году проектов;

- заключение по бюджетным заявкам администраторов местных бюджетных программ, финансируемых из областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы;

- суммы кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы по каждой соответствующей местной бюджетной программе (подпрограмме), сложившейся по состоянию на начало текущего финансового года;

- проект областного бюджета на предстоящий финансовый год;

- другие показатели;

5) на основе окончательного варианта проекта областного бюджета на предстоящий финансовый год, определенного бюджетной комиссией области, городов Астана и Алматы, составляет и представляет местному исполнительному органу области, городов Астана и Алматы проект областного бюджета на предстоящий финансовый год и прогнозные показатели бюджета области, городов Астана и Алматы на предстоящий трехлетний период.

Бюджетная комиссия области, городов Астана и Алматы:

1) рассматривает и определяет:

- прогнозные показатели бюджета области на предстоящий трехлетний период;

- прогнозные показатели областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы на предстоящий трехлетний период, включая лимиты расходов областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы, в том числе по инвестиционным проектам, с учетом реализуемых в текущем году проектов;

- перечень и объемы финансирования из местного бюджета инвестиционных проектов на предстоящий трехлетний период с учетом реализуемых в текущем году проектов, в том числе инвестиционных проектов, реализуемых в районе (городе);

- объем погашения в планируемом финансовом году кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы, по бюджетным программам (подпрограмма), сложившимся по состоянию на начало текущего финансового года;

- проект областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы на предстоящий финансовый год и другие показатели;

2) рассматривает и выносит решение по:

- урегулированию разногласий между местным уполномоченным органом области и местными исполнительными органами районов (городов) по прогнозным показателям бюджетов районов (городов);

- бюджетными заявкам администраторов местных бюджетных программ, финансируемых из областного бюджета, бюджетов городов Астана и Алматы.

Местный уполномоченный орган района (города) в порядке и сроки, устанавливаемые Правительством Республики Казахстан:

1) доводит до администраторов местных бюджетных программ лимиты расходов бюджета района (города), а также перечень и объемы финансирования из бюджета района (города) инвестиционных проектов на предстоящий трехлетний период, определенные бюджетной комиссией района (города);

2) рассматривает бюджетные заявки администраторов местных бюджетных программ, финансируемых из бюджетов районов (городов), и готовит по ним заключение;

3) вносит на рассмотрение бюджетной комиссии района (города):

- прогнозные показатели бюджета района (города) на предстоящий трехлетний период, включая лимиты расходов бюджета района (города), в том числе по инвестиционным проектам, с учетом реализуемых в текущем году проектов;

- предложения по перечню и объемам финансирования из средств бюджета района (города) инвестиционных проектов в пределах определенного бюджетной комиссией района (города) лимита расходов по проектам с учетом реализуемых в текущем году проектов;

- заключение по бюджетным заявкам администраторов местных бюджетных программ, финансируемых из бюджетов районов (городов);

- суммы кредиторской задолженности государственных учреждений, финансируемых из районного бюджета, по каждой бюджетной программе (подпрограмме), сложившейся по состоянию на начало текущего финансового года;

- проект бюджета района (города) на предстоящий финансовый год;

- другие показатели.

Уточнение местного бюджета в ходе его исполнения осуществляется на основании предложений соответствующего местного исполнительного органа в соответствии с Законом и в иных случаях, предусмотренных законодательными актами.

Предложения по уточнению местного бюджета рассматриваются соответствующей бюджетной комиссией.

При уточнении местного бюджета соблюдаются требования, предъявляемые к исполнительным органам при разработке местного бюджета.

Уточнение местных бюджетов по поступлениям, распределяемым согласно законодательным актам между республиканским и местными бюджетами, производится по согласованию с уполномоченным органом по бюджетному планированию.

Согласование с Министерством финансов Республики Казахстан производится в течение десяти дней со дня поступления письменного обращения акимов областей, городов Астаны и Алматы.

Местные исполнительные органы не вправе осуществлять финансирование дополнительных бюджетных программ, предусмотряемых при уточнении местного бюджета, до принятия соответствующего решения маслихата.

Ключевые слова: бюджетное планирование, бюджетная классификация, дефицит бюджета, профицит бюджета, сырьевой сектор, администраторы бюджетных программ, бюджетная заявка, бюджетная программа, бюджетная комиссия.

16.3 Порядок составления расчетов затрат по спецификам экономической классификации

Расчеты по видам расходов представляются по каждой специфике экономической классификации расходов на каждый год планового периода по соответствующим формам.

Расчеты расходов по бюджетным программам, направленным на осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг, составляются на основании утвержденных натуральных норм и стандартов государственных услуг.

Расчеты расходов по каждой специфике экономической классификации расходов подписывает ответственный секретарь центрального исполнительного органа (должностное лицо, на которого в установленном порядке возложены полномочия ответственного секретаря центрального исполнительного органа), а в случаях отсутствия таковых – руководитель государственного учреждения или лицо им уполномоченное, руководитель структурного подразделения государственного учреждения, ответственного за их составление, а при отсутствии последних – лицо, на которого соответствующими приказами возложено исполнение обязанностей и главный бухгалтер (начальник финансово-экономического отдела). Администраторы бюджетных программ при увеличении лимитов штатной численности дополнительно представляют расчеты расходов по бюджетным программам по соответствующим формам.

Рассмотрим структуру расчетов затрат по спецификам экономической классификации.

Подкласс 110 «Заработная плата» включает в себя расчеты по должностным окладам работников органов Республики Казахстан, содержащихся за счет государственного бюджета, окладам по воинским званиям, доплаты и надбавки должностным окладам гражданских служащих, надбавкам к должностным окладам, премии по решению руководителя государственного учреждения за счет экономии бюджетных средств, предусмотренных на содержание государственного учреждения. Оплата сверхурочной работы, работы в ночное время, в праздничные дни и выходные дни согласно

Трудовому кодексу Республики Казахстан. Индивидуальный подоходный налог, обязательные пенсионные взносы в накопительные пенсионные фонды и другие удержания из заработной платы следует перечислять с данной специфики. Вместе с этим, по данному подклассу рассчитываются размеры пособий на оздоровление государственным и гражданским служащим, компенсационные выплаты, единовременные пособия, материальная помощь, выплачиваемая по решению руководителя государственного учреждения за счет экономии бюджетных средств.

Подкласс 120 «Взносы работодателей» отражает размер отчисления, производимых государственными учреждениями в бюджет, выплата пособий по временной нетрудоспособности, по беременности и родам в пределах суммы начисленного социального налога согласно Кодексу Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет», пени, штрафы на неуплаченную в срок сумму социального налога, отчисления, уплачиваемые в Государственный фонд социального страхования государственными учреждениями, а также в данном подклассе отражаются затраты на обязательное страхование гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств, на государственное обязательное личное страхование работников государственных учреждений, установленных действующими законодательными актами Республики Казахстан.

В подклассе 130 «Приобретение товаров» отражаются затраты на:

- приобретение и хранение продуктов питания государственными учреждениями для собственного использования, специальное питание, питание животных, приобретение питания для спасателей профессиональных и добровольных аварийно-спасательных служб и формирований в период проведения спасательных и неотложных работ, оплату питания военнослужащих срочной службы, курсантов военных учебных заведений, учебных заведений органов внутренних дел, осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- затраты государственных учреждений на приобретение медикаментов и прочих средств медицинского назначения одноразового и многоразового использования;
- затраты на приобретение, пошив и ремонт предметов вещевого имущества и другого форменного и специального обмундирования, предусмотренные законодательством Республики Казахстан, а также денежные компенсации взамен приобретения вещевого имущества, форменного и специального обмундирования;
- затраты на приобретение предметов, материалов, оборудования военного назначения, строительство объектов военного значения.

По подклассу 140 «Приобретение услуг и работ» отражаются расходы, связанные с оплатой коммунальных услуг, оплатой услуг всех видов связи, в том числе услуги по установлению (подключению, расширению), отключению каналов связи, оказываемые поставщиком услуг связи. Так-

же по данному подклассу учитываются затраты на транспортные услуги, оказываемые государственным учреждениям юридическими и физическими лицами, включая затраты на услуги железнодорожного, морского, грузового, воздушного и автомобильного транспорта, отражается плата за аренду помещений. Оплата услуг в рамках государственного социального заказа, оказываемых неправительственными организациями по социальным программам и проектам, размету затрат на услуги, работы, оказываемые юридическими и физическими лицами по договору, в том числе банковские услуги, оплата труда внештатных работников, а также подоходный налог с физических лиц, взносы работодателей, удержания из заработной платы, начисляемые на выплаты внештатным работникам, оплата командировочных затрат внештатных работников по трудовым договорам также отражаются по данному подклассу.

В подклассе 150 «Другие текущие затраты» рассчитываются затраты на служебные командировки в пределах и за пределами Республики Казахстан, затраты на оказание финансовой и материальной помощи остро нуждающимся учащимся государственных общеобразовательных школ из числа малообеспеченных семей в соответствии с Законом Республики Казахстан «Об образовании».

Вместе с тем, данный подкласс включает и другие виды затрат, а именно:

- затраты на погребение военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, финансовой полиции и осужденных;
- затраты на погребение опекаемых домов-интернатов органов социальной защиты населения;
- представительские затраты;
- пеня, штраф за несвоевременное перечисление индивидуального подоходного налога;
- пеня за несвоевременную уплату обязательных пенсионных взносов;
- штрафы, неустойка, комиссионные платежи, вступительные взносы;
- плата за загрязнение окружающей среды, государственная пошлина, налоги и другие обязательные платежи в бюджет, пеня и штрафы по ним;
- проведение выборов;
- выступления кандидатов в государственных средствах массовой информации;
- проведение публичных предвыборных мероприятий кандидатов и выпуск агитационных материалов;
- транспортные затраты кандидатов (аренда транспорта, горюче-смазочные материалы);
- возмещение заработной платы кандидатов;
- различные премии, призы, памятные подарки, денежные вознаграждения победителям и участникам культурных, спортивных и других мероприятий, другие денежные выплаты физическим лицам, в том числе работникам государственных учреждений поощрительного характера, за исключением денежных выплат работникам за труд;

- приобретение проездных билетов для лиц, освобождаемых от отбывания наказания в виде ограничения свободы, ареста или лишения свободы, до места жительства;
 - обязательный технический осмотр автотранспортных средств;
 - затраты, связанные с проведением выездных мероприятий (проезд, проживание, питание), кроме командировочных расходов работников государственных учреждений;
 - возмещение средней заработной платы депутатам маслихата по их основному месту работы;
 - заработная плата присяжных заседателей;
 - командировочные расходы присяжных заседателей внутри страны.
- Подкласс 210 «Выплаты вознаграждений (интересов) по внутренним займам» отражает расчеты по следующим видам затрат:
- выплаты вознаграждений (интересов) за пользование средствами, заимствованными на внутренних рынках капитала (в форме размещения государственных эмиссионных ценных бумаг, кредитов от банков второго уровня и других формах);
 - выплаты вознаграждений (интересов) по займам, полученным из республиканского бюджета местными исполнительными органами;

В подклассе 220 «Выплаты вознаграждений (интересов) по внешним займам» рассчитываются размеры выплат вознаграждений (интересов) за пользование средствами, заимствованными на внешних рынках капитала (в форме размещения государственных эмиссионных ценных бумаг, кредитов от международных финансовых организаций, правительств иностранных государств, иностранных коммерческих банков и фирм).

В подклассе 310 «Текущие трансферты юридическим лицам» необходимо отразить размеры субсидии крестьянским (фермерским) хозяйствам и юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и общественными объединениями.

В подклассе 330 «Текущие трансферты физическим лицам» рассчитываются размеры платежей физическим лицам в денежной форме, предназначенные для увеличения их располагаемого дохода, либо для полной или частичной компенсации определенных видов затрат или ущерба, размеры пенсий, а также объем затрат по выплате стипендий, денежного довольствия слушателей, адъюнктов военно-учебных заведений и специальных учебных заведений, обучающихся по очной форме обучения из числа офицерского состава органов внутренних дел.

Подкласс 340 «Текущие трансферты другим уровням государственного управления» отражает размеры субвенций из республиканского бюджета областным бюджетам, бюджетам города республиканского значения, столицы, из областного бюджета бюджетам районов (городов областного значения), бюджетных изъятий из бюджетов районов (городов областного бюджета) в областной или из областного бюджета и бюджетов города республиканского значения, столицы в республиканский бюджет.

По подклассу 410 «Приобретение основного капитала» рассчитываются затраты, связанные с приобретением помещений, зданий и сооружений, а также затраты на приобретение земли, на которой размещены помещения, здания и сооружения. Если в стоимость приобретенных помещений, зданий и сооружений включается стоимость активов, приобретенных вместе со зданием, например, оборудование, то затраты на них отражаются здесь.

В подклассе 420 отражаются все затраты, связанные со строительной деятельностью по созданию основных фондов производственного и непромышленного назначения путем возведения новых и (или) изменения (расширения, модернизации, технического перевооружения, реконструкции) существующих объектов (зданий, сооружений и их комплексов, коммуникаций), монтажа (демонтажа), связанного с ними технологического и инженерного оборудования, изготовления (производства) строительных материалов, изделий и конструкций, а также осуществления работ по консервации строительства незавершенных объектов и постутилизации объектов, выработавших свой ресурс, кроме реставрации и капитального ремонта.

Также по данному подклассу отражаются затраты на разработку и экспертизу проектной (проектно-сметной) документации.

В подклассе 430 отражаются затраты на капитальный ремонт и реставрацию помещений, зданий, сооружений, дорог.

Данные затраты могут включать заработную плату рабочих (в том числе удержания из заработной платы), занятых в капитальном ремонте и реставрации, социальный налог, взносы в накопительные пенсионные фонды, приобретение предметов, материалов и оборудования, необходимых для капитального ремонта и реставрации, затраты на проектную (проектно-сметную) документацию, экспертизу проектов, инжиниринговые услуги, услуги технического надзора, а также прочие затраты, непосредственно связанные с капитальным ремонтом и реставрацией, независимо от того, каким способом производится капитальный ремонт и реставрация – хозяйственным способом или по контракту.

По подклассу 450 «Приобретение земли и нематериальных активов» рассчитываются следующие виды расходов: затраты на приобретение любого вида земли, лесов, внутренних вод и месторождений полезных ископаемых государством, а также приобретение нематериальных активов, не являющихся физическими объектами (приобретение прав на разработку недр и геологической информации, ведение рыболовного промысла, а также затраты на прочие концессии, использование патентов, лицензий и авторских прав, торговых знаков, гудвилл, приобретение программных продуктов и лицензий к ним для информационных систем и другие).

Подкласс 460 включает размеры капитальных трансфертов для приобретения основных средств и нематериальных активов, а также для финансирования строительной деятельности. Сюда входят так же затраты на трансфертные платежи предприятиям, на приобретение нематериальных

активов, а также затраты на трансферты различным уровням государственного управления для приобретения основных средств и нематериальных активов, на инвестиционные цели и прочие капитальные затраты.

В подклассе 470 «Капитальные трансферты за границу» отражаются затраты на трансферты международным организациям и правительствам иностранных государств на капитальные цели, перечисление капитальных трансфертов на оплату обучения стипендиатов за рубежом поставщику услуг по реализации международных программ подготовки кадров за рубежом.

В подклассе 510 отражаются затраты на выделение бюджетных средств на возвратной основе внутри страны, т.е. предоставление бюджетных средств на возвратной основе местным исполнительным органам, банкам-заемщикам, а также физическим лицам.

По подклассу 520 рассчитываются объемы выделяемых бюджетных средств на возвратной основе иностранным государствам.

Подкласс 610 отражает расходы бюджета, связанные с операциями по приобретению в государственную собственность долей участия, ценных бумаг юридических лиц внутри страны, т.е. в данном подклассе учитываются расходы бюджета, на приобретение долей участия, ценных бумаг юридических лиц, на формирование и увеличение уставных капиталов юридических лиц, кроме государственных предприятий, а также расходы бюджета, на формирование и увеличение уставных капиталов государственных предприятий.

Подкласс 620 включает в себя расходы бюджета, связанные с операциями по приобретению в государственную собственность долей участия, ценных бумаг юридических лиц за пределами страны.

Подкласс 710 включает затраты на погашение суммы основного долга по внутренним займам. Выплаты вознаграждения по внутренним займам отражаются в подклассе 210. Данный подкласс включает:

- погашение суммы основного долга по займам, полученным из вышестоящего бюджета;
- погашение суммы основного долга по государственным эмиссионным ценным бумагам, размещенным на внутреннем рынке;
- погашение суммы основного долга по внутренним договорам займа.

Подкласс 720 отражает расчеты по погашению суммы основного долга по внешним займам. Выплаты вознаграждения (интереса) по внешним займам отражаются в подклассе 220

Данный подкласс отражают погашение суммы основного долга по государственным эмиссионным ценным бумагам, размещенным на внешнем рынке, погашение суммы основного долга по внешним договорам займа.

Ключевые слова: экономическая классификация, администратор бюджетных программ, трансферты, государственная эмиссия ценных бумаг, банковские услуги, рынок капитала, присяжные заседатели, ценные бумаги, внешние займы.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое бюджетный процесс? Назовите принципы организации бюджетного процесса.
2. Какие органы вовлечены в бюджетный процесс? Охарактеризуйте их полномочия.
3. Назовите нормативные документы регламентирующие порядок формирования, рассмотрения и утверждения республиканского бюджета.
4. Объясните роль и значение бюджетного планирования в формировании проектов бюджетов.
5. Перечислите основные этапы процесса составления республиканского бюджета.
6. Что включается в текст проекта закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год?
7. Дайте полную характеристику процессу разработки проектов бюджетов.
8. Какова роль Министерства торговли и экономического развития в формировании проектов республиканского бюджета?
9. Охарактеризуйте основные функции республиканской бюджетной комиссии.
10. Объясните схему рассмотрения и утверждения проекта республиканского бюджета в Парламенте РК.
11. Какие документы разъясняют проект бюджета?
12. Что должно содержать решение маслихата о местном бюджете на соответствующий финансовый год?
13. Объясните схему рассмотрения и утверждения проектов местных бюджетов в маслихате.
14. Каков порядок составления расчетов затрат по спецификам экономической классификации?
15. Раскройте структуру расчетов затрат по спецификам экономической классификации.

Тематика эссе, рефератов и докладов:

1. Порядок рассмотрения и утверждения проекта республиканского бюджета.
2. Порядок рассмотрения и утверждения проектов местных бюджетов.
3. Понятие и сущность бюджетного права.
4. Бюджетные права субъектов государственной власти Республики Казахстан.
5. Бюджетные права центральных органов государственного управления РК.
6. Бюджетные права местных органов власти и органов.
7. Порядок составления расчетов затрат по спецификам экономической классификации.
8. Функции Министерства торговли и экономического развития в формировании проектов бюджетов.
9. Функции республиканской бюджетной комиссии.
10. Законодательное и нормативное обеспечение процесса рассмотрения и утверждения проектов бюджетов.
11. Процедуры рассмотрения и утверждения проектов бюджетов в экономически развитых государствах.

Часть 4. ИСПОЛНЕНИЕ И УТОЧНЕНИЕ БЮДЖЕТА

Глава 17 Общие положения процесса исполнения и уточнения бюджета

17.1 Основные понятия исполнения бюджета. Принципы исполнения бюджета

Исполнением бюджета является выполнение комплекса мероприятий по обеспечению поступлений в бюджет, реализации бюджетных программ (подпрограмм), финансированию дефицита (использованию профицита) бюджета.

Основной задачей исполнения бюджета является обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей в целом и по каждому источнику, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет. Государство заинтересовано в увеличении ресурсов за счет повышения эффективности производства и услуг в отраслях экономики и сферах деятельности, соблюдения режима экономии средств, а также более полного привлечения налоговых средств.

Исполнение бюджета – это этап бюджетного процесса, который начинается с момента утверждения закона о бюджете законодательным (представительным) органом власти и продолжается в течение финансового года. Его содержание заключается в выполнении доходной и расходной части бюджета соответствующего уровня – республиканского или местного.

Можно выделить две стороны этого процесса:

- исполнение бюджета по доходам. Задачей является обеспечение полного и своевременного поступления в бюджет отдельных видов доходов, в первую очередь, налогов и других обязательных платежей, по каждому источнику в соответствии с утвержденным бюджетным планом;
- исполнение по расходам означает последовательное финансирование мероприятий, предусмотренных законом о бюджете, в пределах утвержденных сумм.

Для того, чтобы в процессе исполнения бюджета обеспечить правильное и экономически обоснованное распределение средств, составляется детальный оперативный план поступления доходов и осуществления расходов по отдельным статьям бюджетной классификации и периодам времени, называемый росписью доходов и расходов.

Исполнение бюджета находится в сфере ответственности правительства, исполнительной ветви власти. Основная цель этого этапа заключается в реализации закона о бюджете, принятого парламентом. Исполнение отдельных статей бюджета должно осуществляться в соответствии с утвержденным планом. Исполнительная власть не вправе вносить существен-

ных изменений в структуру бюджета. Однако, при этом существует определенная свобода действий правительства, которая необходима для того, чтобы государство могло оперативно реагировать на изменения ситуации в экономике, социальной сфере, внешней политике страны.

В процессе исполнения бюджета органы исполнительной власти могут вносить изменения по различным направлениям расходов в пределах утвержденных ассигнований. Поскольку финансовые ресурсы государства ограничены, на практике используется так называемое лимитирование расходов. Это означает, что финансирование отдельных расходных статей осуществляется в пределах установленных лимитов, превышать которые не допускается.

Существует определенная технология взаимодействия участников бюджетного процесса, их деятельность регулируется многими нормативно-правовыми документами. Это позволяет исполнять бюджет в значительной степени в автоматическом режиме. Например, поступление налоговых доходов в бюджет государства определяется действующим законодательством, которое устанавливает базу обложения, ставки налогов, порядок их исчисления и сроки уплаты, распределение по уровням бюджетной системы и др. В целях совершенствования законодательства принимаются методики, инструкции и другие документы, которые четко регламентируют работу налоговых органов. Многие виды расходов бюджета также жестко регламентированы. Это относится, например, к социальным выплатам и межбюджетным трансфертам. Если бюджетная система страны функционирует стабильно, в автоматическом режиме может исполняться большая часть ее доходов и расходов.

В процессе исполнения бюджета нередко возникает экономия по отдельным статьям расходов или дополнительные поступления из доходных источников. Образующаяся в итоге сумма превышения доходов над расходами, именуемая свободными бюджетными средствами, зачисляется в бюджет и не подлежит изъятию. Они могут быть израсходованы только в том случае, если профинансированы все расходы, предусмотренные планом. Решение об использовании свободных бюджетных средств принимается законодательной властью по предложению соответствующего исполнительного органа.

Исполнение бюджетов обеспечивают Правительство РК и соответствующие местные исполнительные органы, руководствуясь при этом следующими *принципами*:

- целевого использования бюджетных средств, согласно которому использование бюджетных ассигнований осуществляется строго по назначению в соответствии с паспортами бюджетных программ и нормативными правовыми актами, регламентирующими их осуществление;
- своевременности, который требует своевременного в установленные сроки зачисления поступлений в бюджет и использования бюджетных средств;

– равномерного исполнения бюджета, который требует распределения бюджетных средств в течение бюджетного года таким образом, чтобы в конце года не допустить накопления объема платежей;

– единства кассы, по которому все финансовые операции, проводимые по зачислению поступлений, и финансированию расходов, осуществляются с единого казначейского счета в национальной валюте.

Процесс исполнения бюджета начинается 1 января и завершается 31 декабря текущего финансового года – соответствует календарному году. В процессе исполнения бюджета участвуют органы исполнительной власти, финансовые и налоговые органы, кредитные учреждения, юридические и физические лица – плательщики налогов в бюджет, получатели бюджетных средств. Исполнение республиканского бюджета обеспечивается Правительством Республики Казахстан. Исполнение местных бюджетов обеспечивается местными исполнительными органами.

Указанные ниже документы являются основанием для исполнения бюджета.



Рисунок 17.1 – Перечень документов, являющихся основанием для исполнения бюджета

Министерство финансов осуществляет формирование и реализацию государственной политики в области исполнения бюджета, разрабатывает, утверждает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по вопросам исполнения республиканского и местных бюджетов, осуществляет методологическое руководство в области исполнения республиканского и местных бюджетов, бухгалтерского и бюджетного учета, финансовой и бюджетной отчетности.

Исполнение бюджета осуществляется в пределах объемов бюджетных средств на соответствующий финансовый год, утвержденных законом о республиканском бюджете или решением маслихата о местном бюджете. При исполнении бюджета использование в текущем финансовом году бюджетных средств, предусмотренных во втором и (или) третьем финансовых годах планового периода, не допускается. Организация исполнения бюджета и координация деятельности администраторов бюджетных программ по исполнению бюджета возлагается на соответствующий уполномоченный орган по исполнению бюджета. Процедуры исполнения бюджета и их кассовое обслуживание определяются Правительством Республики Казахстан.

Составление, утверждение и ведение сводного плана финансирования по обязательствам, сводного плана поступлений и финансирования по платежам по республиканскому и местным бюджетам осуществляются соответственно центральным и местным уполномоченным органом по исполнению бюджета.

Сводный план финансирования по обязательствам составляется по функциональным группам, администраторам бюджетных программ и бюджетным программам функциональной классификации расходов бюджета на основании планов финансирования по обязательствам администраторов бюджетных программ, определяющих в пределах предназначенных им годовых объемов бюджетных средств месячный объем обязательств в денежном выражении, принимаемых собственно администраторами бюджетных программ и их подведомственными государственными учреждениями.

Сводный план поступлений и финансирования по платежам является документом, определяющим сбалансированный месячный план поступлений в бюджет и финансирования бюджетных программ по платежам. Сводный план поступлений и финансирования по платежам должен быть сбалансирован, что означает недопущение превышения расходов над поступлениями по месяцам нарастающим итогом с начала года. Сводный план поступлений и финансирования по платежам состоит из сводного плана поступлений в бюджет, составляемого по категориям, классам, подклассам, спецификам классификации поступлений бюджета и сводного плана финансирования по платежам, составляемого по функциональным группам, администраторам бюджетных программ и бюджетным программам функциональной классификации расходов бюджета.

Сводный план поступлений в бюджет составляется уполномоченным органом по исполнению бюджета по полному объему группировочных

кодов классификации поступлений бюджета, исходя из сроков поступлений платежей в бюджет в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан, динамики поступлений платежей в бюджет за предыдущие годы, результатов анализа динамики доходности государственных ценных бумаг, уровня спроса и предложений на рынке ценных бумаг, условий кредитных договоров, договоров займов, соглашений о связанных грантах.

Сводный план финансирования по платежам составляется на основании планов финансирования по платежам администраторов бюджетных программ, определяющих в пределах предназначенных им годовых объемов бюджетных средств месячный объем бюджетных средств, необходимых собственно администратору бюджетных программ и его подведомствен-



Рисунок 17.2 – Распределение полномочий между участниками бюджетного процесса

ным государственным учреждениям для осуществления платежей в счет выполнения принятых обязательств.

Годовые суммы сводного плана финансирования по обязательствам, сводного плана поступлений и финансирования по платежам должны соответствовать суммам поступлений и расходов утвержденного (уточненного) бюджета. Индивидуальные планы финансирования по обязательствам и платежам государственных учреждений разрабатываются государственными учреждениями по функциональной и экономической классификациям расходов бюджета и передаются администраторам бюджетных программ для их утверждения и разработки планов финансирования по обязательствам и платежам администраторов бюджетных программ. Итоговые суммы расходов по индивидуальным планам финансирования по обязательствам и платежам должны соответствовать сводным планам финансирования по обязательствам и платежам.

Планы финансирования по обязательствам и платежам администраторов бюджетных программ разрабатываются администраторами бюджетных программ по функциональной и экономической классификациям расходов и передаются в центральный или местный уполномоченный орган по исполнению бюджета на уровне бюджетных программ.

Администратор бюджетных программ обеспечивает распределение плановых назначений по месяцам в целях своевременной реализации операционного плана.

Сводный план финансирования по обязательствам, сводный план поступлений и финансирования по платежам, планы финансирования по обязательствам и платежам администраторов бюджетных программ, индивидуальные планы финансирования по обязательствам и платежам государственных учреждений разрабатываются и утверждаются на первый год планового периода.

Администраторы бюджетных программ вправе самостоятельно вносить изменения в планы финансирования по обязательствам и платежам, касающиеся специфик экономической классификации расходов и подпрограмм бюджетных программ и не изменяющие годовые и ежемесячные объемы расходов по бюджетной программе. Необходимые администраторам бюджетных программ изменения ежемесячных объемов расходов по бюджетной программе осуществляются через Министерство финансов.

Внесение изменений в индивидуальные планы финансирования по обязательствам и платежам государственных учреждений осуществляется администратором бюджетных программ по заявкам государственных учреждений.

Индивидуальные планы финансирования, планы финансирования администраторов бюджетных программ, сводный план поступлений и финансирования по платежам, сводный план финансирования по обязательствам разрабатываются в соответствии с законом о республиканском бюджете и решениями маслихатов о местных бюджетах на очередной финансовый

год, постановлениями Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов о реализации республиканского и местных бюджетов на очередной финансовый год, стратегическими планами государственных органов, бюджетной заявкой администраторов бюджетных программ, Единой бюджетной классификацией Республики Казахстан, Справочником государственных учреждений, финансируемых из республиканского и местных бюджетов.

Ключевые слова: налоги, исполнение бюджета, бюджетный процесс, бюджетная классификация, ассигнования, финансовые операции, сводный план финансирования, государственные ценные бумаги, администраторы бюджетных программ.

17.2 Счета по обслуживанию кассового исполнения бюджета

Единый казначейский счет открывается в Национальном Банке Республики Казахстан в национальной валюте для централизованного осуществления переводных операций и ведения их учета. Единый казначейский счет открывается Министерству финансов в порядке, предусмотренном банковским законодательством Республики Казахстан. Для осуществления операций в иностранной валюте и ведения их учета Министерству финансов открываются Национальным Банком Республики Казахстан счета по видам иностранных валют в порядке, предусмотренном банковским законодательством Республики Казахстан.

На единый казначейский счет зачисляются в полном объеме поступления в бюджет в денежной форме. Единый казначейский счет (ЕКС) включа-



Рисунок 17.3 – Организация системы обслуживания кассового исполнения бюджета

ет остатки денег контрольных счетов наличности. Контрольные счета наличности открываются государственным учреждениям центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета.

Контрольные счета наличности предназначены для учета операций, связанных с зачислением:

1) поступлений в республиканский и местные бюджеты и проведением расходов из республиканского и местных бюджетов;

2) денег от реализации государственным учреждениями товаров (работ, услуг) и проведением за счет них расходов (счет платных услуг);

3) поступлений, направляемых в Национальный фонд Республики Казахстан, и их переводом на счета Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан;

4) расходованием денег от спонсорской, благотворительной помощи для государственных учреждений, получаемой ими в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан (счет спонсорской, благотворительной помощи);

5) денег, передаваемых государственному учреждению в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан физическими и (или) юридическими лицами на условиях их возвратности либо перечисления при наступлении определенных условий в соответствующий бюджет или третьим лицам (счет временного размещения денег);

6) бюджетных денег и их использованием на проведение особых расходов (счет целевого финансирования).

Операции по поступлениям и проведенным платежам и переводам денег с контрольных счетов наличности соответствующих бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан, от реализации государственным учреждениями товаров (работ, услуг) учитываются в соответствии с единой бюджетной классификацией и кодами государственных учреждений. Операции по поступлениям и проведенным платежам по контрольным счетам наличности спонсорской, благотворительной помощи, временного размещения денег, целевого финансирования и счетам в иностранной валюте учитываются в соответствии с кодами государственных учреждений.

Контрольные счета наличности открываются центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета. Порядок открытия, ведения и закрытия контрольных счетов наличности устанавливается Правительством Республики Казахстан.

Государственные учреждения могут иметь следующие счета:

1) счет в иностранной валюте, открываемый государственному учреждению по видам валют центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета, для проведения им операций в иностранной валюте;

2) специальный счет бюджетного инвестиционного проекта, открываемый в иностранной валюте, оговоренной в международном договоре о государственных займах, ратифицированном Республикой Казахстан, или по связанным грантам, в банке второго уровня, возобновляемый посред-

ством авансовых выплат правительственного внешнего займа или связанного гранта;

3) счет к специальному счету бюджетного инвестиционного проекта, открываемый в банке второго уровня, для осуществления платежей в национальной (иностранной) валюте;

4) возобновляемый счет бюджетного инвестиционного проекта, открываемый в банке второго уровня на период реализации бюджетного инвестиционного проекта, для зачисления и использования денег, возвращаемых заемщиками в счет погашения основного долга по кредиту, выданному за счет правительственных внешних займов.

Открытие, ведение и закрытие счетов государственных учреждений в центральном уполномоченном органе по исполнению бюджета осуществляются в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан. Открытие, ведение и закрытие счетов государственных учреждений в банках второго уровня или организациях, осуществляющих отдельные виды банковских операций, осуществляются в порядке, установленном банковским законодательством Республики Казахстан.

Ключевые слова: *единый казначейский счет, контрольный счет наличности, связанные гранты, бюджетный инвестиционный проект, авансовые выплаты, внешний займ, иностранная валюта.*

17.3 Исполнение бюджета

Исполнение бюджета по поступлениям заключается в проведении центральным и местным уполномоченными органами по исполнению бюджета в соответствии с законодательством Республики Казахстан комплекса мероприятий по обеспечению полноты и своевременности зачисления поступлений в бюджет.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета осуществляет органы казначейства (Комитет казначейства и департаменты казначейства), в функции которых входят:

- организация исполнения республиканского бюджета;
- обслуживание местных бюджетов, в том числе счетов государственных учреждений;
- составление сводного плана финансирования и внесение в него изменений;
- зачисление поступлений на единый казначейский счет;
- регистрация договоров государственных учреждений;
- проведение платежей и переводов в национальной или иностранной валюте по обязательствам государственных учреждений др.

Исполнение бюджета по поступлениям включает:

- 1) зачисление поступлений на единый казначейский счет;
- 2) распределение поступлений между республиканским, местными бюджетами и Национальным фондом Республики Казахстан;

3) возврат из бюджета излишне (ошибочно) уплаченных сумм поступлений либо их зачет в счет погашения задолженности.

Поступления в бюджет осуществляются в денежной форме и зачисляются в полном объеме на единый казначейский счет в соответствии с классификацией поступлений в бюджет в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан. Поступления в бюджет в иностранной валюте, зачисленные Национальным Банком Республики Казахстан на счета центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета в иностранной валюте, должны быть реконвертированы и зачислены на единый казначейский счет.

Порядок реконвертации иностранной валюты со счетов центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета определяется Правительством Республики Казахстан.

Распределение поступлений между республиканским, местными бюджетами и Национальным фондом Республики Казахстан осуществляется каждый рабочий день центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета в соответствии с Бюджетным Кодексом.

Распределение поступлений осуществляется на основании утверждаемой центральным уполномоченным органом по государственному планированию таблицы распределения поступлений бюджета между уровнями бюджетов и контрольным счетом наличности Национального фонда Республики Казахстан, нормативов распределения доходов между областным бюджетом и его районными (городов областного значения) бюджетами, устанавливаемых решением областного маслихата, а также перечня организаций нефтяного сектора.

Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета в порядке, определяемом Правительством Республики Казахстан и согласованном с Национальным Банком Республики Казахстан:

1) на основе прогноза по поступлениям в республиканский бюджет и остатков бюджетных средств на контрольном счете наличности республиканского бюджета определяет необходимые суммы гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет в рамках его объема на текущий финансовый год, утвержденного законом о республиканском бюджете;

2) направляет соответствующую заявку в Национальный Банк Республики Казахстан о перечислении гарантированного трансферта из Национального фонда Республики Казахстан в республиканский бюджет.

Возврат из бюджета и (или) зачет излишне (ошибочно) уплаченных сумм поступлений по кодам классификации поступлений в бюджет единой бюджетной классификации осуществляются центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета.

Возврат из бюджета и (или) зачет излишне (ошибочно) уплаченных сумм поступлений осуществляются на основании платежных поручений налоговых органов, представленных:

1) на основании заключений налоговых органов по перечню налогов и других обязательных платежей в бюджет, установленному Налоговым кодексом Республики Казахстан, и неналоговых поступлений в пределах компетенции, установленной нормативными правовыми актами;

2) на основании заключения уполномоченных органов, ответственных за взимание неналоговых поступлений в бюджет, за исключением администрируемых налоговыми органами, поступлений от продажи основного капитала, трансфертов, сумм погашения бюджетных кредитов, от продажи финансовых активов государства, займов.

Уполномоченный орган, ответственный за взимание поступлений в бюджет, обеспечивает полноту и своевременность поступлений, администрируемых им, и осуществляет мониторинг за их поступлением, возвратом излишне (ошибочно) уплаченных сумм поступлений или их зачетом в счет погашения задолженностей в бюджет. Достоверность данных заключений и обоснованность их представления обеспечивают руководители уполномоченных органов.

Перечень уполномоченных органов, ответственных за взимание поступлений в республиканский или местный бюджет, за возврат из бюджета и (или) зачет излишне (ошибочно) уплаченных сумм и осуществляющих контроль за поступлениями в бюджет неналоговых поступлений, поступлений от продажи основного капитала, трансфертов, сумм погашения бюджетных кредитов, от продажи финансовых активов государства, займов, определяется соответствующим исполнительным органом.

Исполнение бюджета по расходам заключается в использовании собственными администраторами бюджетных программ и их подведомственными государственными учреждениями предназначенных бюджетных средств в соответствии с требованиями Бюджетного Кодекса, положениями соответствующих нормативных правовых актов и в целях достижения заданных показателей деятельности государственных органов.

Исполнение бюджета по расходам включает в себя списание средств с единого казначейского счета в результате осуществления государственными учреждениями платежей и переводов в соответствии с зарегистрированными гражданско-правовыми сделками и другими обязательствами.

При исполнении бюджета государственные учреждения обязаны использовать бюджетные средства в соответствии с единой бюджетной классификацией, заключенными гражданско-правовыми сделками, нормативными правовыми актами, согласно которым выделены бюджетные средства.

Государственное учреждение обеспечивает правомерность принятия обязательств, достоверность информации и реквизитов, указанных в гражданско-правовых сделках. Заключение государственным учреждением гражданско-правовых сделок на приобретение товаров (работ, услуг), являющихся предметом государственных закупок, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

Государственное учреждение обеспечивает соблюдение требований законодательства Республики Казахстан о государственных закупках, гражданского законодательства Республики Казахстан и несет ответственность за их несоблюдение. Гражданско-правовые сделки государственных учреждений заключаются государственными учреждениями на срок, не превышающий установленного законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

Гражданско-правовые сделки государственных учреждений вступают в силу после их обязательной регистрации в территориальных подразделениях центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета.

Подлежат регистрации в пределах сумм, утвержденных индивидуальным планом финансирования по обязательствам на соответствующий финансовый год, и базовых расходов бюджета второго и третьего финансовых годов планового периода гражданско-правовые сделки в течение всего срока их действия, связанные с:

1) бюджетными программами развития со сроком реализации более одного года;

2) текущими бюджетными программами, предусматривающими приобретение активов и других товаров, длительность технологического срока изготовления которых обуславливает их поставку в следующем (последующие) финансовом году (финансовые годы);

3) предоставлением услуг со сроком более одного финансового года в случаях, установленных законодательством Республики Казахстан о государственных закупках;

4) предоставлением услуг, осуществляемых без применения норм законодательства Республики Казахстан о государственных закупках, срок завершения которых наступает в следующем (последующие) финансовом году (финансовые годы);

5) проведением мероприятий за счет средств резерва Правительства Республики Казахстан, со сроком реализации более одного финансового года.

Регистрация гражданско-правовых сделок, связанных со строительством либо реконструкцией зданий, сооружений, дорог, капитальным ремонтом помещений, зданий, сооружений, дорог и других объектов, производится при обязательном наличии положительного заключения государственной экспертизы к проектной (проектно-сметной) документации, кроме объектов, по которым стоимость изготовления проектной (проектно-сметной) документации включена в стоимость договора.

Регистрация гражданско-правовых сделок после 20 декабря текущего финансового года не допускается, за исключением случаев выделения бюджетных денег из резерва Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа.

Порядок осуществления регистрации гражданско-правовых сделок государственных учреждений определяется Правительством Республики

Казахстан. Платежи осуществляются по обязательствам государственных учреждений на основании счетов к оплате. Счет к оплате представляет собой документ государственного учреждения, являющийся для территориального подразделения центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета основанием для осуществления платежей и переводов денег в пользу получателя денег.

Территориальное подразделение центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета осуществляет текущий контроль при проведении платежей, который заключается в проверке счетов к оплате на соответствие:

- индивидуальному плану финансирования по платежам;
- зарегистрированным гражданско-правовым сделкам;
- единой бюджетной классификации;
- требованиям бюджетного законодательства Республики Казахстан по форме, полноте и правильности заполнения.

Государственное учреждение обеспечивает и несет ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан правомерность и обоснованность представления счета к оплате; достоверность указанных реквизитов в счете к оплате; своевременность и полноту выполнения обязательств по осуществлению платежей в пользу получателей денег; достоверность подтверждения поставки товаров, выполненных работ и (или) оказанных услуг в соответствии с заключенными гражданско-правовыми сделками и т.д.

Инкассовое распоряжение представляет собой документ, являющийся основанием для принудительного исполнения государственным учреждением исполнительных документов, выданных согласно вступившим в законную силу решениям, определениям, постановлениям, приказам судов, а также связанных с погашением образовавшейся налоговой задолженности, задолженности по обязательным пенсионным взносам или социальным отчислениям, задолженности перед таможенными органами. Инкассовое распоряжение является документом, подтверждающим обоснованность платежа государственного учреждения.

Инкассовое распоряжение составляется на основании исполнительного листа или приказа, выданного по решению (приговору, определению, постановлению) суда, или судебного приказа о взыскании денег и по другим основаниям, предусмотренным законодательными актами Республики Казахстан, за исключением инкассовых распоряжений органов налоговой службы и таможенных органов.

Инкассовое распоряжение предъявляется в территориальное подразделение центрального уполномоченного органа по исполнению бюджета по месту обслуживания государственного учреждения, на которое выставляется инкассовое распоряжение. Инкассовое распоряжение предъявляется с приложением оригинала исполнительного документа, являющегося основанием для его составления, либо копии этого документа, заверенной по-

странично оттиском гербовой печати суда, за исключением инкассовых распоряжений органов налоговой службы и таможенных органов. Сумма, указанная в инкассовом распоряжении, должна совпадать с суммой, указанной в исполнительном документе.

В инкассовом распоряжении указывается код государственного учреждения, по которому требуется исполнение данного распоряжения. При этом не допускается выставление инкассовых распоряжений на единый казначейский счет и счета в иностранной валюте, открытых центральному уполномоченному органу по исполнению бюджета, контрольные счета наличности соответствующих бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан и временного размещения денег. Выставление инкассовых распоряжений может осуществляться на код государственного учреждения, счета платных услуг и спонсорской, благотворительной помощи.



Рисунок 17.4 – Схема переноса сумм между местными бюджетными инвестиционными проектами

Управление бюджетными деньгами представляет комплекс мероприятий по обеспечению своевременности платежей в соответствии со сроками поступлений в бюджет.

Управление бюджетными деньгами осуществляется уполномоченным органом по исполнению бюджета. Уполномоченный орган по исполнению бюджета предпринимает необходимые меры для обеспечения наличностью платежей в объеме, предусмотренном в сводном плане поступлений и финансирования по платежам.

Для обеспечения своевременности и полноты проведения платежей уполномоченный орган по исполнению бюджета:

- составляет прогноз потоков наличности, который является процессом по определению ожидаемых объемов поступлений в бюджет и исполнения расходов на планируемый период, профицита (дефицита) наличности и источников его покрытия;
- проводит мониторинг движения денег на контрольном счете наличности соответствующего бюджета.

Профицитом наличности является превышение объема ожидаемых или фактических поступлений в республиканский и местные бюджеты и остатков бюджетных средств над объемом ожидаемых или произведенных платежей с начала текущего финансового года.

Дефицитом наличности является превышение объемов ожидаемых или произведенных платежей над объемом ожидаемых или фактических поступлений в республиканский и местные бюджеты и остатков бюджетных средств с начала текущего финансового года.

В случае прогноза дефицита наличности на контрольном счете наличности соответствующего бюджета покрытие дефицита наличности осуществляется за счет заимствования либо внесения изменения в сводный план поступлений и финансирования по платежам. В случае прогноза профицита наличности на контрольном счете наличности соответствующего бюджета уполномоченный орган по исполнению бюджета определяет объем временно свободных бюджетных денег.

Временно свободными бюджетными деньгами являются деньги, находящиеся на едином казначейском счете, не используемые в течение определенного периода времени текущего финансового года.

С целью рационального использования временно свободных бюджетных денег и получения доходов в соответствующий бюджет временно свободные бюджетные деньги республиканского и областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы размещаются во вклады (депозиты) в Национальном Банке Республики Казахстан. Размещение временно свободных бюджетных денег республиканского и местных бюджетов осуществляет центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета. Порядок размещения временно свободных бюджетных денег определяется Правительством Республики Казахстан по согласованию с Национальным Банком Республики Казахстан.

В случае образования экономии бюджетных средств по бюджетным инвестиционным проектам в рамках одной бюджетной программы (подпрограммы) и в пределах одной области, городов Астаны и Алматы, одного района (города областного значения), за исключением вышеуказанного случая, осуществляется перенос сумм между местными бюджетными инвестиционными проектами, согласно схеме.

Остатками бюджетных средств на конец периода являются средства, оставшиеся неиспользованными по состоянию на конец отчетного периода. При этом, остатками бюджетных средств на начало года являются средства, оставшиеся неиспользованными по итогам исполнения бюджета за отчетный финансовый год, по состоянию на 1 января очередного финансового года. Остатки бюджетных средств местных бюджетов не подлежат изъятию (перечислению) в вышестоящий бюджет.

Местным исполнительным органам запрещается перераспределять суммы местных бюджетных инвестиционных проектов, финансируемых за счет целевых трансфертов на развитие из вышестоящего бюджета в пределах одной бюджетной программы на расходы, связанные с увеличением сметной стоимости бюджетного инвестиционного проекта, а также на финансирование новых бюджетных инвестиционных проектов.

Остатки бюджетных средств на начало года могут использоваться посредством корректировки бюджета на:

- обслуживание и погашение основного долга по полученным займам;
- финансирование расходов текущего финансового года, осуществляемых за счет целевых текущих трансфертов, выделенных из вышестоящего бюджета в истекшем финансовом году, на сумму неиспользованного их остатка на начало текущего финансового года;
- финансирование неоплаченной части зарегистрированных обязательств прошедшего финансового года по бюджетным программам развития со сроком реализации более одного года и текущим бюджетным программам, предусматривающим приобретение активов и других товаров со сроком изготовления и поставки более одного финансового года, услуг со сроком оказания более одного финансового года.
- возврат неиспользованных (недоиспользованных) в истекшем финансовом году сумм целевых трансфертов, выделенных из республиканского или областного бюджета, по которым Правительством Республики Казахстан или местным исполнительным органом не было принято решение о дальнейшем использовании (доиспользовании) в текущем финансовом году.

Для осуществления операций за счет денег от реализации государственным учреждением товаров (работ, услуг), остающихся в его распоряжении, государственным учреждением ежегодно составляется план поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг) по их видам на основании Классификатора перечня товаров (работ, услуг). План поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг) го-

сударственного учреждения, остающихся в его распоряжении, утверждается администратором бюджетных программ.

Администратор бюджетных программ на основе представленных государственными учреждениями планов поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг) государственного учреждения, остающихся в его распоряжении, составляет сводный план поступлений и расходов денег от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении.

Утвержденный план поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг) государственного учреждения, остающихся в его распоряжении, представляется государственным учреждением в уполномоченный орган по исполнению бюджета. Действие утвержденного плана поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг) государственного учреждения, остающихся в его распоряжении, прекращается 31 декабря текущего финансового года. Доходы, поступившие в течение финансового года сверх сумм, предусмотренных планом поступлений и расходов денег от реализации государственным учреждением товаров (работ, услуг), остающихся в его распоряжении, могут расходоваться в текущем финансовом году при условии уточнения плана поступлений и расходов денег от реализации товаров (работ, услуг) до конца текущего финансового года.

Первый руководитель администратора бюджетных программ координирует работу соответствующих государственных учреждений по реализации бюджетных программ и использованию ими бюджетных средств в пределах утвержденного (уточненного, скорректированного) бюджета, а также по использованию выделенных средств из резерва Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа в соответствии со стратегическими направлениями, целями и задачами стратегического плана, целями, указанными в соответствующих постановлениях Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа, и несет ответственность за недостижение показателей результатов, предусмотренную законами Республики Казахстан.

Ответственность за недостижение результатов распределяемых бюджетных программ несут руководители администратора соответствующих бюджетных программ, получивших и использующих бюджетные средства.

Отчеты об исполнении бюджета составляются ежемесячно, ежеквартально и по итогам года. Отчет об исполнении бюджета отражает утвержденный, уточненный, скорректированный бюджеты, принятые, неоплаченные обязательства, исполнение поступлений бюджета и (или) оплаченные обязательства по бюджетным программам. Министерство финансов ежемесячно по состоянию на первое число месяца, следующего за отчетным, представляет отчеты об исполнении государственного, республиканского и местных бюджетов в Правительство Республики Казахстан, Министер-

ство экономического развития и торговли и Комитет финансового контроля, ежеквартально – в Администрацию Президента Республики Казахстан, отчет об исполнении республиканского бюджета – в Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Министерство финансов не позднее 25 марта составляет и представляет годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за прошлый год в Правительство Республики Казахстан, Министерство экономического развития и торговли и органы государственного финансового контроля. Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета за прошлый год представляется Правительством Республики Казахстан ежегодно не позднее 20 апреля в Парламент Республики Казахстан и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. При этом Министерство финансов обеспечивает координацию работы администраторов бюджетных программ при рассмотрении годового отчета об исполнении республиканского бюджета в Парламенте Республики Казахстан. После обсуждения в Мажилисе и Сенате Парламента Республики Казахстан годовые отчеты Правительства Республики Казахстан и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета утверждаются на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан.

Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета состоит из:

- 1) отчета об исполнении республиканского бюджета за соответствующий финансовый год, представляющего собой данные об исполнении показателей республиканского бюджета;
- 2) аналитического отчета об исполнении республиканского бюджета по поступлениям, выполнении республиканских бюджетных программ на основе проведенных бюджетного мониторинга и оценки результатов, а также о результатах анализа достижения результатов, целей и решения задач стратегических планов государственных органов;

Ключевые слова: исполнение бюджета, лимитирование расходов, процедуры исполнения бюджета, кассовое обслуживание, сводный план, бюджетные программы, единый казначейский счет, инкассовое распоряжение, управление бюджетными деньгами.

Вопросы для самоконтроля:

1. Понятие об исполнении бюджета. Какова его основная задача?
2. Каковы особенности процесса исполнения бюджета?
3. Перечислите основные принципы исполнения бюджета.
4. Охарактеризуйте технологию взаимодействия участников бюджетного процесса.
5. Какие документы, являются основанием для исполнения бюджета?
6. В чем необходимость сводного плана для осуществления бюджета?
7. Каков порядок составления, утверждения и ведения сводного плана?
8. Перечислите основные полномочия участников бюджетного процесса.

Глава 17 Общие положения процесса исполнения и уточнения бюджета

9. Раскройте сущность организации системы обслуживания кассового исполнения бюджета.
10. С чем связаны контрольные счета наличности, предназначенные для учета операций?
11. Перечислите счета, которые могут иметь государственные учреждения.
12. Кем осуществляется кассовое обслуживание исполнения бюджета? Перечислите их основные функции.
13. Каков порядок распределения поступлений между республиканским, местными бюджетами и Национальным фондом Республики Казахстан?
14. Перечислите виды гражданско-правовых сделок государственных учреждений и порядок осуществления регистрации гражданско-правовых сделок.
15. Что такое управление бюджетными деньгами?
16. Каковы функции уполномоченного органа по исполнению бюджета?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Основные понятия исполнения бюджета. Принципы исполнения бюджета.
2. Счета по обслуживанию кассового исполнения бюджета.
3. Исполнение бюджета: участники исполнения бюджета, порядок исполнения бюджета.
4. Сводный план: виды, составление, утверждение и ведение.
5. Организация системы обслуживания кассового исполнения бюджета.
6. Кассовое обслуживание исполнения бюджета основные участники и их основные функции.
7. Гражданско-правовые сделки государственных учреждений: виды и порядки ведения.
8. Законодательное и нормативное обеспечение исполнения бюджета.
9. Паспорта бюджетных программ: сущность и необходимость их внедрения.
10. Планы финансирования бюджетных программ и государственных учреждений, порядок и сроки их формирования и утверждения.
11. Организация и порядок исполнения бюджета по уровням бюджетной системы.
12. Порядок и сроки зачисления поступлений в бюджет.
13. Распределение поступлений между уровнями бюджетной системы. Возврат поступлений.
14. Исполнение бюджета по расходам. Обязательства государственных учреждений и осуществление платежей и переводов.

Глава 18 Бюджетное кредитование и бюджетные инвестиции

18.1 Сущность, значение, принципы и критерии бюджетного кредитования в системе бюджетных отношений

В соответствии с нормами бюджетного законодательства Республики Казахстан бюджетное кредитование представляет собой процесс, включающий процедуры принятия решения о предоставлении, использовании, обслуживании и погашении бюджетного кредита. Бюджетные кредиты направляются на:

- 1) реализацию бюджетных инвестиционных проектов;
- 2) осуществление внешнеэкономической деятельности государства;
- 3) реализацию государственной инвестиционной политики финансовыми агентствами;
- 4) покрытие дефицита наличности нижестоящих бюджетов.

Предоставление бюджетных кредитов осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) возвратности, предусматривающим обязательность погашения бюджетного кредита в соответствии с кредитным договором;
- 2) обеспеченности, предусматривающим наличие обеспечения исполнения обязательств установленными законодательством способами;
- 3) платности, предусматривающим оплату заемщиком вознаграждения за предоставление бюджетного кредита;
- 4) срочности, предусматривающим установление срока предоставления бюджетного кредита;
- 5) целенаправленности, предусматривающий целевой характер освоения бюджетных ресурсов. Данный принцип имеет свои специфические особенности применения именно в системе государственного кредитования. Это связано с тем, что законодательством предусмотрена возможность получения нижестоящими бюджетами кредитов на покрытие дефицита. В связи с чем, прямо не прослеживается четкое закрепление целевого использования. Тем не менее, даже в этом случае бюджетные кредиты используются местными исполнительными органами только в соответствии с их целевым назначением, определенным в соответствующих бюджетных программах.

Бюджетные кредиты предоставляются при соблюдении следующих критериев:

- 1) экономическая и социальная эффективность реализации мероприятий посредством бюджетного кредитования;
- 2) окупаемость мероприятий, реализуемых за счет бюджетного кредита;
- 3) кредитоспособность заемщика в соответствии с критериями, определяемыми Правительством Республики Казахстан.

Бюджетные кредиты предоставляются при соблюдении следующих условий:

- 1) отсутствие налоговой задолженности;

2) наличие обеспечения исполнения обязательств заемщика по бюджетному кредиту;

3) отсутствие задолженности заемщика по ранее предоставленным бюджетным кредитам.

В общем и целом, и критерии и условия, установленные для возможности получения бюджетного кредита отвечают общим сложившимся в финансовой практике требованиям. Все эти характеристики роднят его с традиционными видами банковского и коммерческого кредита.

Наряду с этим, в отличие от банковского кредита бюджетный кредит:

1) предоставляется как на покрытие дефицита бюджета, так и для реализации инвестиционных проектов, в то время как банковский кредит может предоставляться и для финансирования текущих нужд субъектов экономики;

2) может как иметь, так и не иметь строго целевого характера использования, тогда как средства, заимствованные у кредитных организаций, могут быть использованы только на определенные цели;

3) погашение бюджетного кредита осуществляется за счет налогов или новых займов. Для банковского кредита источником погашения являются денежные средства заемщика – хозяйствующих субъектов и населения;

4) бюджетные кредиты не предоставляются на цели участия в уставных капиталах юридических лиц, покрытие убытков хозяйственной деятельности заемщиков, оплату услуг поверенным (агентам);

5) бюджетные кредиты из республиканского бюджета и областных бюджетов могут предоставляться соответственно областным бюджетам, бюджетам города республиканского значения, столицы и бюджетам районов (городов областного значения) на реализацию бюджетных инвестиционных проектов и в случае прогнозного дефицита наличности в течение финансового года. Это означает, что фактически кредит перераспределяется между участниками единой бюджетной системы, для которых источником служит в конечном итоге общий государственный бюджет.

Кредитором является сторона кредитного договора, предоставляющая бюджетный кредит в соответствии с бюджетным и гражданским законодательством. Кредитором при бюджетном кредитовании из республиканского бюджета является Правительство Республики Казахстан. От лица Правительства при бюджетном кредитовании кредитором выступает центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета – Министерство финансов РК. Кредитором при бюджетном кредитовании из местного бюджета является соответствующий местный исполнительный орган. В функции кредитора входит обеспечение бюджетного кредитования и осуществление контроля за выполнением условий кредитного договора.

Администратор бюджетной программы при бюджетном кредитовании является стороной кредитного договора и осуществляет определение на конкурсной основе специализированных организаций и поверенных (агентов), за исключением финансовых агентств, а также контроль и монито-

ринг целевого и эффективного использования, погашения и обслуживания бюджетных кредитов.

Заемщиком является сторона кредитного договора, получающая бюджетный кредит, которая несет обязательства по погашению основного долга и выплате вознаграждения, а также других платежей в соответствии с кредитным договором.

Заемщиками по бюджетному кредиту могут быть:

1) специализированные организации – банки, организации, осуществляющие отдельные виды банковских операций, а также организации, контрольный пакет акций которых принадлежит государству либо национальному холдингу, либо национальному управляющему холдингу, являющиеся казахстанскими резидентами. Данная категория заемщиков получающая бюджетный кредит для целей его дальнейшего размещения может быть названа первичными заемщиками;

2) местные исполнительные органы;

3) иностранные государства;

4) физические лица.

Конечным заемщиком является конечный получатель бюджетного кредита, предоставляемого ему специализированной организацией на условиях, определенных кредитором или финансовым агентством. Конечными заемщиками могут быть физические и юридические лица, являющиеся резидентами Республики Казахстан, осуществляющие предпринимательскую деятельность. Отбор и кредитование конечных заемщиков осуществляются специализированными организациями в соответствии с целевым назначением бюджетной программы, а также их собственной кредитной политикой.

Поверенным (агентом) является лицо, которое на основе договора поручения совершает от имени и за счет кредитора (доверителя) и в соответствии с его указаниями определенные поручения, связанные с бюджетным кредитованием. Поверенный (агент) по поручению кредитора (доверителя) может выполнять следующие действия:

1) обслуживание бюджетных кредитов;

2) проведение расчетов с заемщиками;

3) проведение мониторинга финансирования и реализации бюджетных инвестиционных проектов;

4) проведение мониторинга финансового состояния заемщиков;

5) взыскание задолженности в соответствии с законодательством;

6) определение заемщиков-физических лиц и заключение с ними кредитных договоров.

Поверенными (агентами) выступают банк, организация, осуществляющая отдельные виды банковских операций, или организация, контрольный пакет акций которых принадлежит государству или национальному холдингу либо национальному управляющему холдингу.

Поверенный (агент) определяется уполномоченным органом по исполнению бюджета или администратором бюджетной программы в соответ-

ствии с законодательством о государственных закупках, за исключением финансового агентства. Оплата поверенному (агенту) вознаграждения за исполнение поручения осуществляется администратором бюджетной программы за счет средств соответствующего бюджета. Размер оплаты вознаграждения за исполнение поверенным (агентом) поручений устанавливается в договоре поручения.

Кредитный договор в обязательном порядке должен содержать следующие основные условия бюджетного кредита: цель предоставления, размер, валюта, срок, период освоения, ставка вознаграждения.

Основные условия бюджетного кредита и категория заемщиков устанавливаются решением кредитора. В кредитный договор включаются дополнительные условия, в том числе определяющие способ предоставления бюджетного кредита, график погашения и обслуживания бюджетного кредита, способы обеспечения исполнения обязательств по бюджетному кредиту.

Сроком бюджетного кредита является период времени, в течение которого заемщик получает, использует, обслуживает и погашает бюджетный кредит. Срок бюджетного кредита исчисляется с момента перечисления средств бюджетного кредита со счета кредитора. В зависимости от срока предоставления бюджетные кредиты подразделяются на следующие виды:

- 1) краткосрочные – до 1 года;
- 2) среднесрочные – от 1 года до 5 лет;
- 3) долгосрочные – от 5 до 30 лет.

Исполнение обязательств по бюджетному кредиту обеспечивается залогом, гарантией, поручительством или другими способами, предусмотренными законодательством или договором.

Финансовым агентствам, перечень которых определяется Правительством, бюджетные кредиты из республиканского бюджета могут выделяться без обеспечения исполнения обязательств. Порядок и критерии включения финансовых агентств в перечень финансовых агентств, получающих бюджетные кредиты из республиканского бюджета без обеспечения, определяются Правительством. Стоимость обеспечения возврата бюджетного кредита не должна быть менее размера бюджетного кредита с учетом суммы вознаграждения.

Вознаграждением является плата, осуществляемая заемщиком за использование бюджетного кредита. Ставкой вознаграждения является величина вознаграждения, выражаемая в процентах годовых. Ставка вознаграждения может быть фиксированной или плавающей. Фиксированной ставкой вознаграждения является ставка вознаграждения, размер которой устанавливается неизменным на весь срок бюджетного кредита. Плавающей ставкой вознаграждения является ставка вознаграждения, размер которой изменяется в зависимости от конъюнктуры на финансовом рынке.

Средневзвешенной ставкой доходности признается средневзвешенная ставка вознаграждения по государственным ценным бумагам, выпущенным Министерством финансов РК. Ставка вознаграждения по бюджетным

кредитам, за исключением ставок вознаграждения по бюджетным кредитам местным исполнительным органам, финансовым агентствам, устанавливается не ниже средневзвешенной ставки доходности по государственным ценным бумагам со сроком обращения, соответствующим сроку бюджетного кредита. Начисление вознаграждения производится по ставке вознаграждения на сумму основного долга по бюджетному кредиту с даты перечисления бюджетного кредита со счета кредитора до даты полного его погашения. Для начисления вознаграждения в расчет берутся 360 дней в году и 30 дней в месяце либо фактическое количество прошедших дней при неполном месяце.

При образовании задолженности обслуживание бюджетного кредита осуществляется в следующей очередности платежей:

- 1) начисленная неустойка (штрафы, пени);
- 2) начисленное вознаграждение;
- 3) погашение основного долга.

Бюджетный кредит может предоставляться посредством:

- 1) оплаты платежных документов заемщика;
- 2) перечисления на банковский счет заемщика единовременно либо по частям согласно графику перечисления или по мере представления заемщиком соответствующих документов.

График погашения и обслуживания бюджетного кредита устанавливает сроки, периодичность платежей по погашению и обслуживанию бюджетного кредита. В кредитном договоре может предусматриваться предоставление льготного периода.

Льготным периодом является период времени, входящий в состав срока бюджетного кредита, в течение которого заемщиком не осуществляется погашение кредита. Продолжительность льготного периода не должна превышать одной трети продолжительности срока кредита.

Принятие решения о предоставлении бюджетного кредита включает:

- 1) определение целесообразности бюджетного кредитования в порядке, определенном МЭРТ;
- 2) рассмотрение уполномоченным органом по государственному планированию бюджетных программ, предлагаемых администратором бюджетных программ к реализации посредством бюджетного кредитования, на предмет соответствия их критериям бюджетного кредитования;
- 3) рассмотрение бюджетной комиссией бюджетной заявки и заключения уполномоченного органа по государственному планированию;
- 4) выработку бюджетной комиссией предложений по включению бюджетной программы в проект бюджета.

Процедура предоставления бюджетного кредита включает следующие этапы:

- 1) определение основных условий бюджетного кредита;
- 2) определение заемщика;
- 3) заключение кредитного договора и связанных с ним договоров;
- 4) предоставление бюджетного кредита заемщику.

Администраторы бюджетных программ после утверждения соответствующих бюджетов вносят на утверждение проекты решений кредитора об основных условиях и о категории заемщиков бюджетных кредитов. Заемщики определяются:

- 1) поверенным (агентом) в соответствии с договором поручения при бюджетном кредитовании казахстанских граждан;
- 2) администратором бюджетной программы по результатам конкурса при бюджетном кредитовании специализированных организаций, за исключением финансовых агентств. Порядок отбора специализированных организаций устанавливается Правительством;
- 3) в соответствии с бюджетным законодательством при бюджетном кредитовании местных исполнительных органов;
- 4) в соответствии с международными договорами Республики Казахстан при бюджетном кредитовании иностранных государств.

Бюджетное кредитование граждан Республики Казахстан осуществляется только через поверенных (агентов). Предоставление бюджетного кредита осуществляется после заключения и регистрации кредитного договора, договоров поручения и документов, подтверждающих обеспечение исполнения обязательств по бюджетному кредиту.

Бюджетные кредиты иностранным государствам предоставляются за счет средств республиканского бюджета в соответствии с международными договорами, ратифицированными Казахстаном.

Заемщик использует средства бюджетного кредита исключительно на цели, предусмотренные бюджетной программой и кредитным договором. В случае использования бюджетного кредита по нецелевому назначению заемщик несет ответственность в соответствии с законодательством и условиями кредитного договора.

Заемщики бюджетного кредита имеют право на досрочное погашение кредита по согласованию с кредитором или поверенным (агентом). При нарушении заемщиком условий кредитного договора кредитор или поверенный (агент) в соответствии с договором поручения имеет право требовать досрочное погашение кредита.

Имущество, взысканное в счет погашения задолженности по бюджетному кредиту, подлежит реализации и (или) обращению в государственную собственность в порядке, определенном Правительством. В этом случае, расходы на проведение оценки имущества, обращаемого в государственную собственность в счет погашения бюджетного кредита, оплачиваются за счет средств соответствующего бюджета. При обращении в государственную собственность имущества в счет погашения задолженности по бюджетному кредиту размер требований кредитора уменьшается на сумму стоимости имущества.

Как и в условиях банковского и коммерческого кредитов, по государственному кредиту может быть проведена реструктуризация займа. Реструктуризацией бюджетного кредита является изменение по соглашению

сторон сроков, финансовых и иных условий исполнения ими обязательств по кредитному договору. Решение о реструктуризации бюджетного кредита принимается на основании анализа финансового состояния заемщика при наличии у заемщика плана по оздоровлению финансового положения.

Реструктуризация бюджетного кредита осуществляется посредством:

- 1) изменения сроков погашения основного долга и (или) выплаты вознаграждения;
- 2) капитализации (суммирования) задолженности по бюджетному кредиту, вознаграждению и иным платежам по кредиту.

Реструктуризация бюджетного кредита осуществляется на основании решения кредитора по каждому кредитному договору при наличии положительного заключения консультативно-совещательного органа при Правительстве или местном исполнительном органе. Реструктуризация бюджетного кредита оформляется посредством заключения дополнительного соглашения и может быть осуществлена не более одного раза.

На требования кредиторов по бюджетным кредитам исковая давность не распространяется.

Требование кредитора по погашению бюджетного кредита прекращается при следующих условиях:

- при надлежащем исполнении заемщиком обязательств по кредитному договору;
- в случае совпадения заемщика и кредитора в одном лице;
- при ликвидации заемщика-юридического лица в соответствии с законодательством или на основании судебного акта.

Требования кредитора по государственным образовательным и студенческим кредитам прекращаются в случае смерти заемщика либо объявления его умершим.

Бюджетные кредиты подлежат обязательной регистрации, учету и мониторингу в порядке, установленном Министерством финансов РК. По бюджетным кредитам осуществляется бюджетный мониторинг и оценка результатов. Кредиторы ведут реестры всех предоставленных бюджетных кредитов в разрезе заемщиков и поверенных (агентов).

Обязательное условие предоставления бюджетного кредита — проведение предварительной проверки финансового состояния получателя бюджетного кредита финансовым органом или по его поручению уполномоченным органом.

Получатели бюджетного кредита в соответствии с договором берут на себя обязательства по его возврату и уплате процентов в установленные сроки. Они предоставляют информацию и отчет об использовании бюджетного кредита администратору бюджетных программ. Органы, исполняющие бюджет, ведут реестры всех предоставленных бюджетных кредитов по их получателям.

Таблица 18.1 – Внутренние бюджетные кредиты Казахстана, млн.тенге

	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г	2010г
Бюджетные кредиты, всего	59734	26100	39276	55370	45540	138297
В т.ч. - местным исполнительным органам	42600	17996	23800	16200	16100	136498
- банкам-заемщикам	6585	5994	-	23560	-	36 580
- физическим лицам	3555	-	-	-	-	-
- прочие внутренние бюджетные кредиты	6994	2110	15476	15610	27520	99 918
Государственные гарантии					1920	1 799
Всего расходы республиканского бюджета, млрд.тенге	1883,1	1226,5	2569,4	3823,3	3560,3	4574,1
ВВП, млрд.тенге	7 591,0	10 213,6	12 849,8	16052,9	17 007,6	21 513,5

В условиях финансового кризиса бюджетные кредиты направлялись на обеспечение конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики, поддержку строительной отрасли и сельского хозяйства (таблица 18.2).

Таблица 18.2 – Структура направления бюджетных кредитов, млрд.тенге

№	Наименование республиканской бюджетной программы	Сумма кредитов	Наименование администратора бюджетных программ
На поддержку строительной отрасли			
1	008 «Кредитование областных бюджетов, бюджетов городов Астаны и Алматы на строительство и (или) приобретение жилья», в том числе:	16,1	Агентство РК по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства
1.1.	на кредитование бюджета города Астаны на строительство и (или) приобретение доступного жилья (для работников бюджетной сферы)	7,8	
1.2	на кредитование областных бюджетов, бюджета города Алматы на строительство и (или) приобретение жилья для работников 100 школ и 100 больниц	8,3	
На поддержку сельского хозяйства			
2	086 «Кредитование проекта по постприватизационной поддержке сельского хозяйства»	0,24	Министерство сельского хозяйства
На обеспечение конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики			
3	048 «Кредитование АО «ФНБ «Самрук-Казына» для обеспечения конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики»	27,3	Министерство экономики и бюджетного планирования
На другие направления			
4	011 «Выполнение обязательств по государственным гарантиям»	1,98	Министерство финансов
5	012 «Резерв Правительства Республики Казахстан на покрытие дефицита наличности по бюджетам»	0,6	
	Итого	46,2	

Так, кредитование местных исполнительных органов в 2009 году по поддержке строительной отрасли производилось в рамках Государственной программы жилищного строительства в Республике Казахстан на 2008-2010 годы.

В 2009 году объемы бюджетных средств, выделенных на кредитование областных бюджетов, бюджетов городов Алматы и Астаны на строительство и (или) приобретение жилья по регионам, остались на уровне 2008 года и составили 16,1 млрд.тенге. Из указанной суммы местными исполнительными органами, вследствие несвоевременной разработки технической документации и проведения конкурсных процедур по определению подрядчиков, а также невыполнения подрядными организациями договорных обязательств в установленные сроки, не освоено 3,7 млрд.тенге, или 23,0%. Низкое освоение допущено в Северо-Казахстанской (52%), Акмолинской (79%) областях и городе Астане (59%) (таблица 18.3).

В функционировании механизма бюджетного кредитования не решен ряд системных проблем при использовании и погашении бюджетных кредитов и их администрировании. Во-первых, недостаточная координация меж-

Таблица 18.3 – Выделение и освоение бюджетных кредитов в разрезе регионов за 2009 год на поддержку строительной отрасли, млн.тенге

№ п/п	Наименование области и города республиканского значения	Выделено бюджетных кредитов	Удельный вес, в %	% освоения
1	Северо-Казахстанская область	289	1,80	52
2	г. Астана	7 800	48,45	59
3	Акмолинская область	499	3,10	79
4	Павлодарская область	326	2,02	91
5	Восточно-Казахстанская область	1 123	6,98	92
6	г. Алматы	925	5,75	92
7	Алматинская область	598	3,71	97
8	Кызылординская область	565	3,51	98
9	Актюбинская область	488	3,03	100
10	Атырауская область	229	1,42	100
11	Жамбылская область	652	4,05	100
12	Западно-Казахстанская область	421	2,61	100
13	Карагандинская область	850	5,28	100
14	Костанайская область	436	2,71	100
15	Мангистауская область	200	1,24	100
16	Южно-Казахстанская область	699	4,34	100
	Итого	16 100	100	

ду администраторами бюджетных программ и конечными получателями бюджетных кредитов, во-вторых, низкий уровень мониторинга и контроля эффективного и своевременного их использования, в-третьих, неполное исполнение принятых обязательств.

Ключевые слова: кредит, кредитор, заемщик, гарант, государственный кредит, бюджетный кредит, кредитоспособность, кредитный договор, ставка вознаграждения, реструктуризация кредита.

18.2 Бюджетные инвестиции: понятие, классификация, принципы планирования и реализации

Особое значение в бюджетных расходах имеют расходы на финансирование бюджетных инвестиций. Они предусматриваются соответствующим бюджетом при условии включения их в бюджетную программу.

Бюджетные инвестиции – финансирование из республиканского или местного бюджета, направленное на увеличение стоимости активов государства за счет формирования и увеличения уставных капиталов юридических лиц, создания активов государства путем реализации бюджетных инвестиционных проектов, концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета.

Бюджетные инвестиции осуществляются посредством реализации бюджетных инвестиционных проектов, концессионных проектов на условиях софинансирования из бюджета, а также посредством участия в уставном капитале юридических лиц.

В соответствии с бюджетным законодательством РК бюджетные инвестиции осуществляются посредством:

- 1) реализации бюджетных инвестиционных проектов;
- 2) софинансирования концессионных проектов;
- 3) участия государства в уставном капитале юридических лиц.

По уровню значимости решаемых задач бюджетные инвестиционные и концессионные проекты подразделяются на республиканские и местные. Критериями определения республиканских и местных бюджетных инвестиционных и концессионных проектов являются:

1) вид собственности, определяющий бюджетный инвестиционный или концессионный проект как республиканский или местный в зависимости от возникающего права собственности (республиканской или коммунальной) на имущество, полученное в результате реализации бюджетного инвестиционного или концессионного проекта;

2) получатели выгод, определяющие бюджетный инвестиционный или концессионный проект как республиканский, если получателями экономических выгод от реализации бюджетного инвестиционного и (или) концессионного проекта являются субъекты двух и более областей, города республиканского значения, столицы, и как местный, если получателями эко-

номических выгод от реализации бюджетного инвестиционного или концессионного проекта являются субъекты одной области, города республиканского значения, столицы.

Республиканские бюджетные инвестиционные и концессионные проекты реализуются центральными государственными органами за счет средств республиканского бюджета. Местные бюджетные инвестиционные и концессионные проекты реализуются местными исполнительными органами за счет средств местного бюджета.

Предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными предприятиями, означает возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных капиталов и имущества юридических лиц и оформляется участием государства (в лице госорганов или акиматов) в уставных капиталах таких юридических лиц.

Бюджетный инвестиционный проект – совокупность мероприятий, направленных на создание (строительство) новых либо реконструкцию имеющихся объектов, реализуемых за счет бюджетных средств в течение определенного периода времени и имеющих заверченный характер.

Планирование бюджетных инвестиционных проектов и концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета осуществляется в три этапа:

- 1) разработка инвестиционных предложений на стадии разработки проектов стратегических планов государственных органов;
- 2) разработка технико-экономических обоснований бюджетных инвестиционных проектов и концессионных проектов, требующих софинансирования из бюджета, и проведение необходимых экспертиз;
- 3) отбор бюджетных инвестиционных проектов и концессионных проектов, требующих софинансирования из бюджета, на стадии разработки бюджета.

Инвестиционное предложение – концепция бюджетного инвестиционного проекта, отражающая его цель, пути ее достижения, включая совокупность соответствующих мероприятий, разрабатываемая администраторами бюджетных программ в целях дальнейшей подготовки бюджетного инвестиционного проекта. Разработка инвестиционных предложений осуществляется администраторами бюджетных программ на стадии разработки стратегических планов государственных органов. Инвестиционные предложения подлежат отраслевой экспертизе.

Администраторы бюджетных программ формируют и представляют в уполномоченный орган по государственному планированию перечень инвестиционных предложений, которые содержат:

- 1) общую информацию по бюджетному инвестиционному проекту или концессионному проекту на условии софинансирования из бюджета;
- 2) информацию о соответствии целей проекта приоритетам развития отрасли (сферы) экономики, установленным стратегическими и программ-

ными документами Республики Казахстан, в том числе о возможных путях решений существующих проблем в отрасли (сфере);

3) альтернативные варианты достижения целей бюджетного инвестиционного проекта или концессионного проекта на условии софинансирования из бюджета;

4) возможные варианты ситуаций в отрасли (сфере) экономики в случаях реализации бюджетного инвестиционного проекта или концессионного проекта на условии софинансирования из бюджета и отсутствия такой реализации;

5) информацию о распределении выгод от реализации бюджетного инвестиционного проекта или концессионного проекта на условии софинансирования из бюджета.

Основанием для включения в проект бюджета бюджетных инвестиционных проектов является наличие:

- утвержденного в установленном порядке технико-экономического обоснования бюджетного инвестиционного проекта, за исключением проектов, не требующих разработки технико-экономического обоснования;

- положительного заключения экономической экспертизы по технико-экономическому обоснованию бюджетного инвестиционного проекта;

- положительного решения соответствующей бюджетной комиссии.

Технико-экономическое обоснование бюджетного инвестиционного проекта содержит результаты изучения осуществимости и эффективности бюджетного инвестиционного проекта, проводимого на основе экономического анализа выгод и затрат. По проектам, являющимся технически несложными, строительство которых предполагается по типовым проектам, типовым проектным решениям и проектам повторного применения, разработка технико-экономического обоснования не требуется.

Экономическая экспертиза бюджетного инвестиционного проекта проводится на основе отраслевой экспертизы и является обязательной формой комплексной оценки экономического анализа бюджетного инвестиционного проекта. Экономическая экспертиза местных бюджетных инвестиционных проектов осуществляется юридическими лицами, определяемыми местными исполнительными органами. По результатам экономической экспертизы технико-экономическое обоснование бюджетного инвестиционного проекта утверждается администратором бюджетных программ.

Финансово-экономическое обоснование бюджетных инвестиций представляет собой документ, содержащий обоснование, целесообразность и оценку результата от вложения бюджетных средств в уставный капитал юридических лиц. Увеличение уставного капитала юридического лица за счет бюджетных средств допускается на цели развития или расширения деятельности юридического лица.

При осуществлении бюджетных инвестиций посредством участия государства в уставном капитале национальных холдингов и национального управляющего холдинга администраторы бюджетных программ, не

имеющие права владения и пользования государственным пакетом акций данных холдингов, могут оплачивать эмиссию акций этих холдингов. Данные администраторы республиканских бюджетных программ обеспечивают планирование, обоснование и реализацию соответствующих бюджетных программ, отчетность, мониторинг и оценку результатов по ним.

Отбор бюджетных инвестиций, планируемых к реализации посредством участия государства в уставном капитале юридических лиц, осуществляется на основании заключения по финансово-экономическому обоснованию бюджетных инвестиций, подготавливаемого центральным и местным уполномоченными органами по государственному планированию.

Изменение стоимости бюджетных инвестиционных проектов в сторону увеличения без рассмотрения и предложения бюджетной комиссии не проводится. Разработка проектно-сметной документации по бюджетным инвестиционным проектам, не включенным в республиканский или местный бюджет, не допускается. Все изменения проектно-сметной документации бюджетного инвестиционного проекта должны пройти согласование с бюджетной комиссией.

Перечисление денег на увеличение уставных капиталов юридических лиц с участием государства в уставном капитале и увеличение уставного капитала их дочерних организаций в оплату объявленных акций юридических лиц осуществляется после государственной регистрации выпуска объявленных акций (ценных бумаг), подтверждаемой соответствующим свидетельством государственного органа, осуществляющего регулирование и надзор за рынком ценных бумаг.

В целях определения местных бюджетных инвестиционных проектов администратор местных бюджетных программ формирует инвестиционные предложения, которые включают в себя:

- информационный лист Проекта – документ, содержащий основную информацию по бюджетному инвестиционному проекту, раскрывающий целесообразность его реализации;
- пояснительную записку;
- информацию, обосновывающую стоимость разработки и проведения экспертиз ТЭО Проекта;
- техническое задание на разработку и проведение экспертиз ТЭО Проекта;
- отраслевую экспертизу инвестиционного предложения – оценка инвестиционного предложения и/или технико-экономического обоснования бюджетного инвестиционного проекта на предмет соответствия приоритетам развития отрасли, а также выбора оптимального варианта реализации бюджетного инвестиционного проекта;
- оценку предполагаемого эффекта от реализации бюджетного инвестиционного проекта на смежные отрасли (сферы) экономики – оценка инвестиционного предложения на предмет определения целесообразности и реализуемости бюджетного инвестиционного проекта;

– по инвестиционным проектам, не требующим разработки ТЭО – обеспечивается разработка ПСД, по имеющим единые технические параметры – осуществляется разработка типового проекта.

После формирования инвестиционных предложений администраторы местных бюджетных программ направляют их в местный уполномоченный орган по государственному планированию (областное управление) до 15 февраля года. Здесь проводится рассмотрение и экономическая экспертиза путем привлечения юридического лица, определяемого областным управлением. На основании проведенной экономической экспертизы областное управление готовит заключение и составляет перечень местных бюджетных инвестиционных проектов. При составлении перечня местных бюджетных инвестиционных проектов областное управление совместно с администраторами бюджетных программ изначально должно определить источники финансирования бюджетных инвестиционных проектов. То есть, определяется какие проекты за счет собственных средств местных бюджетов, по каким проектам необходимо выделение средств из вышестоящего бюджета.

К примеру, согласно методики определения потребности по объектам образования, здравоохранения и социальной защиты за счет средств республиканского бюджета финансируются:

- строительство специализированных учреждений образования республиканского и региональных значений;
- сельских общеобразовательных школ взамен аварийных и подлежащих сносу, решающее проблему 3-4 сменного обучения в селах и городах, с предполагаемой мощностью более 300 мест в регионах с низкой обеспеченностью сетью;
- объектов здравоохранения республиканского и регионального значения, региональные медико-социальные учреждения (психоневрологические интернаты, дома-интернаты для умственно отсталых детей);
- за счет средств местных бюджетов финансируются:
 - мероприятия по строительству общеобразовательных школ в городах, сельской местности (мощностью менее 300 мест);
 - развитие сети детских дошкольных учреждений, начального и среднего профессионального образования;
 - объекты первичной медико-санитарной помощи, консультативно-диагностических и стационарных организаций, в том числе требующих расширения или реконструкции, домов-интернатов для престарелых и инвалидов, территориальных центров по обслуживанию одиноких престарелых и инвалидов и т.д.

Местный исполнительный орган (областное управление) направляет заявку на выделение целевых трансфертов на развитие с технико-экономическим обоснованием и заключением экономической экспертизы по местным бюджетным инвестиционным проектам в соответствующий центральный государственный орган. МЭРТ РК рассматривает ТЭО БИП с

учетом экономической экспертизы АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» (АО «КЦГЧП») и вносит экономическое заключение по ним администраторам бюджетных программ.

Технико-экономическое обоснование бюджетного инвестиционного проекта – документ, содержащий результаты маркетинговых, технико-технологических и социально-экономических и экологических исследований, а также институциональных решений, обосновывающих целесообразность и возможность реализации бюджетного инвестиционного проекта, выбор наиболее эффективных организационных, технических и экономических решений с учетом потенциальных рисков и мероприятий по их снижению.

Проверка и отбор инвестиционных проектов осуществляется с учетом:

- приоритетности развития соответствующей отрасли на основании стратегических и программных документов;
- местонахождения и плотности населения региона,
- существующих сетей организаций соответствующей отрасли;
- наличия решения акимата об отводе земельных участков;
- наличия местных бюджетных средств на реализацию местных бюджетных инвестиционных проектов;
- достижения прямых и конечных результатов за предыдущие годы.

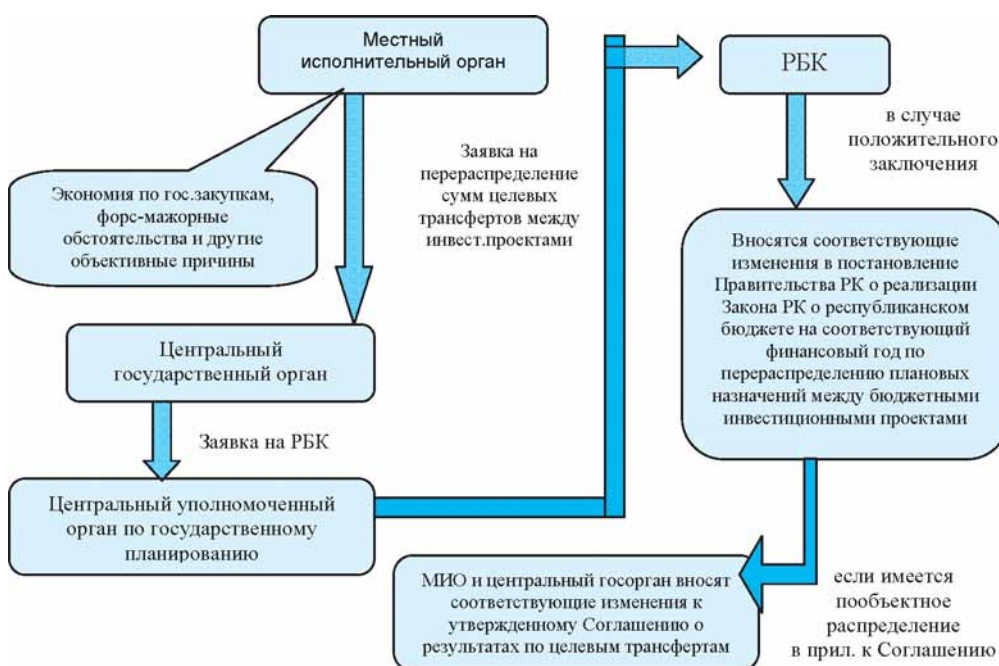


Рисунок 18.2 – Действующая схема реализации местных бюджетных инвестиционных проектов, финансируемых за счет целевых трансфертов на развитие из республиканского бюджета

Перечень инвестиционных проектов формируется с учетом включения в предстоящий финансовый год завершения строительства переходящих объектов. Объемы финансирования объектов определяются по годам исходя из нормативной продолжительности строительных работ.

Соответствующий центральный государственный орган направляет перечень местных бюджетных инвестиционных проектов в МЭРТ и Минфин РК. МЭРТ рассматривает представленные администраторами республиканских бюджетных программ перечни местных бюджетных инвестиционных проектов на соответствие:

- отраслевым программам и программам развития территорий;
- стратегическим планам госорганов;
- Государственной программе форсированного индустриально-инновационного развития;
- реализации прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны.

Далее МЭРТ готовит заключения по экономическому обоснованию местных бюджетных инвестиционных проектов для внесения на рассмотрение республиканской бюджетной комиссии.

Минфин РК рассматривает инвестиционные проекты на:

- предмет их обеспеченности финансовыми средствами;
- наличие подтверждающих документов, предусмотренных бюджетным законодательством;
- по строительству объектов, по которым имеются типовые проекты проверяет на соответствие стоимости;
- готовит по ним заключения для последующего внесения на рассмотрение республиканской бюджетной комиссии.

Общая сумма целевых трансфертов на развитие по каждому региону для включения в проект бюджета на соответствующий год и на плановый период осуществляется уполномоченным органом по бюджетному планированию. Одной из основных норм, введенных в Бюджетный кодекс, является финансирование за счет средств местного бюджета увеличения сметной стоимости местных бюджетных инвестиционных проектов, финансируемых за счет средств целевых трансфертов на развитие вышестоящего бюджета.

Важнейшими принципами выделения бюджетных инвестиций через бюджет развития являются:

- 1) высокая экономическая эффективность реализуемых проектов;
- 2) исключительно долевого характера финансирования и диверсификация риска государства с частным капиталом;
- 3) конкурсность, срочность, возвратность и платность выделяемых на инвестиционные нужды средств.

Повышению эффективности расходования инвестиционных средств через бюджетные инвестиции способствует, прежде всего, конкурсное разме-

шение государственных инвестиционных ресурсов для реализации проектов, выдвигаемых предприятиями, с учетом максимального межотраслевого и мультипликативного эффекта. Рост эффективности использования бюджетных инвестиций зависит от развития системы государственных гарантий под высокоэффективные и быстрокупаемые проекты для привлечения капитала кредитно-финансовых институтов и других инвесторов, включая иностранных, и с этой целью – принятие государством на себя части инвестиционных рисков, в том числе их диверсификация с частным капиталом, а также предоставления средств предприятиям, не имеющим просроченной задолженности по ранее предоставленным из бюджета средствам на возвратной основе и безусловное направление сумм, поступающих в виде возврата выданных ранее средств и начисленных по ним процентов в бюджет развития.

Бюджетные инвестиционные проекты воздействуют на социально-экономическую ситуацию в стране, создание условий для нормального функционирования и обеспечения необходимых условий для общества, способствуют:

- обеспечению доступности медицинской помощи населению;
- созданию транспортно-логистической и оптово-розничной инфраструктуры, отвечающей потребностям сельхозтоваропроизводителей региона;
- удовлетворению потребностей населения области в культурном досуге и повышению культурного уровня населения области;
- ликвидации аварийных школ и увеличению дошкольных учреждений;
- ведению здорового образа жизни и проведению оздоровительных мероприятий, повышению сейсмоустойчивости объектов образования;
- повышению эффективности и уровню безопасности транзитных перевозок на территории республики путем дальнейшего развития централизованной базы данных по перевозкам всеми видами транспорта;
- бесперебойному и стабильному обеспечению газом растущих потребностей внутреннего рынка (газификации новых территорий и расширение сферы использования газа в коммунальном хозяйстве, электроэнергетике, автотранспорте);
- созданию социально-бытовых условий военнослужащим по контракту, поднятию престижа и привлекательности военной службы по контракту и т.д..

Развитие приоритетных направлений национальной экономики осуществляется посредством реализации бюджетных инвестиционных проектов. За счет средств республиканского бюджета в 2009 году профинансировано 759 бюджетных инвестиционных проектов, из них 539 проектов реализуется местными исполнительными органами на общую сумму 472 млрд.тенге, или 62,3%. Около 40% средств, выделенных на реализацию инвестиционных проектов, направлено на развитие жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и коммуникаций. При этом инвестиционные проекты в сфере жилищно-коммунального хозяйства имеют самую высокую стоимость. Так, расходы на один проект в указанной отрасли составили

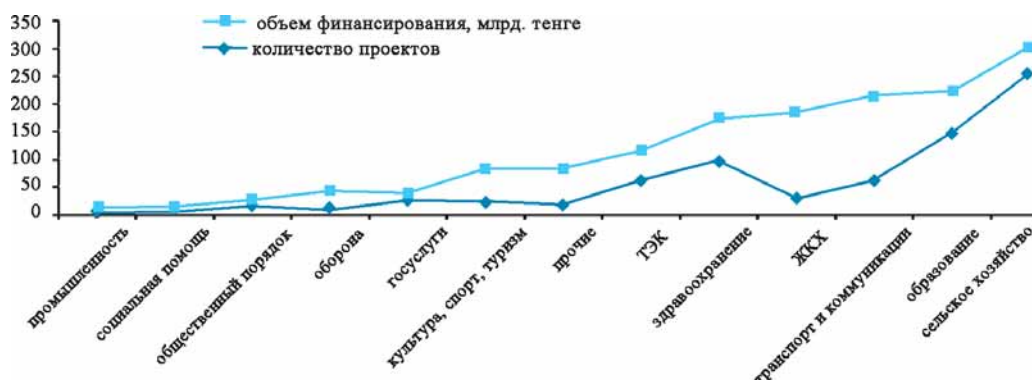


Рисунок 18.3 – Структурное распределение инвестиционных проектов по отраслям экономики

5,1 млрд.тенге, что выше средней стоимости по всем инвестиционным проектам в пять раз.

Наибольшее количество инвестиционных проектов реализовано в сельском хозяйстве (254 проекта), образовании (147) и здравоохранении (98).

Основными замечания по предоставлению отчетности по оценке эффективности бюджетных инвестиций являются:

- неполная и некачественная информация, предоставляемая администраторами бюджетных программ;
- низкий уровень ответственности администраторов бюджетных программ за реализацию бюджетных инвестиционных проектов;
- не предоставление администраторами бюджетных программ необходимой отчетности в установленный срок.

Государственные инвестиции, направленные на реализацию проектов в период финансового и экономического кризиса, обеспечили стабильность, а в отдельных случаях и рост отраслевых показателей. Вместе с тем, наблюдаются и негативные тенденции. Так, если в 2008г. введено 428 объектов социально-культурного назначения, то в 2009г. почти наполовину меньше – 236 объектов.

Контрольными мероприятиями Счетного комитета, проведенными по вопросам исполнения инвестиционных программ, установлены характерные нарушения, которые можно сгруппировать по следующим видам.

1. Нарушение требований Бюджетного кодекса, Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» и подзаконных нормативных правовых актов по вопросам планирования и исполнения инвестиционных проектов и программ. В частности, имеются факты одобрения и реализации инвестиционных проектов без соответствующих ПСД и технико-экономического обоснования, государственных экспертиз, локальных смет и расчетов.

2. Издержки на всех этапах реализации инвестиционных проектов.

При разработке инвестиционных проектов недостаточно изучаются и анализируются показатели, прямо или косвенно влияющие на конечные результаты, что приводит к неэффективному использованию государственных средств. Ситуация усугубляется дополнительными издержками будущих периодов по поддержанию рабочего состояния объектов (содержание зданий и сооружений, оплата труда технического персонала, благоустройство, ремонт объектов и другие).

3. На этапе реализации инвестиционных проектов и программ выявляются ошибки планирования, включая отсутствие достоверных исходных данных для построения инвестиционного предложения.

К примеру в Акмолинской области установлено, что, в результате некачественного проведения изыскательских работ подземных источников питьевой воды, на строительство и реконструкцию систем водоснабжения неэффективно использованы средства республиканского бюджета в сумме 333,4 млн.тенге. Вода из источников в населенных пунктах освоения средств не соответствует санитарным нормам и для питья не пригодна.

4. Удорожание стоимости на этапе реализации проектов, что может привести к замораживанию объектов.

При рассмотрении и утверждении затрат на реализацию инвестиционных проектов не учитывается временной промежуток между разработкой ТЭО, ПСД и запуском проекта.

5. Действующие критерии отбора инвестиционных предложений не ранжированы по степени важности и выгодности проектов.

Ежегодно растет количество нереализованных инвестиционных проектов, ТЭО и ПСД к ним, хотя на их разработку и экспертизу направляются значительные средства из республиканского бюджета.

6. Срыв поставщиками договорных обязательств, некачественное проведение строительно-монтажных работ.

При строительстве районных больниц в селах Тарбагатай и Катон Восточно-Казахстанской области местными исполнительными органами необоснованно выплачено 157,3 млн.тенге.

7. Отсутствие надлежащей ответственности государственных органов за несвоевременное исполнение инвестиционных проектов.

Государственные органы, ответственные за реализацию инвестиционных проектов, в отдельных случаях не применяют к подрядчикам соответствующие меры и рычаги воздействия в виде штрафных санкций, пени, неустоек за несвоевременное выполнение договорных обязательств и некачественное проведение строительно-монтажных работ.

8. Перераспределение средств, выделенных на реализацию инвестиционных программ, на другие мероприятия.

Установлены факты нарушений целевого ориентирования бюджетных программ и перераспределение их на непредусмотренные проекты. Средства республиканского бюджета, предусмотренные на 2009 год по проекту

«Строительство оптового рынка сельхозпродукции (с региональными терминалами)», в сумме 1 млрд.тенге, решением Республиканской бюджетной комиссии перенаправлены на кредитование сельхозпроизводителей для проведение весенних полевых и уборочных работ и последующей переработки продукции.

9. Простой дорогостоящего оборудования, приводящие к значительным издержкам.

Наращивание издержек происходит следующим образом:

- 1) приобретение оборудования задолго до окончания строительства;
- 2) искусственное создание проблем по сохранности оборудования.

10. Рост дебиторской задолженности.

Наибольший объем дебиторской задолженности по инвестиционным программам в размере 15,5 млрд.тенге числится по бюджетной программе «Развитие автомобильных дорог на республиканском уровне», администрируемой Министерством транспорта и коммуникаций.

11. Снижение финансовой дисциплины и отсутствие адекватной ответственности способствуют росту нарушений при реализации бюджетных инвестиционных проектов.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционный проект, концессионный проект, технико-экономическое обоснование, уставный капитал, конкурентность, эффективность.

Вопросы для самоконтроля:

1. Что представляет собой государственный кредит и какова его необходимость в развитии бюджетной системы Казахстана?
2. Какие принципы, требования и условия реализуются в процессе бюджетного кредитования?
3. В чем заключается отличие банковского кредита от государственного кредита? Какие приоритеты определяются в государственном кредитовании?
4. Можно ли государственный кредит отнести к инструментам финансового рынка? Обоснуйте ваш ответ.
5. Кто является участником кредитных отношений в государственном кредите и каковы их функции?
6. Какова процедура получения государственного кредита? Каким образом проводится его мониторинг?
7. Какие функции выполняет государственный кредит и какова его роль в производственном процессе?
8. Каким образом классифицируются бюджетные кредиты?
9. Какие проблемы существуют в бюджетном кредитовании на современном этапе?
10. Что представляют собой бюджетные инвестиции? С какой целью осуществляются бюджетные инвестиции?
11. Какие требования предъявляются к инвестиционному предложению?

Глава 18 Бюджетное кредитование и бюджетные инвестиции

12. В чем заключаются особенности технико-экономического обоснования по бюджетному инвестиционному проекту?

13. Какие требования предъявляются к местным бюджетным инвестиционным проектам? Каковы условия их финансирования?

14. Каким образом реализуются бюджетные инвестиционные проекты в Казахстане?

15. Какие проблемы и недостатки имеют место в процессе осуществления бюджетного финансирования инвестиционных проектов в Казахстане?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Бюджетное кредитование: основы организации и роль в развитии бюджетной системы Казахстана.

2. Анализ системы бюджетного кредитования в Казахстане.

3. Роль государственного кредита в развитии казахстанского кредитного рынка.

4. Мировая практика государственного кредитования: преимущества и недостатки.

5. Риски бюджетного кредитования и методы и инструменты их минимизации.

6. Бюджетное финансирование инвестиционных проектов: цели, приоритеты и условия в современной практике.

7. Крупнейшие бюджетные инвестиционные проекты в Казахстане: особенности и проблемы в реализации.

Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит: сущность и значение в бюджетном планировании

19.1 Экономическая природа бюджетного дефицита

Дефицит бюджета и величина государственного долга – это важнейшие показатели состояния экономики, поэтому данной проблеме традиционно уделяется большое внимание. Взгляды экономистов на бюджетный дефицит и бюджетное равновесие на различных этапах развития общества менялись кардинально. Финансовая наука до 30-х годов XX века считала основным принципом бюджета его бездефицитность, ежегодное равновесие доходов и расходов (принцип бюджетного равновесия). Последователи консервативной бюджетной политики признавали только политику «здоровых финансов» – ежегодно сбалансированного бюджета. Например, Ф. Нитти отмечал, что из-за роста государственных расходов (в основном непроизводительных, военных) увеличивается дефицит бюджета и государственный долг. Поэтому он считал, что «... какой бы это жертвы ни стоило, но государственный бюджет в своей совокупности никогда не должен завершаться дефицитом».

Мировая экономическая теория выработала две основные точки зрения на дефицит как фактор, влияющий на экономическую систему страны. Классическая школа, родоначальником которой является Адам Смит, утверждает, что использование государственных средств на финансирование дефицита ведет к непроизводительному использованию производительного труда. Ее представители считают, что А. Смит был прав, когда говорил, что дефицитное финансирование – это «улица с односторонним движением, вступив на которую однажды нельзя повернуть обратно».

В результате долгового финансирования уменьшается богатство нации, усугубляется налоговое бремя, что препятствует накоплению капитала. По этой теории, финансировать расходы за счет увеличения налогов или продажи облигаций неэффективно для общества. Дефицит не должен возникать, а уже возникший нужно стремиться покрыть другими средствами.

Противоположную позицию отстаивал известный американский экономист Дж.М. Кейнс. Разработанная им стратегия государственного вмешательства в экономику преследовала цель – управление совокупным спросом при помощи государственного бюджета (то есть изменения величин доходов и расходов). По его мнению, государство должно:

1. стимулировать государственные капиталовложения (даже если они не имеют экономического эффекта);
2. проводить политику «дешевых денег» (то есть обеспечивать такое количество денег в обращении, которое снизило бы ставку процента), даже при условии инфляционных процессов.

Эти меры должны проводиться за счет средств государства. Кейнсианская теория отвергала сбалансированность бюджета, допуская дефицит для стимулирования экономики.

В условиях кризиса государство должно сокращать налоги и увеличивать государственные расходы, допуская дефицит для стимулирования совокупного спроса; экономический подъем, наоборот, требует противоположных мер. Бюджетные дефициты могли сохраняться и при растущей экономике для достижения наибольших темпов роста.

Однако рекомендации Дж. М. Кейнса, хотя и позволили преодолеть кризис перепроизводства в западных странах в 30-е годы, привели к огромному росту дефицитов и государственного долга (особенно в США), скачку инфляции, увеличению денежной массы в обращении, обесценению национальной валюты в странах – последовательницах данных рекомендаций.

Поэтому широкое распространение, особенно в 70-е годы, получили экономические течения, отвергавшие подобное вмешательство государства за счет роста дефицита бюджета (в частности, концепция «экономики предложения»). Можно отметить, что при всей привлекательности политики бюджетного дефицита, его крупные объемы приводят к значительным отрицательным последствиям даже для «богатых» в экономическом отношении стран. В конечном счете, нарастание бюджетного дефицита приводит в экономике к появлению и росту государственного долга.

С этой позиции, государственный долг – это сумма накопленного за определенный период времени бюджетных дефицитов за вычетом имевшихся за это время положительных сальдо бюджета.

Бюджетный дефицит и государственный долг тесно связаны. Во-первых, государственный займ – важнейший источник покрытия бюджетного дефицита. Во-вторых, определить, насколько опасен тот или иной размер дефицита бюджета, невозможно без анализа величины государственного долга. С другой стороны, для оценки государственного долга необходимо исследование роста бюджетного дефицита.

Рост государственного долга влечет за собой реальные негативные экономические последствия. Так, выплата процентов по государственному долгу увеличивает неравенство в доходах, поскольку значительная часть государственных обязательств сконцентрирована у наиболее состоятельной части населения.

В то же время, повышение ставок налогов (как средство выплаты государственного долга или его уменьшения) может подорвать действие экономических стимулов развития производства, снизить инвестиции в производство, а также усилить социальную напряженность. Кроме того, когда правительство берет займ на рынке капиталов для рефинансирования долга или уплаты процентов по государственному долгу, это неизбежно влечет за собой сокращение частных капиталовложений. Немаловажно то, что бездефицитность бюджета еще не означает «здоровья» экономики. Важно четко представлять себе, какие процессы протекают внутри самой

финансовой системы, какие изменения воспроизводственного цикла отражают дефицит бюджета.

Исследования по теории дефицита обуславливают наличие нескольких концепций бюджетной политики: сбалансированная, антициклическая и функциональная.

Сбалансированная концепция базируется на том, что бюджет должен быть ежегодно сбалансирован. До недавнего времени ежегодно сбалансированный бюджет считался целью финансовой политики. Однако при более тщательном рассмотрении этой проблемы становится очевидно, что такое состояние бюджета исключает или в значительной степени уменьшает эффективность фискальной политики государства, имеющей антициклическую, стабилизирующую направленность.

Антициклическая концепция базируется на том, что бюджет должен быть сбалансирован в ходе экономического цикла, а не за каждый год. Данная концепция предполагает, что правительство осуществляет антициклическое воздействие и одновременно стремится сбалансировать бюджет. Для того, чтобы противостоять спаду, правительство снижает налоги и увеличивает расходы, т.е. сознательно вызывает дефицит бюджета. В ходе последующего инфляционного подъема правительство повышает налоги и снижает правительственные расходы. Возникающее положительное сальдо бюджета может быть использовано на покрытие дефицита, возникшего в период спада. Таким образом, правительство проводит позитивную антициклическую политику и одновременно балансирует бюджет, но не обязательно ежегодно, а, возможно за период в несколько лет.

Функциональная концепция связана с идеей так называемых функциональных финансов. В соответствии с этой концепцией целью государственных финансов является обеспечение сбалансированности экономики, а не бюджета, при этом достижение макроэкономической стабильности может сопровождаться как устойчивым положительным сальдо, так и устойчивым бюджетным дефицитом. Таким образом, сбалансированность бюджета в данной концепции является второстепенной проблемой.

Вторая и третья концепции лежат в основе финансовой политики, ориентированной на бюджетный дефицит и опирающейся на финансовый потенциал национальной экономики. Такая политика предполагает наличие четкой программы мероприятий в рамках финансового потенциала страны, контроль за развитием бюджетного дефицита и поиск источников его покрытия, выделение бюджетных средств на мероприятия, дающие значительный экономический эффект. Теория не дает готовых рецептов «здоровых финансов», поэтому до сих пор проблема установления правильного соотношения между доходами и расходами бюджетов всех уровней, покрытия их дефицита служит предметом научно-практических дискуссий во всем мире.

Природа бюджетного дефицита связана с причинами разного характера, но основная причина возникновения бюджетного дефицита состоит в

отставании темпов роста бюджетных доходов по сравнению с увеличением бюджетных расходов по поводу причин возникновения бюджетного дефицита. В частности, профессор М.В. Романовский отмечает:

- кризисные явления в экономике;
- неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране;
- чрезвычайные обстоятельства (войны, крупные стихийные бедствия);
- милитаризация экономики в мирное время;
- осуществление крупных централизованных вложений в развитие производства и изменение его структуры;
- чрезмерное увеличение темпов роста социальных расходов по сравнению с темпами роста валового внутреннего продукта.

Академик Сенчагов В.К. называет основными причинами дефицита бюджетов войны и спады производства.

По мнению профессора Родионовой В.М. бюджетный дефицит может возникать в результате чрезвычайных бедствий (война и др.), отражать кризисные явления в экономике, как неспособность правительства контролировать финансовую ситуацию и т.д.

Как считает академик А.Ю.Казак, общая причина дефицита бюджета – рост предельных общественных издержек производства. Вследствие этого возникает необходимость использования денежных средств сверх имеющихся источников доходов. Причинами этого могут являться:

1. Увеличение темпов финансирования государственных расходов по сравнению с темпами прироста валового внутреннего продукта
2. Осуществление крупных государственных вложений в развитие производства и изменение его структуры
3. Наращивание военных расходов
4. Увеличение расходов на содержание управленческого аппарата и др.

Разделяя точку зрения целого ряда экономистов на проблему бюджетного дефицита в части причин его возникновения, автор обобщил их по следующим группам:

– во-первых, рост издержек общественного производства (отставание роста бюджетных доходов по сравнению с растущими государственными расходами);

– во-вторых, это – результат чрезвычайных обстоятельств, политических и природных катаклизмов, когда государственных резервов недостаточно, чтобы бороться с их последствиями;

– в-третьих, бюджетный дефицит может быть связан с необходимостью финансирования крупных инвестиций в развитие экономики носящих опережающий рост государственных расходов над доходами.

Кроме того четвертой причиной бюджетного дефицита выступает неустойчивость в экономике, ее развал, неэффективность финансово – кредитной политики правительства и, как следствие, спад производства, рост непроизводительных расходов, неустойчивость национальной валюты, растущая инфляция

*Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит:
сущность и значение в бюджетном планировании*

Вопрос о допустимом размере дефицита, его воздействии на экономику в кратко – долгосрочном периоде, становится особо актуальным в условиях транзитивной экономики.

Мировая практика свидетельствует, что в развитой экономике он составляет 2-3% валового внутреннего продукта или 8-10% к расходной части бюджета. Если величина дефицита превышает эти показатели, это свидетельствует о кризисе в экономике, о неспособности правительства контролировать финансовую ситуацию.

В условиях, когда государство испытывает большую потребность в поступлении денежных средств необходимо, прежде всего, стабилизировать экономику. Это означает необходимость снижения бюджетного дефицита до уровня, не провоцирующего инфляцию. Цель бюджетно-налоговой политики государства состоит в снижении дефицита бюджета до указанного уровня с тем, чтобы его финансирование за счет источников (внутренних и внешних) не тормозило экономическое развитие страны.

Однако не надо из уменьшения дефицита бюджета делать самоцель любой ценой, даже ценой обнищания народа. Как отмечает Л.Столерю: «Бюджетный дефицит не может быть ликвидирован путем уменьшения расходов государства без риска рецессии (а, следовательно, и безработицы); бюджет может быть сбалансирован лишь при одновременном увеличении доходов и расходов государства».

На величину предельно допустимого бюджетного дефицита влияют такие факторы, как масштабы и уровень развития экономики страны, ее экспортные возможности, особенности в методах управления хозяйством и др. Не случайно мировая практика свидетельствует, что уровень дефицита государственных бюджетов по отношению к ВВП существенно различается по разным странам. Поэтому количественные параметры бюджетного дефицита не должны выходить за пределы допустимых границ, которые определяются индивидуально для каждой страны.

Динамика бюджетных дефицитов отражает и текущие колебания хозяйственной конъюнктуры – периодические спады и подъемы производства. В Казахстане в течение 1993-1999 гг., дефицит бюджета имеет тенденцию устойчивого роста с 1,4% в 1993 году до 3,4% в 1999 году, а в 2000-2002 гг. – резкого снижения до – 0,3%.

Приведенные в таблице показатели наглядно свидетельствуют о том, что бюджетный дефицит относится к числу важнейших финансовых инди-

Таблица 19.1 – Показатели формирования дефицита государственного бюджета Казахстана (млрд. тенге)

	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г	2010г
Дефицит	46,7	54696	-212 518	-327 479	-510 946	-554 789
Дефицит в % к ВВП	0,6	0,54	1,65	2,04	3,20	2,58

каторов экономического роста. Чем выше уровень реального роста ВВП, тем ниже уровень бюджетного дефицита, приближаясь к положительному сальдо.

Дефицит государственного бюджета относится к разряду важнейших макроэкономических показателей, характеризующих устойчивость экономической системы.

К факторам, определяющим состояние бюджета следует отнести:

- во-первых, стадия экономического цикла, (подъем или рецессия), в которой находится экономика в анализируемом периоде;
- во-вторых, долгосрочная тенденция в динамике налоговых платежей и государственных расходов;
- в-третьих, текущая бюджетная политика, определяющая стратегические цели развития национальной экономики.

Признавая, что бюджетный дефицит – это финансовое явление, не относящееся к разряду исключительных чрезвычайных событий, необходимо тем не менее подчеркнуть, что качество самого бюджетного дефицита может быть различным. Природа бюджетного дефицита связана с причинами разного характера, но основная причина возникновения бюджетного дефицита состоит в отставании темпов роста бюджетных доходов по сравнению с увеличением бюджетных расходов по поводу причин возникновения бюджетного дефицита. В экономической науке обозначают следующие причины его возникновения:

- кризисные явления в экономике;
- неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране;
- чрезвычайные обстоятельства (войны, крупные стихийные бедствия);
- милитаризация экономики в мирное время;
- осуществление крупных централизованных вложений в развитие производства и изменение его структуры;
- чрезмерное увеличение темпов роста социальных расходов по сравнению с темпами роста валового внутреннего продукта;
- увеличение расходов на содержание управленческого аппарата и др.

Основными причинами бюджетного дефицита в началах 90-х годов явились:

- существенное сокращение объемов производства и низкая его эффективность, усугубленная малой результативностью внешнеэкономических связей;
- рост бюджетных расходов при значительном снижении бюджетного потенциала страны, что повлекло за собой жизнь всего общества не по средствам;
- неэффективный бюджетный механизм, не позволивший государству использовать его для развития экономики и социальной сферы, для обеспечения рационального и экономичного расходования бюджетных средств в изменившихся условиях хозяйствования.

Из определения бюджетного дефицита вытекает, что основной причиной является отставание поступлений доходов от растущих государственных расходов. Как известно в структуре доходной части бюджета налоговые поступления занимают значительный удельный вес в сравнение с другими доходными источниками. Но материальной базой формирования доходов бюджетов всех уровней служит создаваемый в процессе общественного производства ВВП, от колебаний объема которого зависит уровень бюджетного дефицита. Поэтому взаимосвязь налогового бремени от объема ВВП, от темпов устойчивого роста экономики в свою очередь, оказывает свое воздействие на дефицит бюджета. Расходная часть бюджета отражает направления использования бюджетных доходов. Сравнения темпы роста ВВП и государственных расходов, приходим к выводу, что за последние годы расходы растут с опережающими темпами. Такая тенденция наблюдается не только у нас в Казахстане, а почти во всех странах мира.

Поскольку бюджетный дефицит – это финансовое явление, которое не относится к разряду исключительных и чрезвычайных событий, следует подчеркнуть, что качество самого бюджетного дефицита может быть различным и это проявляется в процессе его классификации по разного рода признакам.

19.2 Классификация бюджетного дефицита

Важное значение в построении эффективной системы управления бюджетным дефицитом; используемых способов покрытия дефицита, выявления характера и структуры расходов бюджета на обслуживание государственного долга, образовавшегося в результате накопления бюджетного дефицита, имеет проведение его классификации. Попытки проведения такой классификации уже встречались в научной литературе (Р.Г. Сомоев, Н. Истомина и др.).

Актуальность и важность проведения классификации бюджетного дефицита по ряду основополагающих признаков необходима в теоретическом осмыслении природы исследуемого финансового явления и в практическом плане для повышения эффективности его управления. Классификация бюджетных дефицитов в зависимости от типа проводимой государством финансовой (фискальной) политики была предложена рядом американских экономистов (Р. Кэмбелл, Макконелл, Стенли Л. Брю, Э.Дж. Долан, С. Фишер, Р. Дорнбуш и др.).

В экономической теории принято различать структурный и циклический бюджетный дефицит. Под структурным дефицитом понимается отрицательное сальдо бюджета при данной системе формирования доходов и расходов государства (территорий) в условиях полной занятости (при постоянно заданном уровне безработицы). Можно сказать, что структурный

Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит:
сущность и значение в бюджетном планировании

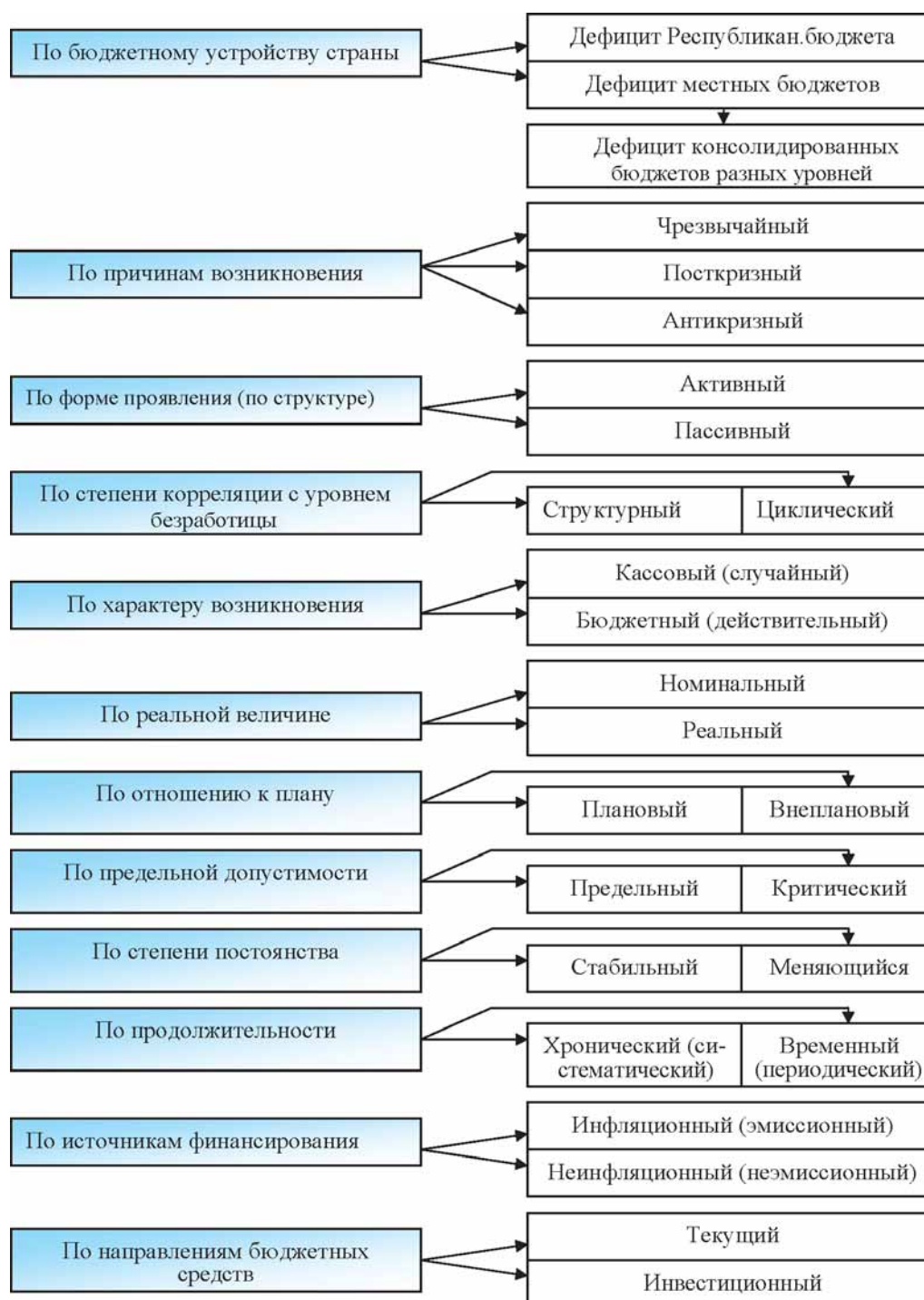


Рисунок 19.1 – Классификация бюджетного дефицита

дефицит – это разность между текущими государственными расходами и теми доходами, которые могли бы быть получены бюджетом в условиях полной занятости при существующей системе налогообложения. Такой дефицит – следствие дискреционной фискальной политики.

В период экономического спада, уровень безработицы начинает превышать базовый. Естественно, что при этом реальный дефицит бюджета также будет расти и становиться больше уровня структурного дефицита, который принимается как некая оптимальная величина допустимого бюджетного дефицита.

Разность между реально имеющимся и структурным дефицитом получила название циклического дефицита. Циклический дефицит является следствием недискреционной фискальной политики. Именно экономическое состояние определяет уровни структурного и циклического дефицитов. Сокращение уровня циклического дефицита свидетельствует о тенденции выравнивания уровней реального и структурного дефицитов, что равносильно экономическому росту. Следовательно, важным направлением деятельности и местных властей является недопущение высокого уровня безработицы, т.к. она оказывает прямое и косвенное влияние на бюджет, на рост циклического дефицита

Качество самого бюджетного дефицита может быть различным. Оно классифицируется в зависимости от причин образования на: чрезвычайный дефицит, антикризисный дефицит, посткризисный.

В основе первого вида дефицита лежат чрезвычайные обстоятельства (войны, стихийные бедствия, и т.п.) от которых трудно или невозможно застраховаться. В этом случае обычных резервов государства не хватает для ликвидации последствий нанесенного ущерба и приходится прибегать к источникам особого рода.

Антикризисный дефицит связан с необходимостью осуществления крупных государственных вложений в развитие экономики, он отражает процессы государственного регулирования экономики, стремление обеспечить прогрессивные связи в структуре общественного производства.

Посткризисный дефицит отражает кризисные явления в экономике, ее развал, неэффективность финансово – кредитных связей, неспособность правительства держать под контролем финансовую ситуацию в стране. Как в первом, так и во втором случае дефицит бюджета вызван, прежде всего, кризисом и его последствиями в экономике. Отсюда можно выделить дефициты, имеющие стимулирующее и дестимулирующее значение.

В зависимости от бюджетного устройства страны можно выделить дефициты республиканского (регионального) и местных бюджетов, а также консолидированных бюджетов. Для местных органов власти данная проблема имеет важное значение, так как в отличие от центрального правительства, они ограничены в финансовых ресурсах для ее решения.

Это обусловлено действующей по – прежнему практикой централизации в республиканском бюджете высокой доли доходов, формируемых

на местах (100% корпоративный подоходный налог и НДС) это во-первых.

Во-вторых, передача и расширение имущественных, хозяйственных полномочий с вышестоящего органа на нижестоящий не всегда сопровождается адекватной передачей им дополнительных финансовых источников. Не все территории имеют достаточно высокую доходную базу для обеспечения полного финансирования своих расходов. Предоставление им широких бюджетных и налоговых прав, экономической самостоятельности не всегда могут привести к желаемому результату (из-за тяжелых природно-климатических условий, ограниченности ресурсов, специфики производства и инфраструктуры и т.д.). Поэтому представляется необходимым в силу сложившихся «центробежных» тенденций проведение бюджетной децентрализации, расширение бюджетных прав местных органов власти и самоуправление с тем, чтобы они изыскивали финансовые возможности для реализации возложенных на них функций и задач.

По поводу роли и значения дефицита бюджета в развитии экономики существуют противоречивые мнения. Концепция систематического (хронического) дефицита определяет следующие его положительные моменты:

- бюджетный дефицит не является деструктивным фактором;
- для состояния национальной экономики он не представляет опасности, т.к. все расходы, в том числе превышающие доходы, совершаются на территории данного государства и способствуют росту благосостояния страны. Исключение составляет только отрицательное сальдо внешнеторгового баланса, поскольку этот факт означает утечку средств за границу;
- дефицит бюджета означает увеличение доходов хозяйствующих субъектов и населения (получателей бюджетных средств), что способствует росту покупательной способности, производительности труда и расширению национального производства. Это, в свою очередь, приведет к росту налоговых поступлений в бюджет.

Экономисты неоклассического направления высказывают следующие опасения по поводу дефицита бюджета:

- сегодняшние дефициты неизбежно потребуют более высоких налогов в будущем;
- для покрытия дефицита также привлекаются другие, экстраординарные доходы (эмиссия денег и займов, кредиты и т.д.);
- это приведет к расстройству денежно-кредитной системы, к инфляции и девальвации тенге, к росту внутреннего и внешнего долга государства.

В свою очередь, в конечном итоге долги будут погашаться за счет введения новых и повышения ставок существующих налогов, что означает перекладывание экономического бремени на будущие поколения. Кроме того, это выход правительства на денежный рынок путем размещения государственных займов и ценных бумаг с целью привлечения финансовых ресурсов для покрытия дефицита, подтолкнет процентные ставки вверх. Это связано с тем, что в условиях рынка, когда существуют част-

ные инвесторы и заемщики свободных денежных средств у населения и предприятий, вторжение государства на финансовый рынок означает рост конкуренции, повышение спроса на деньги, а значит, и ставки процента, которая является оплатой за использование привлеченных денег.

Повышение процентных ставок по государственным ценным бумагам вызывает эффект вытеснения частных инвестиций. Следовательно, чем выше дефицит бюджета, тем медленнее будут происходить рыночные преобразования в стране. Рост бюджетного дефицита, вызванного растущими правительственными расходами (а не низкой собираемостью налогов и чрезвычайными обстоятельствами), означает расширение государственного сектора экономики, увеличение вмешательства правительства в процесс воспроизводства, а также вытеснение частного сектора экономики и частных товаров.

Теория дефицитного финансирования требует сосредоточения дефицита в бюджетных программах развития. В этом случае рост дефицитного финансирования приведет к инвестиционному, инновационному и предпринимательскому росту. Выпуск инвестиционных товаров, в отличие от текущих потребительских, приведет к наращению производственного потенциала страны, следовательно, и к расширению доходной базы бюджетов разных уровней. Если же рост бюджетных расходов происходит в связи с необходимостью поддержания текущих потребностей населения, то увеличение государственного долга перекладывает его бремя на будущие поколения.

Последнее обстоятельство связано с тем, что дефицитное финансирование предполагает повышение налогообложения. Так как конечными плательщиками всех налогов являются граждане и большая часть полученного ими дохода потребляется (около 3/4 части), то введение высоких налогов означает изъятие у них дополнительных доходов, что приводит к снижению потребительского спроса и уровня жизни. В свою очередь, снижение спроса автоматически, по законам рынка, ударит по предложению товаров и услуг сократится их объем и, в конечном итоге, из-за сужения налогооблагаемой базы это приведет к росту дефицита бюджета. Получается замкнутый круг.

Дефицитное финансирование приводит к росту процентных ставок, к вытеснению частных инвесторов, а, следовательно, объема инвестиций. При рассмотрении этих процессов обязательно следует учитывать эффект мультипликатора. С учетом данного эффекта можно утверждать, что в условиях спада производства и высокой безработицы увеличение государственных расходов и возникающий при этом дефицит бюджета будут стимулировать развитие экономики, рост инвестиций и потребительского сектора.

Убедительным примером действия эффекта мультипликатора служит опыт США 30-х годов. Во время Великой депрессии администрация Рузвельта пошла на сознательное повышение государственных расходов и

снижение налогов, что привело к значительному дефициту бюджета. Но в результате повышения расходов миллионы людей получили работу по строительству мостов, дорог, реконструкции правительственных зданий, озеленению городов и т.д. Получив работу и заработную плату, рабочие стали предъявлять спрос на товары и услуги. Повышение спроса привело к оживлению предпринимательской деятельности, к расширению инвестиций и производства продукции, что, в свою очередь, позволило увеличить число занятых в производстве, создать новые рабочие места. В конечном итоге эти дискреционные меры привели к решению социальных (ликвидация безработицы), экономических (выход из кризиса, рост производства), финансовых (расширение доходной базы бюджета, дальнейшее снижение государственных расходов и дефицита бюджета) проблем.

Значение мультипликатора состоит в том, что относительно небольшие изменения в расходах государства, а также субъектов экономики могут вызвать гораздо большие изменения в ВВП, в расширении доходной базы бюджета. Антикризисный дефицит бюджета, направленный на стимулирование экономического роста, имеет активную форму, а кризисный дефицит, тяготеющий к законам инфляции, – пассивную. Следовательно, в зависимости от экономического содержания и направления воздействия дефицита можно выделить активный и пассивный бюджетные дефициты.

Активный дефицит возникает в результате превышения бюджетных расходов. Иначе говоря, активный дефицит возникает в результате государственного оперативного маневрирования финансовыми параметрами (размер налогообложения, отдельных видов расходов). Согласно теории Дж. Кейнса такого рода дефицит способствует росту национального дохода. Пассивный дефицит возникает в связи со снижением налоговых и прочих поступлений. Пассивный дефицит образуется в результате сокращения темпов роста национального дохода, ВВП, а это ведет к падению налоговых поступлений – основы доходной базы бюджета. Путем нивелирования и управления ими можно стимулировать или дестимулировать социально-экономическое развитие общества или отдельных территорий. В мировой практике в условиях стабильного развития экономики уровень пассивного дефицита ограничивается 2-3% к ВВП, 5% к национальному доходу, 8-10% к расходной части бюджета.

В условиях кризиса в экономике и социальной сфере, правительство может пойти на увеличение разрыва между доходами и расходами бюджета (путем повышения расходов и снижения налоговых изъятий) в целях стимулирования экономического роста, сокращения безработицы, расширения налогооблагаемой базы. В этом случае дефицит бюджета принимает активную форму. Если же для его финансирования будут привлекаться инфляционные источники, значительно возрастут расходы бюджета на обслуживание государственного долга, активная форма дефицита примет пассивную форму и будет уже «работать» на усугубление финансово-

экономического и социального кризиса. Поэтому в целях управления дефицитом и задействия его стимулирующего, антикризисного, активного потенциала, нужно находить приемлемые формы, величины и источники покрытия с учетом анализа конкретного финансово-экономического положения регионов и страны в целом, а также международного фактора (в открытой экономике это имеет существенное значение).

По характеру возникновения можно выделить случайный (кассовый) и действительный (бюджетный) дефицит. Случайный дефицит бюджета, иначе называемый кассовым, возникает из-за кассовых (временных) разрывов в поступлении и расходовании средств. Обычно кассовым дефицитам подвержены те бюджеты, которые находятся в высокой зависимости от одного источника дохода или же источники поступлений имеют сезонный характер (например, поступления от земельного налога, налога на имущество с физических лиц и ряда других налогов и сборов). К таковым обычно относятся местные бюджеты. Как негативная может быть оценена практика, при которой бюджет ставится в зависимость от одного источника дохода, т.к. при его даже незначительном непоступлении или несвоевременном поступлении, возникают осложнения в исполнении бюджетов. Практика показывает, что удельный вес одного источника доходов не должен превышать 30% объема бюджетов. Здесь нельзя использовать опыт таких высокоразвитых стран, как Англия, где существует один вид местного налога – поимущественный (его доля составляет около 35% доходов местных бюджетов), и США, где доля поимущественного налога в отдельные годы достигала 74,0% к итогу.

Действительный или бюджетный дефицит в собственном смысле этого слова возникает не из-за случайной временной задержки поступлений доходов в бюджет и опережающего график (поквартальную роспись доходов и расходов) свершения расходов, а в связи с ростом расходов из бюджета и реальным отставанием от них доходов. Такой дефицит обычно закладывается в законе о бюджете на очередной финансовый год в качестве предельной величины, но может быть ниже или выше нее в ходе исполнения бюджета.

Как правило, о предстоящих планах доходов и расходов правительства говорят и пишут довольно подробно, и сам закон о бюджете с приложениями дает содержательную информацию об этом, а вопросам фактического исполнения бюджета уделяется значительно меньше внимания. В то же время именно сопроводительный мониторинг, последующий контроль и анализ дает возможность выявить те ошибки и недостатки, допущенные в ходе исполнения бюджета и приведшие к его дефициту. В этой связи очень важно видеть реальное состояние дефицита бюджета, а не плановую цифру, заложенную в законе.

В условиях инфляции имеются значительные отклонения между реальным и номинальным дефицитами бюджетов, что вносит определенные труд-

ности в точном исчислении размера потребностей правительства в заемных средствах, особенно в иностранных, в управлении дефицитом и государственным долгом.

По отношению к плану дефицит бюджета можно характеризовать как заранее закладываемый (плановый) в закон о бюджете на следующий финансовый период и внеплановый (случайный, но не всегда кассовый). Внеплановый дефицит возникает из-за непредвиденного сокращения объема поступлений доходов, увеличения расходов в отчетном году. Если же не удастся спасти ситуацию за счет использования средств различных резервных, страховых, внебюджетных специальных фондов и проведения других оперативных мероприятий внеплановый дефицит весьма негативно может отразиться на ход выполнения социально-экономических программ. Крайне отрицательным является секвестирование расходов бюджета в ходе его исполнения в целях ликвидации внепланового дефицита.

Дефицит бюджета, как известно, показывает повышение расходов над доходами и никакой «предельный размер» не может сам по себе выполнить «целевого сбалансирования». Мировая практика показывает, что в докризисный период страны ЕС придерживаются предельного дефицита бюджета на уровне 3% ВВП. Превышение этого размера означает наличие кризисных явлений в экономике и в государственных финансах.

В современной практике бюджетных отношений формируется такое понятие как нефтяной бюджет. Не является исключением и Казахстан. Нефтяной дефицит (профицит) республиканского бюджета равен сумме поступлений в республиканский бюджет без учета поступлений займов и поступлений трансфертов из Национального фонда, за вычетом расходов республиканского бюджета, за исключением погашения займов. Нефтяной дефицит не утверждается и используется в аналитических целях. Для снижения зависимости расходов бюджета от нефтяных поступлений размер нефтяного дефицита в долгосрочном периоде должен уменьшаться за счет целенаправленного развития нефтяного сектора экономики.

По продолжительности бюджетный дефицит можно подразделить на хронический (систематический) и временный (периодический). Хронический дефицит возникает из года в год в течение продолжительного периода времени и является сложно – управляемым. Основными причинами его существования служат длительный цикл экономического кризиса (вызванный, в свою очередь, безответственной, неумелой экономической политикой и т.п.), долгие войны и чрезмерные расходы на военные цели в мирное время, чрезвычайные происшествия, дорогостоящие инвестиционные программы, растянутые на десятилетия без определенного срока окупаемости.

В отличие от хронического, временный (периодический) дефицит бюджета, его продолжительность может быть равна нескольким месяцам, году

или может повторяться в течение 3-5 лет подряд. Такой дефицит не является столь негативным и трудным для покрытия, т.к. в его основе лежат не глубокие кризисные явления в экономике, а ряд объективных (стихийные бедствия и пр.) и субъективных (ошибки в планировании и прогнозировании, колебания цен на мировых товарных и фондовых рынках и др.) причин. Задача органов власти заключается в недопущении трансформации временного дефицита в систематический, хронический путем принятия оперативных решений по своевременной ликвидации предпосылок, причин и последствий дефицита, финансирования его неинфляционными и дешевыми источниками заемных средств.

В зависимости от направления использования средств (или качества бюджета) можно выделить дефицит текущего бюджета (текущий дефицит) и бюджетных программ развития (инвестиционный дефицит).

В Казахстане, как и во многих странах мира, заложена законодательная основа переноса всего объема дефицита или его большей части с текущего бюджета на бюджет развития. Здесь заложена особая природа расходов текущего бюджета и программ развития. Так, инвестиции на расширенное воспроизводство означают их накопление с последующей капитализацией. Они предполагают дополнительную отдачу от хозяйственной деятельности предприятий всех форм собственности и, прежде всего, государственной. Отдача, которая выражается, в частности, в повышении налоговых поступлений в бюджет, позволит государству в дальнейшем погасить свои долги. В то время как расходы текущего бюджета связаны с обеспечением функционирования государства как такового, т.е. без них нельзя обеспечить полной отдачи от расходов программ развития. Поэтому нужно однозначно определиться и закрепить юридически, что основную тяжесть дефицита следует сконцентрировать по бюджету развития. Но в то же время, это не должно открывать путь для неограниченного роста военных, управленческих и прочих непроизводительных расходов. При умелой инвестиционной и финансовой политике (по привлечению средств для дефицитного финансирования) дефицит бюджета развития в целом, не должен нарушить нормальные процессы экономического роста. Если же большая часть дефицита будет приходиться на текущий бюджет, то это чревато самыми серьезными социальными последствиями. Оно приведет к секвестированию значительной части текущих, жизнеобеспечивающих расходов, в том числе даже защищенных, к росту задолженности по зарплате, пенсиям, пособиям и стипендиям и т.д. Заимствование же на денежном рынке средств для ликвидации дефицита приведет к возрастанию необеспеченного государственного внешнего и внутреннего долга.

При возникновении дефицита бюджета очень важно выявить характерные признаки и формы его проявления и стремиться минимизировать негативные качества дефицита, придерживаясь допустимых рамок и позитивных его свойств.

Полное использование внутренних резервов сбалансирования бюджетов разных уровней будет способствовать сокращению объема заемных средств на внешнем рынке, государственного долга и расходов на его обслуживание. Международный опыт свидетельствует, что именно сбалансированный на региональном и местном уровне бюджет является ключевым фактором макроэкономической стабильности.

Ключевые слова: дефицит, профицит, сбалансированность бюджета, дефицитное финансирование, спрос, предложение, инфляция, денежная масса, государственный займ, государственный долг, дискреционный бюджет, неинфляционные источники.

19.3 Сбалансированность бюджета. Дефицита и профицита бюджета: методы и инструменты их урегулирования

Бюджетные пропорции в национальной экономике имеют важное значение, поскольку именно они оказываются в центре регулирующего воздействия государства. Следует различать пропорции собственно бюджетной системы, т.е. внутреннюю бюджетную пропорциональность, и пропорции, отражающие экономические взаимосвязи бюджетной сферы с общественным воспроизводством в целом и другими сферами экономики.

Различают краткосрочную и долгосрочную несбалансированность бюджета. Несбалансированность имеет краткосрочный характер, если превышение расходов над доходами ограничивается рамками одного финансового года и является отражением изменений макроэкономической ситуации по сравнению с той, в которой составлялся бюджет. Это происходит главным образом из-за отсутствия необходимого опыта макроэкономического прогнозирования, недостаточного учета возможного изменения целого ряда обстоятельств. Например, сокращение объемов поступлений в бюджет может произойти в результате падения экспортных цен, сокращения объемов производства ниже предусмотренного уровня, сдвигов в структуре спроса на изготавливаемую продукцию и снижение ее конкурентоспособности. Увеличение дефицита государственного бюджета может быть также вызвано неожиданно резким ростом государственных расходов в связи с ростом уровня инфляции сверх предусмотренной величины, расширением трансфертных платежей в сочетании с введением налоговых льгот, что является весьма популярной мерой перед очередными выборами. Долгосрочная несбалансированность бюджета связана с увеличением разрыва между государственными расходами и доходами на протяжении ряда лет и обусловлена причинами, которые носят более устойчивый характер. Управление внутренней бюджетной пропорциональностью является инструментом повышения эффективности бюджетных расходов, обеспечивает реализацию приоритетов и целей бюджетной политики.

Соотношение бюджета, его основных структурных частей с макроэкономическими показателями позволяет выявить возникновение новых качественных и количественных взаимосвязей бюджетной сферы с общественным воспроизводством в процессе трансформации экономической системы. В свою очередь, это дает возможность определить эффективные направления экономической политики на том или ином этапе преобразований. Среди основных пропорций, связывающих бюджетную сферу с общественным воспроизводством, в системе бюджетных отношений выделяют:

1. Соотношение консолидированного бюджета и валового внутреннего продукта (ВВП).

Это соотношение показывает степень огосударствления воспроизводственного процесса, или степень перераспределения через бюджет общественного продукта и дохода. В большинстве западных стран в XX в. наблюдалось устойчивое повышение соотношения «государственный бюджет/валовой внутренний продукт» в среднем с 10% ВВП в начале до 45% ВВП к концу столетия.

Эта тенденция отражает развитие смешанной экономики, повышение роли государства в регулировании экономической жизни всего общества, а также расширение социальных функций государства, призванного обеспечить стабильность в обществе. Государство значительно облегчает инвестиционную нагрузку на бизнес, взяв на себя задачу финансирования модернизации и развития национальной транспортной, производственно-технологической инфраструктуры, жилищно-коммунальной сферы, строительства крупных энергетических объектов, реализации экологических программ.

Рассматриваемое соотношение включает две стороны – отношение доходов консолидированного бюджета к ВВП и отношение расходов бюджета к ВВП. Первое отношение характеризует степень централизации финансовых ресурсов в обществе. Второе – границы ответственности государства – возможности централизованных финансовых ресурсов удовлетворять потребности в общественных товарах и услугах.

Доля государственных расходов в ВВП определяется не только потребностями в общественных товарах и услугах, но и реальной динамикой ВВП. В условиях кризиса экономики, падения производства в основных секторах национальной экономики объем законодательно закрепленных социальных гарантий неизбежно требует увеличения доли государственных расходов в уменьшающемся ВВП. Имеют место и воспроизводятся потребности общества, которые не могут быть ликвидированы или существенно уменьшены.

Одновременно наблюдается острая потребность в низком уровне налогообложения, стимулирующем предпринимательскую и инвестиционную активность, что может вызвать тенденцию к сокращению доходов бюджета, а, следовательно, и расходов государства. Несбалансированность ре-

сурсов и обязательств перед обществом становится чрезвычайно острой. Результатом этого является нарастание дефицита бюджета. Ситуация требует мер по осуществлению адекватной бюджетно-налоговой политики. Это предполагает снижение налоговой нагрузки на экономику, снижение зависимости бюджета от мировых цен и экспорта сырьевых ресурсов, упорядочение государственных финансов через четкое определение приоритетных направлений и концентрации на них финансовых ресурсов, создание эффективной системы межбюджетных отношений.

В силу того что бюджетная сфера активно взаимодействует с денежно-кредитной системой, в рыночной экономике формируется сложный механизм взаимозависимости между параметрами бюджетных расходов, бюджетного дефицита и государственного долга и процентными ставками денежного рынка, фондовым рынком, активами и пассивами коммерческих банков, валютным курсом и золотовалютными резервами страны.

2. Доля бюджетных финансовых потоков, направляемых в реальный сектор экономики. Еще одно важное макроэкономическое соотношение. Бюджетная система в рыночной экономике должна быть сориентирована на повышение роли и значимости факторов экономического роста, без которого доходная база бюджета не может быть устойчивой и стабильной.

3. Соотношение дефицита (профицита) бюджета и ВВП.

Одним из обобщающих показателей устойчивости финансовых отношений, эффективности бюджетно-налоговой политики является соотношение доходов и расходов бюджета. В средне- и долгосрочном плане дефицит бюджета (преобладание расходов над доходами) и профицит бюджета (преобладание доходов над расходами) служат важнейшими индикаторами эффективности экономической политики государства в целом. В краткосрочном периоде бюджетный дефицит (профицит), характеризующая важнейшую бюджетную пропорцию, является ключевым показателем сбалансированности бюджетной системы.

Особое место в процессе государственного регулирования бюджета занимают его пропорции, отражающие внутреннюю пропорциональность и внешнюю. Пропорции бюджетной системы относятся к внутренней бюджетной пропорциональности и, как правило, характеризуют:

1) долю доходов республиканского бюджета в консолидированном. В числе причин, влияющих на внутреннюю пропорциональность, следует назвать совершенствование процесса разграничения полномочий между уровнями государственной власти; законодательного обеспечения – введение Налогового и Бюджетного кодексов; рост трансфертов общего характера – субвенций, перераспределяемых через республиканский бюджет для выравнивания бюджетной обеспеченности депрессивных регионов. Рост доли доходов республиканского бюджета в консолидированном бюджете обусловлен проводимой в бюджетной сфере реформой, разграничением бюджетных полномочий между уровнями государственной власти и мест-

ного управления, принятием Бюджетного кодекса, устанавливающего правовые основы функционирования бюджетной системы. Перераспределение поступлений через республиканский бюджет с помощью механизма бюджетных трансфертов-субвенций и изъятий вызвано существующим неравенством экономического (финансового) потенциала регионов и требует бюджетного регулирования с целью выравнивания бюджетной обеспеченности на каждого жителя административно-территориальных единиц.

2) долю расходов республиканского бюджета в расходах консолидированного бюджета. Как правило, доля местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета ниже, чем республиканского. Так, в 1999 г. доля местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета составляла – 34,5%, в 2002 г. – 35,1%, в 2004 г. – 36,4%, в 2006 г. – 47,1% соответственно. Бюджетный дефицит концентрируется в вышестоящем бюджете, хотя в отдельные годы наблюдалось превышение расходов над доходами по некоторым регионам. К числу причин, вызвавших бюджетный дефицит можно отнести ряд факторов, которые зависимы от экономических, демографических, природно-климатических условий, наличия производственных объектов, природных ресурсов, развития социально-бытовой инфраструктуры и др.;

3) соотношение доходных и расходных ресурсов республиканского и местных бюджетов;

4) долю доходных и расходных потенциалов местных бюджетов в консолидированном бюджете. Так, доля доходов местных бюджетов в консолидированном бюджете имеет тенденцию снижения с 42,3 до 31%, что вызвано передачей ряда налогов, в первую очередь корпоративного подоходного налога, в вышестоящий бюджет, т.е. все поступления по этому налогу полностью перечисляются на республиканский уровень, а доля расходов наоборот растет с 34 до 47%, что обусловлено ролью местных бюджетов в финансировании отраслей социальной инфраструктуры: здравоохранения, образования, ЖКХ, культуры и спорта, социального обеспечения;

5) соотношение текущих расходов (текущий бюджет) и расходов бюджета развития. Рост инвестиционных расходов в экономику обусловлен прежде всего необходимостью приоритетного развития наукоемких отраслей, инновационных технологий, социальной инфраструктуры и т.д.;

6) внутренние пропорции доходной и расходной частей бюджетов, отражающие государственные интересы посредством разработки бюджетной политики на трехлетний период, содержащей основные механизмы реализации приоритетных направлений социально-экономического развития – политику доходов и затрат, управление финансовыми активами, межбюджетные отношения, управление государственным и гарантированным долгом.

Оптимизация этих соотношений, составляющих внутреннюю бюджетную пропорциональность, направлена в конечном счете на повышение

результативности финансируемых расходов, реализацию фискальных целей и задач на бюджетных уровнях.

В условиях, когда экономика демонстрирует устойчивые темпы роста, стабильно пополняется государственный бюджет, многократно увеличиваются его расходы возникают новые тенденции. Во-первых, растущие диспропорции в экономике, во-вторых, конъюнктура высоких цен на сырьевые товары, не стимулируется развитие производств с более высокой добавленной стоимостью. В-третьих, появляются риски «перегрева» экономики с традиционными симптомами. В частности труднорегулируемая инфляция, в основе которой лежат как внутренние, так и внешние составляющие. Высокие цены на экспортное сырье сопровождаются мощным притоком средств в секторе недвижимости, валютном рынке, росте импорта. В то же время низкая производительность труда и слабая конкуренция среды на внутреннем рынке ведут к его неразвитости, быстрому росту потребительских цен. Все это приводит к тому, что несбалансированность ресурсов и обязательств общества требует совершенствования бюджетно-налоговой политики в части снижения налогового бремени на экономику, снижения зависимости бюджета от конъюнктуры мировых цен на сырье, разработки приоритетных направлений в экономике, совершенствовании межбюджетных отношений, усилении эффективного государственного контроля за бюджетными ресурсами.

В большинстве стран используются следующие основные способы финансирования бюджетного дефицита:

- 1) кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- 2) долговое финансирование (внутреннее и внешнее);
- 3) увеличение налоговых поступлений в госбюджет, а также доходов от приватизации, продажи госимущества.

Последний, третий способ вряд ли можно отнести к способам, используемым исключительно для финансирования дефицита бюджета. Он широко применяется и просто в целях пополнения доходов бюджета. Поэтому к собственно источникам финансирования дефицита бюджета в большей степени относятся первый и второй способы. В зависимости от источников финансирования можно различать инфляционный (эмиссионный) и неинфляционный (неэмиссионный) дефициты бюджета. Первый тип дефицита характеризуется привлечением таких источников его финансирования, которые инициируют инфляционные процессы в обществе. К ним относятся:

- эмиссия денег;
- заимствования у Национального банка РК (получение кредитов);
- повышение уровня налоговых изъятий в бюджет в основном через механизм косвенного налогообложения. (Как известно, доля косвенных налогов превышает 70% от всех налоговых поступлений и является самой высокой в мире).

Источники финансирования дефицита бюджета обозначены в Бюджетном Кодексе РК по основным видам привлеченных средств. С позиции

бюджетного законодательства дефицит (профицит) бюджета равен разнице между доходами и затратами, чистым бюджетным кредитованием и сальдо по операциям с финансовыми активами. Полученная величина с отрицательным знаком является дефицитом, с положительным знаком – профицитом бюджета.

Финансирование дефицита бюджета обеспечивается путем покрытия дефицита бюджета за счет заимствования и используемых остатков бюджетных средств. Объем финансирования дефицита бюджета определяется как превышение суммы полученных займов, используемых остатков бюджетных средств над суммой погашения основного долга по займам.

Использование профицита бюджета осуществляется путем расходования профицита бюджета, средств займов, используемых остатков бюджетных средств на погашение основного долга по займам. Объем использования профицита бюджета определяется как превышение суммы погашения основного долга по займам над суммой полученных займов и используемых остатков бюджетных средств. Размер утверждаемого дефицита (профицита) республиканского бюджета на очередной финансовый год отражается в денежном выражении и процентах к валовому внутреннему продукту. Таким образом, источниками финансирования дефицита республиканского бюджета являются:

1) внутренние источники — ресурсы, сформированные на основе заимствования от кредитных организаций в национальной валюте; государственные займы, осуществляемые путем выпуска ценных; бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы;

2) внешние источники — государственные займы, осуществляемые в иностранной валюте путем выпуска суверенных еврооблигаций; кредиты правительств иностранных государств, банков и международных финансовых организаций, предоставленные в иностранной валюте.

Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть внутренние источники в следующих формах:

1) муниципальные займы, осуществляемые имеющим на это право акиматами городов Астаны и Алматы, путем выпуска муниципальных ценных бумаг;

2) бюджетные ссуды, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы;

3) кредиты, полученные от кредитных организаций.

Каждый из источников финансирования дефицита имеет как положительные, так и отрицательные характеристики:

1. Внутренние источники финансирования:

– положительные аспекты – не увеличивают внешний долг государства; стимулируют развитие внутреннего рынка ценных бумаг;

– отрицательные аспекты – повышают внутренний долг государства, ограничивают инвестиции в реальную экономику; относительно высокая цена, которая усиливает бремя погашения долга; краткосрочный характер

Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит:
сущность и значение в бюджетном планировании

Таблица 19.2 – Дефицит местных бюджетов Казахстана в разрезе регионов*,
млн.тенге

Область	2005г	2006г	2007г	2008г	2009г	2010г	Итоговое сальдо
Акмолинская	-109	1430	568	-2151	-596	3401	2543
Актюбинская	-2694	1572	-2234	3508	1932	-1485	599
Алматинская	-2449	882	570	-979	4046	-2281	-211
Атырауская	-3957	2906	8211	-3685	1430	1 183	6088
Восточно-Казахстанская	-1937	1977	3781	-4943	791	-1924	-2255
Жамбылская	-1257	454	622	-52	-533	972	206
Западно-Казахстанская	-1276	426	1841	4064	-857	-3461	737
Карагандинская	-1269	2552	-434	-1185	772	909	1345
Кызылординская	-793	291	-4111	-2128	1672	-2322	-7391
Костанайская	-135	3696	-1194	-1712	-189	711	1177
Мангистауская	-560	-1197	935	1356	-2 194	758	-902
Павлодарская	-1028	2010	982	-923	-28	2 136	3149
Северо-Казахстанская	-867	423	-121	-250	284	434	-97
Южно-Казахстанская	-5662	707	-1863	4703	4242	-4740	-2613
Алматы	-9079	815	-2237	-1768	3502	17326	8559
Астана	-6354	816	-4476	-8524	5254	-5009	-18293
Примечание: по данным Министерства финансов РК, * - серым выделены регионы и периоды, в которых сложился дефицит бюджета							

возврата заемных ресурсов, ограничивает спрос через перераспределение капиталов в сферу нематериального производства.

2. Внешние источники финансирования также имеют свои отличия:

– положительные аспекты – относительно низкая цена заимствованных ресурсов, возможность определения степени привлекательности бизнес-климата в стране-реципиенте; долгосрочный характер возврата заемных ресурсов, не оказывает влияние на конъюнктуру спроса, при этом объем денег в экономике не изменяется;

– отрицательные аспекты – увеличивает внешний долг государства; отсутствие собственной экономической политики, проводимые в стране реформы проходят с учетом рекомендаций МВФ.

Привлечение займов может увеличивать спрос государства на товары и услуги национального производства, если средства направляются на эти цели, или же растет спрос населения, если займы после конвертации в национальную валюту идут на выплаты заработной платы, пенсий и т.п.

Однако займы иностранных государств, банков, фирм и международных финансовых организаций нередко используются на оплату импорта или на погашение предыдущих займов и, вследствие, этого объем правительственного внешнего долга может увеличиваться с каждым годом.

Оперативное управление дефицитом (профицитом) бюджета предусматривает применение таких инструментов как прогноз профицита (дефицита) наличности и источников его покрытия.

Дефицитом наличности является превышение объемов ожидаемых или произведенных платежей над объемом ожидаемых или фактических поступлений в республиканский и местные бюджеты и остатков бюджетных средств с начала текущего финансового года. В случае прогноза дефицита наличности на контрольном счете наличности соответствующего бюджета покрытие дефицита наличности осуществляется за счет заимствования либо внесения изменения в сводный план поступлений и финансирования по платежам.

Профицитом наличности является превышение объема ожидаемых или фактических поступлений в республиканский и местные бюджеты и остатков бюджетных средств над объемом ожидаемых или произведенных платежей с начала текущего финансового года. В случае прогноза профицита наличности на контрольном счете наличности соответствующего бюджета уполномоченный орган по исполнению бюджета определяет объем временно свободных бюджетных денег.

Временно свободными бюджетными деньгами являются деньги, находящиеся на едином казначейском счете, не используемые в течение определенного периода времени текущего финансового года. С целью рационального использования временно свободных бюджетных денег и получения доходов в соответствующий бюджет временно свободные бюджетные деньги республиканского и областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы размещаются во вклады (депозиты) в Национальном Банке. Размещение бюджетных денег на банковских счетах в коммерческих банках не допускается.

Размещение временно свободных бюджетных денег республиканского и местных бюджетов осуществляет Министерство финансов РК в соответствии с порядком согласованным с Национальным Банком.

Из определения бюджетного дефицита вытекает, что основной причиной является отставание поступлений доходов от растущих государственных расходов. Как известно в структуре доходной части бюджета налоговые поступления занимают значительный удельный вес в сравнение с другими доходными источниками. Но материальной базой формирования доходов бюджетов всех уровней служит создаваемый в процессе общественного производства ВВП, от колебаний объема которого зависит уровень бюджетного дефицита. Поэтому взаимосвязь налогового бремени от объема ВВП, от темпов устойчивого роста экономики в свою очередь, оказывает свое воздействие на дефицит бюджета.

Расходная часть бюджета отражает направления использования бюджетных доходов. Сравнения темпы роста ВВП и государственных расходов, приходим к выводу, что за последние годы расходы растут с опережающими темпами. Такая тенденция наблюдается не только у нас в Казахстане, а почти во всех странах мира. На данную закономерность впервые обратил внимание классик немецкой финансовой науки А.Вагнер. В первой части своего основного труда («Наука о финансах») он сформулировал «закон возрастающей государственной активности», а, следовательно, и государственных расходов, без которых эта активность невозможна. На основе эмпирических данных А.Вагнер доказал, что с прогрессом нашей цивилизации, основанной на НТР, увеличении объемов производства и обращения, ВВП и национального дохода, происходит рост государственного вмешательства в процессы общественного воспроизводства, растет социально – экономическая, военно-политическая, научно-техническая активность государства, обуславливающая, как уже говорилось, соответствующее увеличение расходов. Он прогнозировал рост государственных расходов в промышленно развитых странах до тех пор, пока они будут развиваться по восходящей линии. Эти прогнозы были испытаны, так сказать, во времени и в пространстве (во многих странах мира) и всегда оказывались верными.

Ключевые слова: бюджетные пропорции, валовый внутренний продукт, консолидированный бюджет, денежно-кредитная система, рыночная экономика, денежный рынок, банки, процентные ставки, финансирование дефицита.

19.4 Управление бюджетным дефицитом

Проблема оздоровления бюджета приобрела огромное значение в силу того, что бюджет не только отражает состояние экономики, но и оказывает на нее прямое воздействие. Это воздействие положительно, если управление бюджетными потоками способствует экономическому росту, повышению эффективности экономики, улучшению состояния финансово-кредитной системы.

Оздоровление бюджета предусматривает проведение целого комплекса мероприятий, обеспечивающего составление и исполнение реального сбалансированного бюджета, расходы которого имеют конкретные источники финансирования даже в случае их ограниченности, позитивно влияющие на экономику страны. Однако не всегда и не все практические действия ведут к бюджетному оздоровлению, зачастую их противоречивость, разнонаправленность не приносят ожидаемых результатов, не способствуют улучшению финансового положения, а наоборот дестабилизируют и обостряют финансовый кризис.

Главным сигналом финансового кризиса страны является рост государственного долга на фоне спада производства и снижение производственных инвестиций. Это говорит о том, что производство обеспечивает текущие расходы под заклад вероятностных будущих доходов и, в конечном счете, ведет к развалу единой финансовой и денежно-кредитной системы, к банкротству всех органов власти и резидентов государства. Это также означает, что фискальные цели направлены на аккумуляцию налогов в руках государства не для создания эффективных «точек роста», а для текущего проедания национального богатства в счет будущих поколений.

Вопрос о допустимом размере дефицита, его воздействия на экономику в кратко – долгосрочном периоде, и способах его финансирования становится особо актуальным в условиях современной экономики. В условиях, когда государство испытывает большую потребность в поступлении денежных средств необходимо, прежде всего, стабилизировать экономику. Это означает необходимость снижения бюджетного дефицита до уровня, не провоцирующего инфляцию. Цель бюджетно-налоговой политики государства состоит в снижении дефицита бюджета до уровня 2-3% ВВП с тем, чтобы его финансирование за счет источников (внутренних и внешних) не тормозило экономическое развитие страны.

Механизмом воспроизводства бюджетного дефицита выступает сокращение налоговых поступлений. Низкие налоговые поступления отражают устойчивую тенденцию к спаду объемов деловых операций в экономике. Поэтому оживление производства может быть достигнуто путем увеличения государственных расходов, способствующих и удовлетворению государственных потребностей, и стимулированию экономического роста, и содействию социального выравнивания разных слоев населения.

Как показала практика прошлых лет, периодически предпринимавшиеся попытки усиления экономического и административного давления на субъектов экономики с целью заставить их платить налоги могут дать лишь краткосрочные результаты. Кроме того, причины неисполнения бюджета кроются как в отсутствии надлежащего контроля за доходами, так и в расхождении между прогнозом и реальным развитием экономики.

Приближение бюджета к минимальному дефициту за счет экономически обоснованного уровня налогообложения, рационального состава налогов, соответствующего конкретным условиям развития экономики, с одной стороны, а с другой стороны определение расходов в пределах возможного объема доходных источников или ограничения расходов по традиционно сложившимся направлениям, способствует устойчивому росту производства и конечных доходов всех экономических агентов.

Если же финансовые средства, составляющие превышение расходов над доходами, направляются на развитие экономики, используются для развития приоритетных отраслей, то есть используются эффективно, то в будущем рост производства и прибыли в них возместят произведенные

затраты и общество в целом от такого дефицита только выиграет. Если же правительство не имеет четкой программы экономического развития, а превышение расходов над доходами допускает с целью латания «финансовых дыр», субсидирования нерентабельного производства, то бюджетный дефицит неизбежно приведет к росту отрицательных моментов в развитии экономики, главным из которых является усиление инфляционных процессов.

Как уже было отмечено, в мировой практике источниками покрытия дефицита бюджета являются эмиссия денег, поступления от реализации ценных бумаг и внешнее финансирование. В зависимости от выбранного источника финансирования дефицит бюджета порождает негативные явления: инфляцию, вызывает повышение процентной ставки (рефинансирования), ухудшает инвестиционный климат, нарушает платежный баланс и т.д.

Если эмиссия денег прямо увеличивает инфляцию, то выплаты процентов по ценным бумагам, представляют собой правительственные обязательства, увеличивают нагрузку на бюджеты следующих лет и порождают «финансовые пирамиды». В свою очередь последние отвлекают деньги с потребностей реального сектора на спекулятивные финансовые рынки, что, в конечном счете, опять вызывает эмиссию денег и обесценение национальной валюты. Покрытие внешними займами означает увеличение нагрузки на платёжный баланс страны и ухудшает финансовое положение государства в мировом сообществе, снижает его кредитный рейтинг.

Эмиссия бумажных денег для покрытия дефицита ведет к обесценению наличных денег, которые выступают на потребительском рынке как средство обращения, росту цен и к снижению благосостояния тех социальных слоев, чьи доходы отстают от роста цен.

В большинстве развитых стран преобладают неэмиссионные формы финансирования дефицита государственного бюджета, не приводящие непосредственно к росту инфляции. К таким распространенным формам относятся продажа государственных ценных бумаг на финансовом рынке, получение государством кредитов от коммерческих банков и из-за рубежа.

Как экономический субъект государство может занять деньги внутри страны или за рубежом для эффективных вложений, которые принесут отдачу в будущем и позволят не только рассчитываться с кредиторами, но и получить дополнительные ресурсы для саморазвития. Поэтому бюджетный дефицит может быть нормальным явлением для любого государства, если он не нарушает общей кредитоспособности и отвечает долгосрочной стратегии.

В случае финансирования государственного бюджета путем займов у субъектов национальной экономики (размещение государственных облигаций на внутреннем рынке) или за рубежом (официальные займы международных экономических организаций и стран доноров, размещение ценных бумаг на зарубежных фондовых рынках) увеличения инфляционной нагрузки не происходит.

В первом случае мобилизуются уже находящиеся в обращении денежные ресурсы, во втором дополнительная эмиссия национальной валюты для финансирования бюджетных расходов полностью обеспечивается притоком иностранной валюты. По мнению профессора Л.Хоффмана внутренняя задолженность государства не увеличивает суммарные ресурсы, которыми располагает страна, а лишь перемещает их из частного сектора в государственный.

Переход Республики Казахстан к финансированию дефицита бюджета с помощью неинфляционных источников позволяет надеяться на более заметное снижение темпов инфляции. Вместе с тем, высокий уровень заимствований может быть целесообразным лишь в течение непродолжительного времени. Дефицит бюджета остается важнейшим фактором высокой инфляции, который наносит ущерб экономической и политической стабилизации страны.

При разработке мер по финансированию дефицита бюджета в Республике Казахстан необходимо учитывать цикличность уровня поступлений доходов в бюджет и расходов из него. Регулировать финансирование дефицита бюджета возможно, например, посредством различного соотношения выпускаемых государственных ценных бумаг на короткие (3 месяца) и более длительные сроки (6 месяцев) в разные периоды.

Вообще, правило бездефицитного бюджета становится основным императивом рациональной налогово-бюджетной политики, лишь тогда, когда возникает угроза долговой ловушки и необходимо любыми возможными средствами стабилизировать динамику долга. Такая угроза возникает, если темпы прироста реальной стоимости обслуживания государственного долга существенно выше темпов экономического роста. В условиях же начинающегося экономического подъема можно осторожно корректировать политику накопления государственного долга с учетом необходимости финансирования ключевых социальных направлений. Такая коррекция допустима лишь в той мере, в какой уже достигнута стабилизация государственного долга. Причем все усилия должны быть сосредоточены на снижении реальной стоимости его обслуживания и согласовании его динамики с темпами экономического роста. Стратегия умеренного наращивания долга по такому принципу вполне обоснована в начале экономического подъема, поскольку увеличение ВВП само по себе повышает размеры налоговых поступлений. Проведение реформы налогообложения, ряда структурных и институциональных реформ должно повысить долю налоговых доходов бюджета в ВВП при сохранении или уменьшении налоговой нагрузки на экономику. Подчеркнем, что в данном случае речь идет о среднесрочном временном горизонте не менее 5 лет.

Внешняя задолженность государства лишь временно увеличивает ресурсы, находящиеся в распоряжении страны. Приемлемый уровень бюджетного дефицита в краткосрочном периоде определяется, прежде всего,

спросом на государственные ценные бумаги и готовностью предоставления кредитов. Они в свою очередь зависят от предлагаемого государством дохода (процентные ставки) и от степени доверия к нему со стороны потенциальных кредиторов. Упрощенное представление о бюджетном дефиците сопровождается якобы возникающей триадой: рост бюджетного дефицита – рост денежной массы – рост инфляции. Однако следует отметить, что такая причинно-следственная связь не подтверждается статистикой стран переходного периода. На практике рост бюджетного дефицита может сопровождаться снижением объемов денежной массы за счет роста долларизации экономики.

Постулаты классической экономической теории провозглашают, что чем выше государственные расходы, тем ниже темпы экономического роста. Однако не всегда есть возможность придерживаться этих рецептов. Финансовые инструменты не могут одинаково работать в экономике с устойчивым экономическим ростом и в условиях кризисной переходной к рынку экономики.

В отдельных промышленно развитых странах смена парадигм экономической стратегии позволила создать эффективно действующие экономические системы поддержания уровня дефицита государственного бюджета, регулирующие соотношение доходов и расходов государства.

Для финансирования дефицита государственного бюджета государство привлекает свободные денежные средства других секторов экономики и внешнего мира, используя различные финансовые инструменты, в том числе внутренние и внешние займы. Сальдо поступлений и платежей государственных финансов имеет важное значение для регулирования экономики. Характер его воздействия определяется масштабами дефицита и источниками его финансирования.

Финансирование охватывает потоки платежей (поступающие в органы государственного управления и исходящие из них), которые приводят к возникновению или погашению платежных требований. Финансирование включает: государственное заимствование, погашение задолженности и изменение остатков средств органов государственного управления на счетах в банках, государственных резервов национальной валюты и ценных бумаг.

Займы Национального банка имеют тот же эффект, что и рост денежной базы. Так, при опережении спроса на деньги при имеющемся уровне цен, может привести к возникновению избыточной ликвидности и росту общего уровня цен. Именно поэтому такую форму финансирования часто называют монетизацией дефицита. Правительство может финансировать расходы за счет налоговых поступлений, займов или просто денежной эмиссии.

Доход от денежной эмиссии, получение которого возможно вследствие монополии правительства на выпуск денег, подразумевающее способность

правительства брать под контроль реальные ресурсы посредством денежной эмиссии, называется сеньоражем. Чем выше спрос на деньги, тем больше эмиссионный доход. Динамику сеньоража часто можно представить в виде U-образной линии, достигая высшей точки, он падает с инфляцией. Как показывают исследования, максимальный доход от сеньоража на практике не превышает 5% ВВП. Существует взаимосвязь денежной базы и кредитов Правительству. С увеличением темпов роста кредитов Правительству соблюдается тенденция роста денежной базы, или иными словами, происходит монетизация дефицита бюджета. Поскольку во многих странах с переходной экономикой монетизируется значительная часть бюджетного дефицита, что служит главным образом источником инфляции, то данный вид финансирования является наиболее инфляционным и нежелательным.

Займы банковской системы II уровня. В отличие от займов у Национального банка они не приводят автоматически к росту денежной базы. Однако, если Национальный банк удовлетворяет дополнительный спрос депозитных банков с предоставлением им дополнительных резервов, то займы у депозитных банков будут иметь тот же эффект, что и займы у Национального банка. Если же Национальный банк не предоставляет депозитным банкам дополнительные резервы, то последние вынуждены сокращать кредит частному сектору, чтобы удовлетворить повышенный спрос на кредит со стороны правительства. Это явление называют «вытеснением» расходов частного сектора. Эффект вытеснения происходит через механизм повышения процентных ставок.

Небанковские займы. Дефицит можно финансировать немонетарным способом, образуя внутренний государственный долг. Хотя внутренние небанковские займы часто считаются способом избежания как инфляции, так и внешнего кризиса, тем не менее, они по своему чреваты опасностью, если их доводить до крайности. Как и банковские займы, государственные займы у населения прямо вытесняют из экономики частный сектор и подстегивают рост процентных ставок. Во многих странах с переходной и развивающейся экономикой банковская система часто выступает в роли посредника при покупке государственного долга.

Государственные займы у банковской системы, рефинансируемые Национальным банком, нельзя считать немонетарным финансированием. Рост реальных процентных ставок, вызванный чрезмерными внутренними займами, может подорвать экономический рост. Кроме того, выпуск государственного долга под высокие проценты увеличивает стоимость обслуживания будущего долга, увеличивая тем самым бюджетный дефицит. Если реальные процентные ставки превышают темпы экономического роста, то происходит такой резкий рост обслуживания задолженности, что становится невозможным погашение основной суммы долга.

В странах с высокой инфляцией реальная стоимость государственных

облигаций резко падает при том, что добровольный спрос на них ограничен. Правительства в таких случаях часто поддаются искушению заставить население и банки держать государственные облигации прямыми или косвенными мерами принуждения. Такие принудительные займы, доставшиеся в наследство от авторитарной системы во многих странах, по сути дела являются конфискационным налогообложением и никак не вписываются в процесс либерализации. Имевшие место в прошлом случаи конфискации серьезно подорвали на многие годы вперед репутацию правительств соответствующих стран, которым потом пришлось долго и кропотливо завоевывать пошатнувшееся доверие. В конечном итоге доверие можно восстановить только проведением макроэкономической политики неинфляционными методами, взяв курс на финансовую стабильность.

Предоставление привлекательных, то есть позитивных реальных процентных ставок, является ещё одной необходимой предпосылкой успешного финансирования бюджетного дефицита немонетарным способом.

Внешние займы. Правительство может финансировать дефицит выпуском облигаций нерезидентам или за счет резервов в инвалюте. Использование резервов для финансирования дефицита имеет свои границы. Опасения частного сектора, что эти пределы вот-вот будут достигнуты, могут привести к «бегству» капитала и падению стоимости национальной валюты, что, в свою очередь, может повысить инфляционное давление на экономику.

Использование резервов и иностранных займов в начале способствует повышению стоимости национальной валюты, тем самым, подрывая конкурентоспособность экспорта. Во многих развивающихся и некоторых переходных экономиках чрезмерные займы в прошлом и отсутствие кредитоспособности резко ограничивают возможность использования этого источника финансирования. Иностранные коммерческие кредиторы дают займы только под высокий процент.

Каждый вид финансирования в широком смысле сопряжен с крупнейшими нарушениями макроэкономического баланса. Это: чрезмерная денежная эмиссия и инфляция, чрезмерные иностранные займы и бремя внешней задолженности, истощение резервов и валютный кризис, чрезмерные внутренние займы и высокие реальные процентные ставки, рост государственного долга, вызванный динамикой взаимодействия между оплатой процентов, дефицитом и долгом. Однако такая корреляция является условной, поскольку между методами финансирования дефицита и их последствиями существуют сложные взаимосвязи.

Одним из важных направлений использования внешних заимствований является финансирование дефицита государственного бюджета. При оценке целесообразности и оправданности данной формы потребления внешних ресурсов можно исходить из таких критериев, как:

*Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит:
сущность и значение в бюджетном планировании*

- общая степень сбалансированности бюджета государства;
- расширение каналов заимствования для экономики.

В мировой практике нет какой-либо общей закономерности, определяющей параметры финансирования дефицита бюджета за счет внутреннего и внешнего финансирования (разброс по внешнему – от 120,6% до 7,61% и внутреннему финансированию – от 12,49% до 125,78% к дефициту бюджета).

**Таблица 19.3 – Финансирование дефицита государственного бюджета,
(млрд. тенге)**

Наименование показателей	2006г.	2007 г.	2008 г	2009 г.	2010г.
Дефицит (профицит) госбюджета	81620	-215295	-333239	-492693	-527264
Финансирование дефицита (использование профицита) бюджета	-81620	215295	333239	492693	527264
- Внутренние источники	-81646	264272	328239	401019	316423
- Внешние источники	26	-48977	5000	91673	210842
Дефицит (профицит) респ.бюдж	54 696	-212 518	-327 479	-510 946	-554 789
Финансирование дефицита (использование профицита) респ.бюдж	-54 696	212 518	327 479	510 946	554 789
- Внутренние источники	-54722	260841	322471	419272	343948
- Внешние источники	26	-48323	5008	91673	210842
Дефицит местных бюджетов	19818	9061	-12822	19583	6 607
Расходы (затраты) госбюджета	2 150 560	2 678 245	3 394 064	3 746 840	4 457 165
ВВП	10 213,6	12 849,8	16052,9	17 007,6	21 513,5

Практика использования капитала, привлечения на международном рынке капиталов является выгодной для республики, поскольку формирует ее кредитную историю и определяет ее инвестиционный страновой рейтинг.

Монетизация оказывается достаточно рискованным способом финансирования дефицита бюджета, поскольку может оказывать отрицательное воздействие на состояние платежного баланса. Это связано с тем, что в результате монетизации происходит рост предложения денег и на руках у населения накапливается избыток наличных денег. Он неизбежно порождает увеличение спроса на отечественные и импортные товары, а также на различные финансовые активы, включая зарубежные. Это, в свою очередь, приводит к росту цен и создает давление на платежный баланс. Если платежный баланс становится отрицательным, то это не уменьшает дефи-

цит бюджета, а, наоборот, ведет к его увеличению. Более того, это отрицательно влияет на курс национальной валюты — происходит ее частичная девальвация. Механизм восстановления равновесия платежного баланса в этих условиях основан на «связывании» избыточного денежного предложения при помощи продажи на валютном рынке части официальных резервов Национального банка, что позволяет стабилизировать денежный рынок в целом.

В целом монетизация может быть использована как способ решения проблемы дефицита госбюджета. Однако необходимо иметь в виду, что это небезопасный для экономики способ. Национальными правительствами он обычно используется в исключительных случаях, когда, например:

- 1) имеется значительный внешний долг, что исключает льготное финансирование дефицита бюджета из внешних источников;
- 2) возможности внутреннего долгового финансирования практически исчерпаны;
- 3) валютные резервы Национального банка истощены, в силу чего регулирование платежного баланса остается первостепенной задачей;
- 4) экономика способна выдержать высокую инфляцию, а граждане уже привыкли к постоянному росту цен.

Если же правительство все-таки избирает эмиссионный способ бюджетного финансирования, то Национальному банку необходимо в первую очередь ввести ограничения (лимиты) кредитования государственных предприятий и организаций. В противном случае может возникнуть риск полного вытеснения частного сектора с кредитного рынка и произойти падение инвестиционной активности. Необходимо также постоянно держать под контролем уровень инфляции, следить за состоянием платежного баланса.

Менее болезненным и более управляемым способом решения проблемы дефицита государственного бюджета является долговое финансирование. В результате долгового финансирования дефицит бюджета покрывается за счет займов, осуществляемых государством как внутри страны, так и за ее пределами. На основании этого формируется внешний и внутренний долг государства.

Объективная необходимость использования долгового финансирования для удовлетворения потребностей общества обусловлена сегодня многими факторами, прежде всего увеличением расходов государства. Проведение активной социальной политики, реализация государственных программ развития ориентированных, прежде всего, на индустриально-инновационное вдохновение казахстанской экономики требуют от государства постоянного увеличения бюджетных расходов. Между тем доходы государственного бюджета всегда ограничены возможностями налогообложения.

Применение государственных займов для финансирования дополнительных государственных расходов определяется также значительно меньшими их негативными последствиями для экономики по сравнению, например,

с дополнительной эмиссией. С другой стороны, практика долгового финансирования является политически более благоприятной для правительства, чем повышение налогов. В странах, где дефициты бюджета запрещены и финансирование через эмиссионный банк также недопустимо, доходная часть государственного бюджета может финансироваться только через налоги. Но увеличение налогов всегда негативно воспринимается гражданами, мнение которых для правительства является небезразличным, особенно во время выборов. Поэтому посредством кредитного финансирования правительство может значительно увеличить свои расходы, не усиливая столь непопулярное налоговое бремя. Это, кстати, и объясняет тот факт, почему в последнее время кредитное финансирование стало одним из популярных инструментов экономической политики в большинстве развитых стран, задолженности которых в последние два-три десятилетия значительно возросли.

Долговое финансирование может стимулировать экономический рост. Увеличивая свои расходы за счет займов, государство тем самым предъявляет спрос на инвестиционные и потребительские товары. При этом начинает действовать положительный эффект мультипликатора, оказывая стимулирующее влияние на другие отрасли хозяйства и занятость. Вместе с тем надо иметь в виду, что совокупный объем государственной задолженности не может быть слишком высоким. В противном случае государственный долг становится трудно управляемым. Увеличение государственных расходов осложняет проблему контроля будущих дефицитов, а постоянно растущие процентные выплаты по государственному долгу существенно ограничивают возможность применения правительством бюджета в качестве стабилизационного рычага воздействия на экономику. При этом внешняя задолженность может стать серьезным фактором не только экономического, но и политического значения. Непомерно высокие выплаты из государственного бюджета по долгам отвлекают средства от финансирования социальных, экономических, оборонных и прочих программ правительства.

Отдельного внимания требуют вопросы, связанные с искусственным завышением размеров дефицита государственного бюджета. Данное явление может происходить в результате следующих обстоятельств. Во-первых, при оценке величины государственных расходов не всегда учитывается амортизация в государственном секторе экономики. Во-вторых, важной статьёй государственных расходов является обслуживание государственного долга. Однако очень часто величина процентных выплат по долгу завышается за счет инфляционных выплат. При высоких темпах инфляции, когда различия в динамике номинальных и реальных процентных ставок весьма значительны, это завышение государственных расходов может быть весьма существенным.

Возможны даже ситуации, когда номинальный (официальный) дефицит и государственный долг растут, а реальный дефицит и долг снижаются, что существенно затрудняет оценку проводимой правительством политики. Поэтому при измерении бюджетного дефицита обязательно необходима поправка на инфляцию. С учетом этой поправки определяют реальный бюджетный дефицит, который представляет собой разницу между номинальным дефицитом и величиной процента по государственному долгу, умноженной на темп инфляции. Общий дефицит бюджета за вычетом инфляционной части процентных платежей представляет собой операционный дефицит.

Считается, что само по себе наличие дефицита бюджета еще не является сигналом экономического неблагополучия. Очень часто дефицит рассматривается как важный инструмент экономической политики государства, прежде всего макроэкономического регулирования. Умелое обращение с этим инструментом позволяет государству решить достаточно широкий круг экономических и социальных проблем. Однако необходимо иметь в виду, что длительная несбалансированность бюджета может оказывать негативное воздействие на размеры совокупного спроса и доходы, уровень цен, состояние платежного баланса. Поэтому стратегической целью для любого государства, безусловно, является сбалансированный бюджет.

Ключевые слова: *Оздоровление бюджета, финансовый кризис, финансовые средства, налогообложение, рефинансирование, эмиссия денег, займы, денежная база, внешний долг*

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова роль А.Смита в развитии теории бюджетного дефицита?
2. Какова роль научной концепции Дж.Кейнса в развитии теории дефицита государственного бюджета?
3. Каким образом классифицируется дефицит бюджета и какие классификации можно ещё предложить?
4. Какова роль дефицита в развитии экономики? Обоснуйте ваш ответ.
5. Каким образом проявляются те или иные виды дефицита бюджета?
6. Какие факторы определяют сбалансированность бюджета?
7. Какие основные пропорции используются для оценки роли бюджетной сферы в развитии общественного воспроизводства?
8. Какие способы финансирования бюджетного дефицита получили распространение в мировой практике? Какие из них применяются в Казахстане?
9. Какие источники финансирования дефицита могут быть применимы для местного бюджета?
10. Какие положительные и отрицательные стороны характеризуют внутренние и внешние источники финансирования бюджетного дефицита?

*Глава 19 Бюджетный дефицит и профицит:
сущность и значение в бюджетном планировании*

11. Каковы основные причины возникновения бюджетного дефицита?
12. Какие инструменты и методы управления бюджетным дефицитом можно назвать?
13. Какую роль выполняет эмиссия денег в финансировании дефицита бюджета?
14. Какую роль выполняет долговое финансирование в финансировании дефицита бюджета?
15. Какую роль выполняет эмиссия ценных бумаг в финансировании дефицита бюджета?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Основные концепции теории дефицита в экономической научной школе.
2. Необходимость и роль бюджетного дефицита в развитии национальной экономики.
3. Эволюция классификации бюджетного дефицита и ее современные трактовки.
4. Мировая практика формирования бюджетного дефицита: преимущества и недостатки.
5. Анализ состояния бюджетного дефицита Казахстана и его регионов.
6. Финансирование дефицита бюджета: цели, инструменты и источники в современной практике.
7. Влияние глобализационных и интеграционных процессов в формировании современной практики оздоровления бюджета.

Глава 20. Государственные и гарантированные государством заимствование и долг

20.1 Сущность и принципы государственного долгового финансирования

Финансовое благополучие любого государства основывается на своевременной и полной мобилизации доходов бюджета. Государство, как аппарат управления обществом, нуждается в денежных средствах. Большая часть этих средств поступает в бюджет через систему налогов. Кроме того, государство может привлекать дополнительные финансовые ресурсы, формируя их на заемной основе. Таким источником ресурсов выступает государственный займ и его основные формы – государственный кредит и государственный долг.

В современных условиях становится очевидно, что государственный кредит и государственный долг – такие же важные экономические категории, как налоги, бюджет, денежное обращение, и несут не меньшую нагрузку в создании сбалансированных государственных финансов и стабильного денежного обращения.

Необходимость использования государственного займа для нужд общества вытекает из противоречий между величиной этих потребностей и возможностью государства удовлетворить их за счет доходов бюджета. Доходы государства заданы в виде уровня налогообложения, установленного законодательством. Расходы имеют тенденцию к росту, особенно если государство переживает кризис (политический или экономический).

Регулирование экономики, проведение социальной политики, обеспечение обороноспособности страны, содержание пенитенциарной системы, международная деятельность требуют от государства постоянного увеличения бюджетных расходов.

Целесообразность применения государственных заимствований для финансирования дополнительных государственных расходов определяется значительно меньшими негативными последствиями для государственных финансов по сравнению с монетарными приемами (например, дополнительной денежной эмиссией) балансирования доходов и расходов правительства. Государственные займы как источник мобилизации дополнительных ресурсов являются важным фактором ускорения темпов социально-экономического развития страны. Использование методов и форм долгового финансирования очень часто дает государству один из самых гибких инструментов регулирования микро- и макроэкономических процессов, а стратегия управления государственным долгом и соответствующая ей стратегия в области финансирования дефицита бюджета выступают главными элементами, балансирующими всю схему бюджетной политики в целом.

Современные тенденции развития мировой экономики определили важные аспекты государственных заимствований. Во-первых, это вопрос правильного планирования заимствований на внешних и внутренних рынках ссудного капитала с учетом обеспечения необходимого уровня стабильности финансового сектора и развития отраслей экономики. Во-вторых, это вопрос совершенствования механизмов управления долгом государственного сектора и регулирования внешнего долга частного сектора с целью достижения необходимых результатов. Международный опыт свидетельствует о том, что проведение взвешенной политики заимствований и своевременное принятие необходимых мер для укрепления потенциала государства в области управления долгом государственного сектора и регулирования внешнего долга частного сектора являются очень важным фактором для обеспечения высокого уровня макроэкономической стабильности страны.

В мировой практике, как правило, многие страны имеют свои стратегии заимствования на внешних и внутренних рынках и планы по укреплению потенциала в области управления долгом. Эти потребности определяются степенью развития внутреннего рынка капитала, особенностями валютного режима, качеством макроэкономической политики и мер нормативного регулирования, организационно-правовым потенциалом в области разработки и осуществления реформ, кредитоспособностью страны и ее целями в сфере управления долгом.

Экономическая теория определяет следующие цели государственной задолженности:

- фискальную;
- экономической стабилизации;
- аллокативную.

Цель проведения фискальной долговой политики государства состоит в займе средств, а также в создании рынка долговых государственных обязательств, позволяющего в долгосрочной перспективе по мере необходимости занимать все новые финансовые средства для своих нужд.

Основной задачей Министерства финансов, Национального банка является, с одной стороны, управление доходностью, с другой – структурирование сроков обращения и объемов долговых обязательств. Так, например, в период пика, когда процентные ставки достаточно высоки, государство должно стремиться выпускать в обращение краткосрочные обязательства и избегать долгосрочных. Наоборот, в фазе экономического спада с достаточно низкими процентными ставками представляется целесообразным эмиссия долгосрочных ценных бумаг с умеренными процентами.

Стабилизация экономики и стимулирование ее роста за счет государственных займов находятся в центре дискуссии о целях и влиянии дефицитного финансирования. Государственные органы посредством мероприятий, финансируемых на заемной основе, пытаются активно воздействовать на конъюнктурно важные величины: безработицу, уровень цен,

внешнеэкономический баланс и т.п. Кроме того, государственный кредит, являясь средством увеличения финансовых возможностей государства, может выступать важным фактором ускорения социально-экономического развития страны. Однако значительный рост бюджетных дефицитов и государственной задолженности в последние десятилетия вызвал сильную критику в адрес правительств, пытающихся за счет дефицитов стимулировать экономическое развитие. При этом критические размеры внутренней и внешней задолженности и, как следствие, рост процентных платежей во многих странах привели к ограничению возможностей управления государственным долгом или даже к дестабилизирующим воздействиям на экономику в целом.

Аллокативная цель (т. е. оптимального распределения ресурсов) является одной из важнейших целей государственной деятельности. Государство пытается с помощью долгового финансирования увеличить производство товаров и услуг, произведенных в государственном секторе (иными словами, повысить долю государственных расходов в валовом национальном продукте). И одновременно создать необходимые условия для увеличения производства в частном секторе. Через рост государственной задолженности правительство финансирует свои расходы в том случае, если они не покрываются доходной частью бюджета.

Использование государственного долга как инструмента аллокативного воздействия на экономику объясняется, прежде всего, возможностью отсрочки во времени выплат по государственным обязательствам. В этом случае государственный долг представляет собой средство перераспределения богатства следующего поколения налогоплательщиков (которому придется платить повышенные налоги) в пользу нынешнего поколения (которое платит меньшие налоги). Государственные заимствования, таким образом, помогают правительству привлечь средства будущих поколений к финансированию государственных проектов, необходимых как для нынешнего, так и для следующих поколений. Такое «перекладывание финансового бремени» на будущие поколения не может быть оценено только позитивно. Здесь необходимо также исследовать негативные эффекты возрастающей долговой нагрузки для будущих поколений. При этом, не забывая, что мобилизуемые с помощью государственной задолженности средства являются антиципированными, т.е. наперед взятыми налогами.

В экономической науке принципы дефицитного финансирования были сформулированы в работах А.Вагнера. Адольф Вагнер, основываясь на открытом им «законе возрастающей государственной активности», сформулировал в конце XIX столетия основные принципы долгового финансирования государственных расходов. Позднее они были применены правительствами многих европейских стран и оказали значительное влияние на развитие современной теории государственного долга.

Он рассматривал деятельность государства как экономически продуктивную. Исходя из этого, все государственные расходы разделяются на

две группы: постоянные и чрезвычайные. Постоянные расходы — это расходы, которые регулярно (каждый год или с определенной периодичностью) возникают в процессе нормальной деятельности государства. При этом они обеспечивают замену выбывшей в течение определенного временного периода стоимости и поэтому хорошо поддаются планированию. Этот вид государственных расходов финансируется только за счет налоговых сборов. Чрезвычайные расходы всегда связаны с финансированием тех государственных функций, которые не могут быть предусмотрены заранее (например, расходы, связанные с ведением военных действий или ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций). Таким образом, одним из различающих критериев между постоянными и чрезвычайными расходами является их планируемость. В то же время чрезвычайные расходы представляют собой инвестиции в те активы, которые, в отличие от профинансированных за счет постоянных расходов, не только необходимы для восстановления выбывшей стоимости, но, главным образом, служат увеличению объема национального производства. Причем речь идет об инвестициях как в материальное производство, так и в нематериальный капитал, который служит основой для увеличения «производительности» государственной деятельности. Все чрезвычайные расходы, следуя этой теории, должны финансироваться в основном за счет государственных займов. Таким образом, основными критериями для определения формы финансирования государственных расходов являются периодичность, предсказуемость (плановость) и продуктивность (рентабельность).

В целом экономисты немецкой исторической школы конца XIX — начала XX века признавали государственную деятельность как преимущественно продуктивную. При этом финансирование государственных расходов за счет займов не только одобрялось, но и рекомендовалось. Это обосновывалось тем, что посредством долгового финансирования можно было достигнуть оптимального распределения (во времени) инвестиционной нагрузки для государства и избежать повышения налогов для обеспечения государственной деятельности в чрезвычайных ситуациях.

В теории государственного кредита существует пессимистическое направление, которое стало основой натуралистической теории кредита. Оно длительное время было преобладающим и рассматривало государственный кредит как зло, угрожающее основам государственного хозяйства и даже государственного существования. Ученые этого направления демонстрировали перед обществом негативные стороны государственного долга, показывали пути для избежания новых займов, занимались поисками средств по сокращению накопленной задолженности.

К представителям натуралистической теории относится Адам Смит, который в своем знаменитом труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1792 г.) отдельный раздел посвятил государственным долгам.

Негативно оценивая практику долгового финансирования государственных расходов, так как она уменьшает богатство нации, одновременно

усугубляя налоговое бремя и значительно препятствуя накоплению капитала, А.Смит рассматривает дефицитное финансирование, «как улицу с односторонним движением, вступив на которую однажды нельзя повернуть обратно». А.Смит видит проблему государственного долга, тесно связанной с финансированием государственных расходов в военное время. Обусловленные войнами долги не исчезают сами собой в мирное время, а наоборот, еще более возрастают из-за проблем погашения задолженности и обслуживания процентных платежей, что, в свою очередь, ведет к повышению налогов. По мнению А.Смита, государство не может и не должно форсировать накопление (общественного) капитала через расходную сторону. Государственные расходы по своей природе непродуктивны и кредитное финансирование есть не что иное, как перекалывание средств государством из правой руки – в левую. Политика государственной задолженности постепенно ослабляет каждое государство, которое ею воспользовалось. Там, где государственный долг однажды превысил определенный уровень, почти никогда не удается его справедливым образом и полностью погасить. При этом А.Смит достаточно прагматичен, чтобы смириться с государственным долгом, если издержки других форм финансирования оцениваются выше.

Таким образом, кредитное финансирование расходов, несмотря на его негативное влияние, в отдельных случаях является неотъемлемым элементом деятельности государства. По поводу необходимости выбора между государственным кредитом и повышением налогов А.Смит приходит к заключению, что государственная задолженность в значительных размерах изымает из обращения имеющийся капитал. В этих условиях повышение налогов происходит за счет сокращения потребления, но менее препятствует образованию нового капитала. Это преимущество государственной задолженности справедливо, однако, только во время войны, так как в этом случае несколько смягчается, по сравнению с налоговым финансированием, бремя военных расходов.

Особенно опасными долгами он считал долги другим странам, то есть внешние долги. Хотя и внутренний государственный долг, по его мнению, не менее губителен. Займы, по мнению Смита, уничтожают уже существующий производительный капитал. «Кредитор государства, рассматриваемый только в этом своем качестве, ни малейшим образом не заинтересован в хорошем состоянии какой-либо определенной части земли или в надлежащем употреблении какой-нибудь определенной доли капитала; в качестве кредитора государства он не знает ни одной такой отдельной части, он не наблюдает за ней, не может проявлять заботу о ней. Ее уничтожение может в некоторых случаях оставаться неизвестным ему, не может непосредственно отразиться на нем.»

Известно, что функционирование государственного кредита ведёт к образованию государственного долга. Различают внутренний и внешний государственный долг. Внутренний государственный долг – это долг свое-

му населению. Он приводит, прежде всего, к перераспределению доходов внутри страны. Утечки товаров и услуг обычно не происходит, но возникают определенные изменения в экономической жизни, последствия которых могут быть весьма значительными.

В современных условиях внутренний государственный долг создается, прежде всего, не как финансовый, а как политический инструмент, с помощью которого правительство создает общественный слой, материальные интересы которого нацелены на укрепление государства. Развитые рыночные государства обычно имеют значительный государственный долг, который правительство не может погасить в ближайшей перспективе. Более того, такая задача и не ставится перед ним. Внутренний государственный долг создается не для того, чтобы быть когда-нибудь погашенным. Он необходим как постоянно действующий инструмент. Выполнение же обязательств государства перед своими кредиторами осуществляется путем поддержания баланса между притоком и оттоком кредитов. Это общий принцип организации сберегательного дела. Регулирование данного процесса осуществляется через процентную политику.

Внешний государственный долг – это долг иностранным государствам, организациям и лицам. Этот вид долга ложится на страну наибольшим бременем, так как для его погашения государство должно отдавать какие-либо ценные товары, оказывать определенные услуги, кредитор обычно ставит определенные условия, после выполнения которых и предоставляется кредит. Кроме того, если платежи по внешнему долгу составляют значительную часть поступлений от внешнеэкономической деятельности страны (20–30%), то привлекать новые займы из-за рубежа становится трудно. Их предоставляют неохотно, под более высокие проценты, требуя поручительств и залогов.

Согласно ранее действующим нормам деление на внутренний и внешний долг осуществляется по валюте займа. К внутреннему государственному долгу относят обязательства, выраженные в национальной валюте тенге. Под внешним государственным долгом понимаются обязательства, возникающие в иностранной валюте. Деление государственного долга на внутренний и внешний по критерию валюты обязательств имело смысл до тех пор, пока национальная валюта не была свободно конвертируемой, т.е. все внутренние операции проводились в тенге, а внешнеэкономические – в долларах.

В современных условиях, когда осуществляется конвертируемость тенге по текущим операциям, назрела необходимость перехода к экономически обоснованной классификации, которую используют другие страны, включая страны МВФ. Речь идет о том, что внутренним долгом следует считать долг резидентам, а внешним – нерезидентам. Деление государственного долга на внутренний и внешний более естественно проводить по критерию влияния конкретного займа на платежный баланс, на агрегаты которого оказывают влияние все экономические операции с участием нерезидентов.

Различают краткосрочный (до 1 года), среднесрочный (до 5 лет) и долгосрочный (до 30 лет) государственный долг. Наиболее тяжелыми являются краткосрочные долги. По ним вскоре приходится выплачивать основную сумму долга с высокими процентами. Такую задолженность можно пролонгировать, но эта операция связана с высокими процентами. Государственные органы стараются консолидировать краткосрочную и среднесрочную задолженность, т.е. превратить ее в долгосрочные долги, отложив на длительный срок выплату основной суммы долга и ограничиваясь ежегодной выплатой процентов. В ряде стран существуют специальные управления государственного долга при министерстве финансов, которые осуществляют погашение и консолидацию старых долгов и привлечение новых заемных средств.

На сегодня формирование единой и эффективно функционирующей системы управления долгом Казахстана является одной из ключевых задач совершенствования государственного управления. В этом направлении важно удерживать валовой внешний долг страны на безопасном для страны уровне в долгосрочной перспективе, качественно управлять государственным долгом, долгом организаций с преобладающим участием государства, условными обязательствами государства и способствовать эффективному регулированию вопросов заимствований частным сектором на внешних рынках ссудного капитала.

Перспективными направлениями совершенствования системы государственных заимствований являются:

- оптимизация системы управления долгом государственного сектора, в том числе в части ведения соответствующего учета по долговым обязательствам, осуществления системного мониторинга и контроля за состоянием долга, управления рисками, эффективного взаимодействия государственных органов и организаций с преобладающим участием государства;
- максимальное приближение состава и структуры представления валового внешнего долга к международным методологическим стандартам;
- определение для Казахстана относительных показателей валового внешнего долга на среднесрочную перспективу, выступающих в качестве «сигнальных» пороговых значений, согласно которым государственные органы будут принимать определенные ограничительные меры для недопущения превышения валовым внешним долгом данных порогов;
- определение механизмов регулирования вопросов заимствования частным сектором на внешних рынках ссудного капитала;
- создание предпосылок для развития внутреннего рынка долговых инструментов.

Таким образом, государственный долг как экономическая категория представляет собой определенную систему отношений, возникающую между органами государственного управления, с одной стороны, частными лицами, негосударственными институтами, иностранными государствами – с другой, по поводу формирования и погашения задолженности органов

государственного управления, возникающих в результате формирования дополнительных средств государства. С точки зрения материально-вещественного содержания, государственный долг выступает как сумма долговых обязательств государства по выпущенным и непогашенным государственным займам, полученным кредитам и процентам по ним, выданным государством гарантиям перед физическими и юридическими лицами, иностранными государствами, международными организациями и иными субъектами международного права.

В некоторых странах к государственному долгу относятся также обязательства международных институтов, которые по своей природе являются надгосударственными образованиями, т.е. существует более широкое представление о государственном долге. Напротив, в ряде стран в государственный долг не входит или входит частично сумма обязательств государственной власти по гарантированию обязательств третьих лиц.

***Ключевые слова:** государственный долг, государственные финансы, государственный сектор, фискальная долговая политика, сбалансированная долговая политика, аллокативная долговая политика, инвестиции.*

20.2 Политика и механизмы государственных заимствований в Казахстане

В соответствии с действующим бюджетным законодательством, заимствование – это процесс, включающий в себя процедуры принятия решения о необходимости привлечения заемных средств, определения порядка и условий привлечения, использования, погашения и обслуживания займа, процедуры переговоров, обеспечения и гарантий исполнения обязательств, оформления и подписания соответствующих документов по займу, ратификации договора займа (при государственном внешнем заимствовании), получения, использования средств займа, включая процедуры учета, контроля и анализа исполнения обязательств сторонами.

По экономической сущности заимствование, регулируемое бюджетным законодательством разделяется на:

– государственное заимствование – это заимствование, осуществленное Правительством Республики Казахстан, местными исполнительными органами и Национальным Банком Республики Казахстан;

– негосударственное заимствование это заимствование, привлеченное юридическими лицами под государственные гарантии и поручительства государства.

Государственные займы по отношению к заемщику подразделяются на:

- 1) займы Правительства Республики Казахстан;
- 2) займы Национального Банка Республики Казахстан;
- 3) займы местных исполнительных органов.

По рынкам ссудного капитала государственные займы делятся на:

- 1) внешние государственные займы;
- 2) внутренние государственные займы.

По форме заимствования государственные займы делятся на:

- 1) выпуск государственных эмиссионных ценных бумаг;
- 2) заключение договоров займа.

Государственные эмиссионные ценные бумаги по сроку действия подразделяются на:

- 1) краткосрочные со сроком обращения до 1 года;
- 2) среднесрочные со сроком обращения от 1 года до 5 лет;
- 3) долгосрочные со сроком обращения свыше 5 лет.

Государственные эмиссионные ценные бумаги по целям выпуска подразделяются на:

- 1) выпускаемые в целях финансирования дефицита бюджета;
- 2) выпускаемые в целях содействия развитию внутреннего рынка долговых инструментов;
- 3) выпускаемые с целью финансирования инвестиционных проектов входящих в государственные программы развития.

В мировой практике выделяются две основные формы заимствований: безоблигационные и облигационные. Безоблигационная государственная задолженность — это задолженность в виде несекьюритизированных кредитов и займов, т.е. такая форма задолженности, которая не предполагает выпуск ценных бумаг. Отличительными особенностями этой формы являются:

1. Наличие в качестве кредитора одного и того же лица на протяжении всего времени кредита (займа).

2. Невозможность перехода права требования к третьим лицам, а значит относительная безопасность заемщика от концентрации прав требования в руках нежелательных лиц.

3. Ограниченные возможности реструктуризации такой формы в случае сложностей с обслуживанием долга.

Среди всех видов кредитов и займов, наиболее активно используемых в последние годы в большинстве стран, являются синдицированные кредиты, т.е. кредиты, выдаваемые несколькими кредитными учреждениями. Данный вид кредитов получает все большее распространение в условиях глобализации и активно применяется при заимствованиях на внешних рынках, поскольку обладает целым рядом преимуществ:

– синдицированные кредиты позволяют одновременно привлекать финансовые ресурсы различных крупных финансовых учреждений (банков);
– они обладают высокой гибкостью условий, как для кредитора, так и для заемщика;

– они предоставляют возможность осуществления продолжающегося характера финансирования через автоматически возобновляемый кредит (кредитные линии, мультивалютный кредит и т.п.).

Кредитование национальных правительств центральными банками или международными финансовыми институтами (Мировой банк, Международный валютный фонд и т.п.) чаще всего осуществляется в форме двусторонних кредитов, которые носят индивидуальный характер.

Облигационная задолженность возникает в результате выпуска долговых ценных бумаг. Хотя исторически она возникла намного позднее, чем безоблигационная, однако сегодня данная форма становится все более преобладающей, вытесняя несекьюритизированные кредиты и займы. Это объясняется тем, что секьюритизированная форма имеет целый ряд преимуществ:

- она позволяет обеспечить больший объем инвестиционного спроса;
- расширяет возможности гибкого регулирования объема и стоимости заимствований;
- облегчает реструктуризацию долга;
- позволяет осуществлять оптимизацию структуры долга в ходе его управления.

Государственные эмиссионные ценные бумаги могут выпускаться в документарной и бездокументарной форме. Государственные эмиссионные ценные бумаги на предъявителя могут выпускаться только в документарной форме. Государственные эмиссионные ценные бумаги могут выпускаться по номинальной и дисконтированной стоимости с фиксированной и нефиксированной (плавающей) ставкой вознаграждения. Государственный долг включает в себя внутренний и внешний государственный долг. Внутренний государственный долг является составной частью государственного долга по внутренним государственным займам и другим долговым обязательствам Правительства, Национального Банка и местных исполнительных органов перед резидентами Республики Казахстан.

Внешний государственный долг является составной частью государственного долга по внешним государственным займам и другим долговым обязательствам Правительства и Национального Банка перед нерезидентами Республики Казахстан.

Управление государственным и гарантированным государством долгом, долгом по поручительствам государства и рисками включает в себя:

- 1) ежегодную оценку состояния и прогноза на предстоящий плановый период государственного и гарантированного государством заимствования и долга, долга по поручительствам государства с определением в ней показателей, в соответствии с которыми устанавливаются объемы погашения и обслуживания, лимиты правительственного долга и долга местных исполнительных органов, предоставления государственных гарантий и поручительств государства. Эти функции выполняет МЭРТ РК совместно с Национальным Банком с участием Министерства финансов РК на основе объемов и структуры накопленного государственного и гарантированного государством долга, долга по поручительствам государства;

2) определение МЭРТ РК лимита правительственного долга и долга местного исполнительного органа, лимитов предоставления государственных гарантий и поручительств государства в порядке, установленном Правительством и утверждаемых в законе о республиканском бюджете;

3) определение Министерством финансов РК объемов, форм и условий заимствования Правительством, объемов погашения и обслуживания правительственного долга, утверждаемых в республиканском бюджете на соответствующий год;

4) осуществление Министерством финансов РК регистрации государственных займов и требований, связанных с исполнением государством обязательств по его гарантиям и поручительствам, мониторинга получения, использования, погашения и обслуживания государственных займов и государственного долга, гарантированного государством долга и долга по поручительствам государства, а также требований государства, возникших в связи с исполнением государством обязательств по его гарантиям и поручительствам;

5) подготовку и реализацию мероприятий по оптимизации структуры долга и его обслуживания, в том числе по досрочному погашению долга, покупке и продаже эмитентом государственных эмиссионных ценных бумаг на организованном рынке ценных бумаг, реструктуризации государственного и гарантированного государством долга, долга по поручительствам государства, рефинансированию долга, управлению рисками государственного и гарантированного государством заимствования и долга, долга по поручительствам государства и долга перед государством;

б) управление рисками государственного долга, гарантированного государством долга, долга по поручительствам государства и долга перед государством включает в себя их выявление, идентификацию, оценку и минимизацию с использованием Министерством финансов РК методов регламентации процедур и операций, соблюдения установленных лимитов и требований, диверсификации инструментов и рынков, применения различных производных финансовых инструментов (опционы, свопы, форвардные, фьючерсные и другие сделки, используемые на рынке для целей управления рисками), а также своевременное реагирование и принятие необходимых мер в управлении долгом юридических лиц, чьи долговые обязательства перед третьими лицами обеспечены государственными гарантиями и поручительствами.

Заимствование Правительством Республики Казахстан осуществляется:

1) в целях финансирования дефицита республиканского бюджета;

2) в целях содействия развитию внутреннего рынка долговых инструментов.

В условиях сложившегося профицита бюджета Правительство может осуществлять заимствование для рефинансирования правительственного

долга. Заимствование Правительством Республики Казахстан осуществляется в порядке, установленном Правительством Республики Казахстан, на основе:

- 1) установления целей и финансовых границ заимствования;
- 2) определения инвестиционных приоритетов заимствования;
- 3) формирования перечня предполагаемых правительственных займов.

Привлечение займов от имени Правительства осуществляется Министерством финансов РК на основании решения Правительства по каждому отдельному договору займа или виду государственных эмиссионных ценных бумаг. Эмитентом государственных эмиссионных ценных бумаг Правительства Республики Казахстан является Министерство финансов РК, которое определяет объемы, сроки и условия каждого выпуска таких государственных эмиссионных ценных бумаг. Для содействия развитию внутреннего рынка долговых инструментов правительственное внутреннее заимствование осуществляется с учетом формирования оптимального уровня правительственного заимствования, долга, затрат на его обслуживание и риска. При этом выпуск государственных ценных бумаг с необходимой структурой в обращении будет осуществляться на стабильном уровне по первоначально запланированному объему и графику вне зависимости от складывающегося фактического исполнения бюджета.

Государственное заимствование Правительством ограничивается установленными законом о республиканском бюджете лимитом правительственного долга и объемом бюджетных средств, направляемых на обслуживание правительственного долга. Погашение и обслуживание долга Правительства, покупка выпущенных им государственных ценных бумаг на организованном рынке ценных бумаг осуществляются Министерством финансов РК за счет бюджетных средств, предусмотренных в бюджете, через Национальный Банк.

В системе управления государственным долгом рассматривают валовый внешний (совокупный) долг и государственный долг. Валовый внешний долг — это более широкое понятие, которое включает не только государственный долг, но и долг финансовых и нефинансовых организаций, т.е. внешний долг страны, подразумевающий совокупный долг резидентов страны перед нерезидентами.

Государственный, или с этой позиции общественный, долг – это задолженность только органов государственной власти разных уровней перед другими секторами.

В структуре валового внешнего долга Казахстана (с 2005г по 2010г) государственный внешний долг в общем объеме валового внешнего долга в среднем составлял от 2% до 4%. В то время как, долг банков второго уровня достиг своей наибольшей доли в 2007 году – 47%, а другие сектора – 79% в 2010 году. По данным за 2010 год структура валового внешнего долга выглядела следующим образом: государственный внешний долг – 4%, банки второго уровня – 17%, другие сектора 79%.

Глава 20. Государственные и гарантированные государством
заимствование и долг

Таблица 20.1 – Государственный внешний долг, млн. долл. США

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010
Сектор государственного управления	1 478,9	1 495,2	1 491,5	1 641,9	2 218,1	3 800,3
<i>Краткосрочные</i>	0,0	38,8	60,3	23,8	0,0	49,1
Инструменты денежного рынка	0,0	38,8	60,3	23,8	0,0	49,1
<i>Долгосрочные</i>	1 478,9	1 456,4	1 431,2	1 618,1	2 218,1	3 751,2
Облигации и другие долговые ценные бумаги	52,3	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Ссуды	1 426,6	1 442,1	1 431,2	1 618,1	2 218,1	3 751,2
Органы денежно-кредитного регулирования	103,5	1 076,8	106,9	12,1	1 017,5	1 000,6
<i>Краткосрочные</i>	101,6	1 074,9	105,0	10,2	479,7	470,4
Инструменты денежного рынка	99,8	1 073,0	104,8	10,0	376,1	230,9
Наличные деньги и депозиты	1,0	0,8	0,0	0,3	103,6	239,5
<i>Долгосрочные</i>	1,9	1,9	1,9	1,9	537,8	530,2
Прочие долговые обязательства	1,9	1,9	1,9	1,9	537,8	530,2
Всего государственный внешний долг	1 582,40	2 572,00	1 598,40	1 654,00	3 235,60	4 800,90
ВСЕГО ВВД	43 428,5	74 014,1	96 893,0	107 933,4	113 239,3	119 242,5
<i>Краткосрочные</i>	8 151,4	12 660,9	11 953,1	9 976,6	10 295,2	9 036,7
<i>Долгосрочные</i>	35 277,1	61 353,2	84 939,9	97 956,7	102 944,0	110 205,8

В числе международных организаций основными кредиторами внешнего долга Правительства РК выступают Международный банк реконструкции и развития, Европейский банк реконструкции и развития, Японский банк международного сотрудничества, Исламский банк развития, Азиатский банк развития, иностранные коммерческие банки на долю которых приходится свыше половины объема заимствований.

Заимствование местными исполнительными органами районов (городов областного значения) осуществляется в виде получения займов от акимата области для финансирования дефицита бюджета района (города областного значения). Заимствование местными исполнительными органами областей, города республиканского значения, столицы осуществляется в двух основных формах:

- получения займов от Правительства;
- выпуска акиматами городов Астаны и Алматы государственных ценных бумаг для обращения на внутреннем рынке для финансирования дефицита бюджета города республиканского значения, столицы.

Глава 20. Государственные и гарантированные государством
заимствование и долг

Таблица 20.2 – Валовый внешний долг по странам-кредиторам, млн.долл.США

Наименование стран	Состояние на 31.12.10 г.	в том числе по секторам			из Других секторов	
		Государственный	Банки	Другие сектора	Межфирменный долг	Гарантированный Правительством долг
Всего	119 242	4 801	20 024	94 418	53 247	310
Великобритания	24 262,6	280,0	12 173,0	11 809,6	955,7	0,0
Виргинские острова (Британские)	3 082,4	0,0	0,0	3 082,4	1 410,6	0,0
Китай	12 469,4	0,0	2 478,7	9 990,7	837,7	0,0
Нидерланды	26 684,9	0,0	517,4	26 167,4	21 400,9	0,0
Российская Федерация	2 588,4	0,0	254,6	2 333,8	380,4	0,0
США	11 478,9	0,0	202,3	11 276,6	10 603,0	0,0
Франция	6 451,9	0,0	14,0	6 437,9	6 057,9	0,0
Япония	4 255,9	944,6	54,1	3 257,2	2 708,1	0,0
Другие страны	8 590,9	969,8	1 597,2	6 024,0	5 345,9	0,0
Международные организации	4 660,7	2 556,3	606,0	1 498,5	20,1	233,8

Государственное заимствование регионами ограничивается установленным лимитом долга соответствующего местного исполнительного органа и объемом средств местного бюджета, направляемых на погашение и обслуживание долга соответствующего местного исполнительного органа. Данный лимит устанавливается Правительством на соответствующий финансовый год. При этом объем расходов на погашение и обслуживание долга местного исполнительного органа не должен превышать размер, равный 10% от доходов местного бюджета на соответствующий финансовый год. Погашение и обслуживание долга местных исполнительных органов осуществляются ими за счет средств, предусмотренных в местных бюджетах.

Выпуск ценных бумаг для обращения на внутреннем рынке акиматами городов Астаны и Алматы осуществляется в порядке, установленном Правительством. Условия, объем и целевое назначение выпускаемых государственных ценных бумаг определяются Правительством. При этом совокупный объем государственного заимствования местных исполнительных органов не должен превышать установленный лимит долга для бюджета данных городов. Погашение долга акиматов Астаны и Алматы по выпускаемым государственным ценным бумагам осуществляется в обязательном порядке в установленный обязательствами срок.

В современной практике формирования и управления государственно-го долга важное место занимает предоставление государственных гарантий и образование на её основе государственных (внебалансовых) обяза-

тельств. Государственной (правительственной, суверенной) гарантией Республики Казахстан (государственная гарантия) является обязательство Правительства перед заимодателем полностью или частично погасить задолженность в случае неуплаты заемщиком-резидентом Республики Казахстан причитающейся с него суммы в установленный срок. Государственные гарантии предоставляются заимодателям в качестве обеспечения исполнения казахстанскими резидентами обязательств по полученным ими негосударственным займам.

В соответствии с действующим законодательством исключительным правом предоставления государственных гарантий от имени Республики Казахстан по займам обладает Правительство Республики Казахстан. По его поручению Минфин РК осуществляет предоставление государственных гарантий на условиях и в порядке им определяемых. Государственные гарантии предоставляются в пределах устанавливаемого законом лимита на соответствующий финансовый год. Государственные гарантии не могут предоставляться в качестве обеспечения возврата займов местных исполнительных органов.

При предоставлении государственных гарантий заемщиком составляется обязательство (соглашение) о возвратности им бюджетных средств, расходуемых Правительством при исполнении обязательств гаранта. За предоставление государственной гарантии по негосударственному займу с заемщика взимается предварительная единовременная плата (сбор) в размере 0,2% от суммы государственной гарантии для юридических лиц, образованных со стопроцентным участием государства в уставном капитале, и в размере 2% от суммы государственной гарантии для прочих юридических лиц.

Соглашение о предоставлении государственной гарантии является соглашением между Минфином РК, поверенным (агентом) и заемщиком по гарантированному государством займу, устанавливающим правоотношения сторон по предоставлению государственной гарантии, обеспечению выполнения обязательств согласно договору займа, гарантированного государством, возврату средств республиканского бюджета, отвлеченных в случае исполнения обязательств по государственной гарантии.

К юридическим лицам, претендующим на получение государственной гарантии по займам, в которых они выступают в качестве заемщика, предъявляются следующие требования:

- 1) быть резидентом Республики Казахстан, осуществляющим предпринимательскую деятельность;
- 2) осуществлять реализацию проектов, включенных в перечень инвестиционных проектов, предлагаемых к финансированию за счет средств негосударственных займов под государственные гарантии на соответствующий период, утверждаемый Правительством;

3) иметь гарантию банка второго уровня либо договор страхования, удовлетворяющие требованиям обеспечения возвратности займов, устанавливаемым Минфином РК по согласованию с Национальным банком РК;

4) иметь положительное заключение отраслевого уполномоченного органа, Министерства финансов РК и МЭРТ РК.

Кроме того, юридические лица должны не иметь задолженности по погашению и обслуживанию ранее полученных гарантированных государством займов, сроки платежей по которым наступили, а также иной просроченной задолженности перед кредиторами и обеспечить обязательства по софинансированию предлагаемого инвестиционного проекта в случае привлечения займа, не покрывающего общую стоимость проекта.

К требованиям также относится наличие собственного капитала, составляющего не менее 30% стоимости предлагаемого инвестиционного проекта, его платежеспособность. Юридические лица претендующие на получение государственных гарантий по займам должны не подлежать ликвидации, на его имущество не должен быть наложен арест, его финансово-хозяйственная деятельность не должна быть приостановлена в соответствии с законодательством.

Отбор инвестиционных проектов для предоставления государственных гарантий осуществляется МЭРТ.

В договоре гарантии или гарантийном обязательстве указываются:

1) реквизиты постановления Правительства, согласно которому предоставляется государственная гарантия;

2) наименование и местонахождение заемщика;

3) содержание основного обязательства заемщика;

4) гарантируемая сумма займа, прочие гарантируемые обязательства по займу, на которые распространяется действие выдаваемой государственной гарантии;

5) срок действия государственной гарантии;

6) должностное лицо, подписавшее договор гарантии (гарантийное обязательство).

Реструктуризация гарантированного государством займа осуществляется по соглашению заимодателя и заемщика в случае принятия решения Правительством Республики Казахстан. При реструктуризации гарантированного государством займа по требованию заимодателя ранее выданная государственная гарантия может быть подтверждена или заменена новой. Гарантируемая при этом сумма займа не может превышать сумму займа по ранее выданной государственной гарантии.

Ключевые слова: государственные займы, ссудный капитал, кредит, синдицированный кредит, рефинансирование, риски, гарантия, внебалансовое обязательство.

20.3 Государственные ценные бумаги как инструменты формирования государственного долга

Государственные ценные бумаги – это долговые обязательства государства и местных органов власти, выпускаемые в обращение с целью мобилизации временно свободных средств для финансирования дефицита государственного бюджета, а также на финансирование государственных программ.

Эмиссия государственных ценных бумаг позволяет снижать процентные ставки по заемным ресурсам, мобилизуя не задействованные на отечественном финансовом рынке средства юридических и физических лиц, а также нерезидентов для покрытия дефицита и временных кассовых разрывов местных бюджетов, финансирования сезонных работ. Широкий круг инвесторов обеспечивает возможность заимствования на более предпочтительных условиях по сравнению с привлечением на эти цели прямых кредитов коммерческих банков.

Поскольку такие правительственные заимствования представляют собой кредиты государству, то кредиторы будут ожидать не только возврата своих средств, но также и плату за использование их денег. Поскольку по кредиту такие платежи называются процентными, методы, которые правительство может использовать для выплаты этих процентов, называются «видами процентов». По дисконтированию правительство включает все начисляемые на заимствование проценты и выплачивает вместе с основной суммой долга. Соответственно первоначальная сумма, предоставляемая в кредит государству, будет меньше той суммы, которую государство выплачивает в конце срока. Традиционно этот метод применяется практически для всех краткосрочных бумаг, но в последние годы он также стал популярен для более долгосрочных инструментов.

При купонных платежах государство устанавливает фиксированную годовую процентную ставку (купон), который выплачивается кредиторам либо раз в год, либо раз в полгода. В этом случае та сумма, которую государство заимствует в начале периода, будет равняться той сумме, которую оно выплатит в конце периода. Этот метод используется правительствами для большинства государственных облигаций.

Государственные ценные бумаги подразделяются по следующим признакам. По виду эмитента:

- ценные бумаги центрального правительства,
- муниципальные ценные бумаги,
- ценные бумаги государственных учреждений,
- ценные бумаги, которым придан статус государственных.

По сфере размещения государственные ценные бумаги делятся на:

- внутренние – размещаемые на казахстанском финансовом рынке;
- внешние – суверенные еврооблигации, размещаемые на зарубежных биржевых площадках.

Глава 20. Государственные и гарантированные государством
заимствование и долг

Таблица 20.3 – Долговые ценные бумаги, выпущенные резидентами
и принадлежащие нерезидентам, по месту эмиссии млн. долл. США

	на 31.12.2006 г.	на 31.12.2007г.	на 31.12.2008г.	на 31.12.2009г.	на 31.12.2010 г.
Долговые ценные бумаги, выпущенные резидентами и принадлежащие нерезидентам, всего	4 201,5	4 102,9	3 156,7	3 930,1	20 050,9
<i>Выпущенные внутри страны</i>	2 059,8	1 468,0	1 441,5	992,8	945,9
<i>Выпущенные за рубежом</i>	2 141,7	2 635,0	1 715,2	2 937,2	19 105,0
Сектор государственного управления	53,1	60,3	23,8	0,0	49,1
<i>Выпущенные внутри страны</i>	38,8	60,3	23,8	0,0	49,1
<i>Выпущенные за рубежом</i>	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Органы денежно-кредитного регулирования	1 073,0	104,8	10,0	376,1	230,9
<i>Выпущенные внутри страны</i>	1 073,0	104,8	10,0	376,1	230,9
<i>Выпущенные за рубежом</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Банки	2 984,1	3 266,2	2 518,3	2 752,0	10 715,7
<i>Выпущенные внутри страны</i>	856,7	791,6	818,1	18,4	9,4
<i>Выпущенные за рубежом</i>	2 127,4	2 474,6	1 700,2	2 733,6	10 706,3
Другие сектора	91,3	671,7	604,7	801,9	9 055,1
<i>Выпущенные внутри страны</i>	91,3	511,3	589,7	598,3	656,4
<i>Выпущенные за рубежом</i>	0,0	160,4	15,0	203,7	8 398,7

В то же время по аналогии с государственным кредитом, долговые ценные бумаги, к которым относится и ГЭЦБ, могут выпускаться в виде еврооблигаций и частным сектором. Учет всего объема валового внешнего долга Национальным банком РК ведется по всем видам ценных бумаг.

Основные виды ГЦБ в Республике Казахстан:

- краткосрочные казначейские обязательства ГККО (МЕККАМ);
- среднесрочные казначейские обязательства ГСКО (МЕОКАМ);
- специальные казначейские обязательства ГСКО (МЕАКАМ);
- индексированные казначейские обязательства ГИКО (МЕИКАМ);
- краткосрочные казначейские валютные обязательства ГКВО СМЕКАЕМ);
- среднесрочные казначейские валютные обязательства ГСКВО (МЕОКАВМ);
- специальные валютные государственные облигации СВГО (АВМЕКАМ, МЕУЖКАМ, МОИКАМ, МУИКАМ);
- национальные сберегательные облигации (НСО);
- ноты Национального банка РК (специальные, краткосрочные валютные краткосрочные ноты (в тенге).

Глава 20. Государственные и гарантированные государством
заимствование и долг

В таблице представлены данные по объему выпущенных государственных ценных бумаг, эмитентом которых является Национальный банк РК и Министерство финансов РК. За период с 2007г. по 2010г. значительную долю внутреннего государственного долга формировало Министерство финансов РК – 67%. В 2011 году Национальный банк РК осуществляет активную эмиссионную деятельность, доведя уровень займов до 45% от общего объема.

Таблица 20.4 – Государственные ценные бумаги Казахстана
(внутренний облигационный долг государства)

	01.01.05	01.01.06	01.01.07	01.01.08	01.01.09	01.01.10	01.01.11	01.02.11	01.03.11
Всего ГЦБ, млн.тенге	650 171	466 583	1236 457	729 309	1050 551	2002 586	2690 353	2951534	3201 936
Краткосрочные ноты НБК , объем	389 605	146 000	838 558	190 790	240 972	681 021	1016 401	1253 532	1449 137
- ЭД*, %	3,9	2,3	4,91	6,31	6,52	2,23	1,32	1,31	1,25
ЦБ Министерства финансов РК, всего, млн.тенге	251 810	314 145	393 206	535 126	809 579	1321 565	1673 951	1698 001	1752 799
МЕККАМ , объем	21 185	34 000	-	71 178	177 826	157 791	144 762	135 258	136 999
- ЭД, %	4,88	2,94	-	8,94	6,9	4,37	1,99	1,91	1,83
МЕЙКАМ, объем	2 154	935	215	215	-	-	-	-	-
- ЭД, %	4,64	4,15	4,16	4,16	-	-	-	-	-
МУИКАМ, объем	-	-	-	24 504	52 909	52 909	52 909	52 909	52 909
- ЭД, %	-	-	-	8,42	14,28	14,28	14,28	14,28	14,28
МЕОКАМ, объем	205 320	243 020	244 044	242 162	272 517	428 757	466 851	486 179	484 106
- ЭД, %	6,4	5,66	5,54	5,47	6,45	6,92	5,98	5,86	5,72
МЕУКАМ, объем	-	-	41 834	50 259	84 018	290 783	486 556	486 231	526 361
- ЭД, %	-	-	4,99	5,21	6,78	7,54	6,58	6,58	6,4
МЕУЖКАМ объем	22 190	36 190	107 113	146 809	222 309	381 752	513 202	527 752	542 752
МАОКАМ, объем	-	-	-	-	-	9 573	9 672	9 672	9 672
- ЭД, %	-	-	-	-	-	7,71	7,64	7,64	7,64
МАОКО, объем	961	-	-	-	-	-	-	-	-
МуниципальныеЦБ, всего, млн.тенге	8 755	6 438	4 693	3 393	-	-	-	-	-
Примечание: составлено по данным Национального банка РК, * - ЭД – эффективная доходность									

Выпуск муниципальных облигационных займов позволяет решать ряд задач местного масштаба. К их числу относятся:

1. финансирование текущего дефицита регионального бюджета;
2. погашение ранее размещенных долговых обязательств. При этом фактически осуществляется рефинансирование задолженности (при наличии доверия к эмитенту, его финансовой осмотрительности и недопущении откровенных пирамидальных схем);
3. сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в региональный бюджет (ликвидация кассовых разрывов);
4. привлечение значительных финансовых ресурсов для нужд региона в

случае финансирования собственных местных программ и капиталоемких проектов без увеличения налогового бремени на предприятия;

5. обеспечение коммерческих банков, инвестиционных институтов и других финансовых структур высоконадежными растущими резервными активами, не омертвляющими их капитал;

6. обработка элементов долгосрочной эмиссионной программы и технологии выпуска и размещения ценных бумаг в регионе.

Как известно, основными методами размещения государственных ценных бумаг в Казахстане являются аукционы с удовлетворением множественных процентных условий и аукционы с удовлетворением по единому процентному условию.

Первый способ предполагает представление заявок в режиме реального времени, когда участники взаимодействуют при помощи электронных средств связи. При такой аукционной продаже заявки подаются в запечатанном виде с одновременным указанием количества ценных бумаг и цены, с последующим предпочтением ценных бумаг с самой высокой ценой по ценам и количествам, указанных в их заявках.

Второй тип аукциона иногда носит название «аукциона второй цены», так как аукционная цена обычно устанавливается по второй из самых высоких по цене заявок или по интервалу единой цены сверх второй из самых высоких по цене заявок. Размещение каждой эмиссии происходит по голландскому принципу первоочередного удовлетворения заявок с наименьшими дисконтами (цена устанавливается с точностью до двух знаков после запятой), пока не будет исчерпан предложенный Министерством финансов объем.

Тип аукциона, принятый в Казахстане, является голландским типом, то есть заявки подаются как с конкурентными, так и с неконкурентными предложениями. В конкурентной заявке покупатель кроме количества обязательств указывает общий объем покупки, предполагаемую доходность в процентах на одно обязательство, предполагаемую цену всего объема покупки. В неконкурентном предложении покупатель указывает общее количество ценных бумаг, которые он готов приобрести по средневзвешенной цене аукциона.

Для заключения договора на выполнение функций первичного дилера по обслуживанию операций с МЕККАМ вышеперечисленные организации должны отвечать следующим требованиям:

– наличие лицензии на осуществление дилерской и брокерской деятельности на рынке ценных бумаг для осуществления операций по купле-продаже МЕККАМ за свой счет, а также за счет и по поручению инвесторов;

– наличие лицензии на осуществление дилерской деятельности на рынке ценных бумаг для осуществления операций с МЕККАМ только за свой счет.

Наличие внутреннего долга является, скорее, правилом, чем исключением в экономике. Экономически развитые страны, как правило, имеют значительный государственный внутренний долг.

Внутренний государственный долг рассматривается как заем нации самой себе и не влияет на общие размеры совокупного богатства нации. Определенные отрицательные последствия перекрываются положительными эффектами от мобилизации дополнительных финансовых ресурсов в инвестиции или развитие экономики страны.

Однако присутствует и ряд отрицательных последствий наличия внутреннего государственного долга:

1. обслуживание государственного долга (выплата процентов за пользование заемными средствами) производится за счет бюджетных средств, т.е. за счет налогоплательщиков;

2. для уменьшения долга государство может увеличивать налоги, что может привести к макроэкономическим последствиям, таким как уменьшение инвестиций;

3. действует эффект «вытеснения инвестиций» из частного сектора, т.е. выход государства на ссудный рынок усиливает конкуренцию на денежном рынке, что в свою очередь приводит к увеличению процентных ставок на денежный капитал. Это лишает частный сектор какой-то части инвестиций и соответственно тормозит экономическое развитие страны.

Одной из основных задач казахстанского рынка ценных бумаг, является расширение спектра предлагаемых финансовых инструментов в целях увеличения возможностей для инвестирования.

Приоритетными направлениями для решения данного вопроса будут:

– дальнейшее развитие рынка ГЦБ, в том числе рассмотрение возможности осуществления правительственного заимствования на стабильном уровне для установления соответствующего ориентира на фондовом рынке, также построение реалистичной кривой доходности по всему спектру финансовых инструментов на внутреннем финансовом рынке республики;

– совершенствование законодательства о выпуске и обращении ценных бумаг под государственные гарантии и поручительства государства в части реализации механизмов использования указанных поручительств и гарантий;

– запуск механизмов секьюритизации;

– развитие механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) путем выпуска облигаций с гарантией государства;

– принятие эффективных мер по развитию рынка производных финансовых инструментов, планируется дальнейшее совершенствование законодательства и устранение законодательных норм, препятствующих развитию рынка деривативов.

Ключевые слова: государственные ценные бумаги, облигации, эмитент, валовый внешний долг, реструктуризация, муниципальные ценные бумаги.

20.4 Современное состояние и методы управления государственным долгом

Повышение эффективности управления правительственным долгом зависит от ряда факторов, к числу которых относится развитие внутреннего рынка долговых инструментов, валютные риски, неурегулированные долги местных исполнительных органов, а также условные обязательства государства и т.д..

В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан, заимствование Правительством осуществляется в целях финансирования дефицита республиканского бюджета. При профиците бюджета Правительство может осуществлять заимствование для рефинансирования правительственного долга. В то же время, во многих странах меры, принимаемые в целях эффективного управления правительственным долгом, направлены также на развитие и поддержание эффективной работы внутреннего рынка ценных бумаг.

К примеру, в Японии развитие рынка государственных ценных бумаг считается важной целью управления государственным долгом, так как этот рынок, благодаря низкому уровню кредитного риска, служит ориентиром для внутреннего финансового рынка и является тем сегментом внутреннего рынка ценных бумаг, на котором ведется наиболее активная торговля.

В Казахстане существует практика, когда институты развития, а также национальные компании, создаваемые государством, на капитализацию которых ежегодно из республиканского бюджета выделяются средства, осуществляют размещение свободных денежных средств в государственные ценные бумаги. В результате государство осуществляет двойные расходы – при капитализации институтов развития и при выплате процентов по государственным ценным бумагам.

Продолжающееся на протяжении нескольких лет ослабление позиции доллара США не только на валютном рынке Казахстана, но и на всех международных рынках, выгодно для Казахстана как для заемщика. Однако существуют риски колебания курсов валют. Поэтому в целях снижения валютного риска необходимо анализировать экономические и политические факторы, которые могут оказать влияние на курсы валют, входящих в валютную структуру правительственного долга. Низкая диверсификация валютной структуры правительственного долга подвержена риску наступления финансовых потерь в результате кризиса и колебания курсов валют и с этой точки зрения является уязвимой, что негативно будет отражаться на состоянии экономической безопасности государства.

Нерешенными вопросами являются проблемы по учету неурегулированных и непризнанных долгов местных исполнительных органов, которые можно разделить на две группы:

1) несвоевременное исполнение обязательств по кредитам. Систематическая реструктуризация долгов местных исполнительных органов отрицательно влияет на исполнение доходной части республиканского бюджета;

2) проблема подтверждения и погашения долгов перед республиканским бюджетом по кредитам прошлых лет, привлеченным под гарантии Правительства и акимов местных исполнительных органов.

Как показала практика, привлечение займов юридическими лицами, чьи долговые обязательства перед третьими лицами обеспечены государственными гарантиями, и их последующее обслуживание непосредственными должниками осуществляются неэффективно. Отсутствует соответствующая система контроля за финансовым состоянием юридических лиц, чьи долговые обязательства перед третьими лицами обеспечены государственными гарантиями. Предусмотренные законодательством меры по минимизации возможных рисков наступления обязательств государства по выданным (выдаваемым) гарантиям не позволяют принять меры по своевременному реагированию и устранению недостатков в управлении долгом юридических лиц, чьи долговые обязательства перед третьими лицами обеспечены государственными гарантиями.

В результате совершенствования действующих и внедрения новых механизмов государственно-частного партнерства в Казахстане и реализации проектов по концессионным соглашениям государство, согласно Закону Республики Казахстан “О рынке ценных бумаг”, выдает поручительства в рамках концессионного соглашения по реализации инфраструктурного проекта, заключенного между государством и эмитентом, в сумме, соответствующей стоимости передаваемого государству объекта. В ходе реализации инфраструктурных проектов были выявлены проблемы, связанные с порядком выполнения и размерами государственной ответственности по выданным поручительствам. Учитывая, что институт поручительства был введен в целях привлечения средств частного сектора, в частности, пенсионных накоплений, для реализации инфраструктурных проектов, а также для развития рынка инфраструктурных облигаций, в настоящее время требует решения проблема институционального обеспечения развития данного сегмента рынка ценных бумаг со стороны государства.

1. Долг организаций с преобладающим участием государства

Помимо мониторинга и управления долгом Правительства, местных исполнительных органов и Национального Банка существует необходимость в мониторинге и управлении долгов организаций с преобладающим участием государства, включая их дочерние, зависимые и совместно контролируемые организации. В соответствии с законодательством Республики Казахстан, акционер общества не отвечает по его обязательствам и несет риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих ему акций. Следует отметить, что эта норма характерна для всех корпоративных структур во всем мире. Вместе с тем,

имеют место случаи, когда судебные иски иностранных компаний по исполнению долговых обязательств акционерных обществ с государственным участием, в том числе по долгам, юридически не относящимся к государственному долгу, выставляются к Правительству. Подобные судебные разбирательства негативно влияют на международный имидж страны.

2. Внешний долг частного сектора

По оценке по состоянию на 1 января 2011 года внешний долг частного сектора (включая внешний долг организаций с участием государства и гарантированный государством внешний долг) составил 94,4 млрд. долл. США.

Непрерывный рост валового внешнего долга страны, который с 76 % к ВВП в 2005 году достиг 81,7 % к ВВП по состоянию на 1 января 2011 года не может не привлекать внимание Правительства и Национального Банка. Высокий темп роста валового внешнего долга поддерживается в большей степени за счет роста внешнего долга частного сектора, в том числе, за счет долга банковского сектора. При этом если общий валовый внешний долг страны вырос за 2010 год на 6,0 млрд. долларов США, то задолженность частного сектора (без учета банков) возросла на 14,5 млрд. долларов США.

3. Долг финансового сектора

Уязвимость финансового сектора велика, поскольку финансовые институты обычно имеют высокий леведредж, подверженный несоответствиям сроков платежа, функционируют на рынках, где высок риск асимметричной информации и моральный риск. Одной из ключевых проблем роста обязательств перед нерезидентами является увеличение подверженности именно банковского сектора рискам рефинансирования, валютному, процентному риску и риску ликвидности. Внешние заимствования, которые привлекаются в иностранной валюте, усиливают подверженность банков валютному риску, связанному с колебаниями курсов валют, а перекредитование этих средств путем предоставления кредитов заемщикам, не имеющим собственных валютных источников, также усиливает кредитный риск банков. Кроме того, дисбаланс в сроках размещенных активов и привлеченных обязательств оказывает отрицательное влияние на уровень валютной ликвидности отечественных банков.

4. Долг нефинансового корпоративного сектора

По оценке по состоянию на 1 января 2011г. 44,7 % от валового внешнего долга составляет межфирменная задолженность казахстанских организаций перед иностранными материнскими и дочерними компаниями, что составляет 53,2 млрд.долл.США.

Кроме того, затраты на разведку, осуществляемую филиалами иностранных подрядчиков по соглашениям о разделе продукции (СРП), контрактам на недропользование, относятся на внешний долг. В контексте управления внешним долгом межфирменная задолженность считается менее опасной, так как прямой инвестор-кредитор разделяет риск неплатежеспособности заемщика через свое участие в управлении его деятельностью.

Однако как показал кризис межфирменный долг способен создавать дополнительное давление на валютный курс, поскольку иностранные инвесторы могут начать конвертировать и вывозить внутренние активы платежеспособных предприятий (например, срочные депозиты в банках и иные временно свободные средства) под видом погашения обязательств.

При положительных результатах разведки вся накопленная сумма затрат может быть возмещена продукцией после начала ее добычи и реализации. Следовательно, чем выше будут затраты, требующие возмещения, тем меньше страна получит валютной выручки, которая может быть предложена на внутреннем валютном рынке, несмотря на рост ВВП и экспорта вследствие реализации нефти.

Чрезмерное финансирование в иностранной валюте корпоративного сектора совместно с ограниченной рентабельностью и/или финансирование структуры, которая имеет высокий левередж относительно краткосрочного финансирования, может привести к всеобщей корпоративной неплатежеспособности. Корпорации, которые заимствуют в иностранной валюте, но производят не так много экспортных товаров или услуг (как было, например, в Индонезии) подвергаются острому сокращению потока наличности (и прибыли) как только национальная валюта начинает обесцениваться.

Существенные риски в корпоративном секторе также могут возникать и со стороны крупных заемщиков, являющихся отраслеобразующими компаниями и имеющих большую внешнюю задолженность. Здесь существует риск временных трудностей с оплатой долга в результате, например, падения цен на нефть или иные товары основной экспортной номенклатуры республики.

Законодательством Республики Казахстан предусматриваются определенные ограничения с целью минимизации возникающих при внешнем заимствовании рисков корпоративного сектора (“правило достаточной капитализации”), установленное статьей 94 Налогового кодекса).

Анализ мирового опыта показывает, что не существует каких-либо установленных конкретных стратегий и систем управления долгом. Многие страны формируют свои собственные системы управления долгом с учетом своих национальных экономических особенностей. К примеру, в большинстве стран функции по управлению долгом рассредоточены по ряду учреждений, тем не менее, в некоторых экономически развитых странах (Ирландия, Новая Зеландия, Швеция, Великобритания и т.д.) существуют специальные независимые службы по управлению государственным долгом.

Во многих странах политика государственного (правительственного) заимствования, кроме финансирования дефицита государственного бюджета, также фокусируется на развитии внутреннего фондового рынка, однако существуют другие страны (Бразилия), в которых в большей степени правительственное заимствование осуществляется на внешних рын-

как капитала для того, чтобы не создавать конкуренцию для финансовых институтов страны. Кроме того, по уровню размеров валового внешнего долга страны находятся на разных позициях.

В соответствии с основными направлениями принятой Концепцией по управлению государственным и валовым внешним долгом в Казахстане приняты к реализации следующие меры для формирования устойчивой и эффективно функционирующей системы управления долгом.

1. Относительные параметры долга

В рамках создания системы управления долгом государственного сектора и регулирования внешнего долга частного сектора необходимо определить для страны относительные показатели валового внешнего долга на среднесрочную перспективу, выступающие в качестве возможных пороговых значений, для недопущения превышения которых государственные органы могут принимать определенные ограничительные меры в рамках законодательства Республики Казахстан.

Пороговые значения валового внешнего долга определяются на среднесрочный период с учетом политики социально-экономического развития страны, темпов изменения внешнего долга по отдельным направлениям, степени подверженности финансовым потрясениям и рискам в порядке, определяемом Правительством совместно с Национальным Банком.

Следует отметить, что в соответствии с классификацией Всемирного банка, к категории стран с чрезмерным уровнем задолженности относятся те государства, у которых на протяжении последних лет хотя бы один из двух следующих показателей превышал критическое значение – отношение приведенной стоимости накопленного долга к ВВП составляло 80 %; или отношение приведенной стоимости к экспорту было выше 220 %. Задолженность считается умеренной, если первый показатель находится в пределах от 18 % до 80 % или второй показатель колеблется между 132 % и 220 %.

Для Казахстана, как для страны, формирующей эффективную систему управления долгом для обеспечения надлежащей экономической безопасности, представляется целесообразным снизить темпы роста по отдельным направлениям внешнего долга и достичь на среднесрочном периоде формирования валового внешнего долга в коридоре 65-70 % к ВВП.

При превышении этого порогового значения необходимость введения новых или ужесточения действующих ограничительных мер будет определяться исходя из структуры внешнего долга (доля краткосрочного долга, доля межфирменной задолженности), прогнозной динамики ВВП, международных резервов и экспорта, а также с учетом динамики сводных индикаторов финансовой устойчивости и вероятности внешних шоков.

Мировой опыт экономических кризисов показывает, что наибольший риск для финансовой устойчивости страны представляют краткосрочные внешние обязательства, особенно банковского сектора. В связи с этим в контексте регулирования внешнего долга особое значение имеет установ-

ление пороговых значений (лимитов) краткосрочной валютной ликвидности для банков.

В настоящее время лимит краткосрочной валютной ликвидности установлен на уровне 0,8. В целях регулирования внешних обязательств банков будут систематически пересматриваться вышеуказанный лимит краткосрочной валютной ликвидности и максимальный лимит краткосрочных обязательств перед нерезидентами, а также приниматься иные необходимые меры.

Необходимо изучить возможность и целесообразность установления пороговых значений отношения внешнего долга к ВВП по отдельным направлениям (секторам) с учетом уже принятых мер, способствующих ограничению внешнего заимствования резидентами республики. Оценка целевого параметра и иных параметров, характеризующих вышеуказанные показатели общей и секторальной платежеспособности и ликвидности, должна производиться при формировании плана социально-экономического развития страны для согласования возможных мер ограничения внешнего заимствования с перспективой развития отдельных секторов и отраслей экономики республики.

Вместе с тем следует учитывать необходимость максимального ограничения прямого вмешательства государства в хозяйственную деятельность частного сектора. В целом, меры, направленные на сокращение внешнего долга частного сектора, должны носить регулирующий (косвенный) характер. Применение прямых ограничительных мер по удержанию размера обязательств частного сектора перед нерезидентами может допускаться в исключительных случаях, в качестве крайней меры для обеспечения экономической безопасности страны. При этом особое внимание со стороны уполномоченных органов будет уделено качеству привлекаемых внешних займов с точки зрения экономической безопасности.

Национальным Банком и Правительством в рамках ежегодной оценки валового внешнего долга проводится стресс-тестирование портфеля долговых инструментов при экономических и финансовых потрясениях. Результаты стресс-тестирования также могут послужить основанием для снижения или увеличения относительных параметров валового внешнего долга.

Для достижения планируемых параметров валового внешнего долга государственные органы не должны ограничиться только пруденциальными мерами. Для удовлетворения спроса реального сектора экономики в финансировании необходимо создать условия для развития альтернативных источников на внутреннем рынке ссудного капитала для привлечения необходимых финансовых ресурсов.

2. Информационный обмен. Правовое обеспечение

В целях обеспечения эффективного управления, по долгу государственного сектора и внешнему долгу частного сектора осуществляется системный мониторинг. Одной из основных проблем управления долгом является отсутствие работающей системы обмена информацией между государ-

ственными органами, ответственными за управление внешним долгом организаций с преобладающим участием государства и регулирование внешнего долга частного сектора.

Поэтому для осуществления обмена информацией между государственными органами и проведения системного анализа состояния долга на должном уровне, создается единая интегрированная электронная база данных, которая будет обновляться на ежеквартальной основе по долгу сектора государственного управления и условным обязательствам государства – Министерством финансов РК, по внешнему долгу организаций с преобладающим участием государства и внешнему долгу частного сектора – Национальным Банком в части индикаторов финансовой стабильности финансового сектора, Агентством РК по статистике в части индикаторов нефинансового корпоративного сектора в пределах своей компетенции.

При этом информация конфиденциального характера не должна содержаться в создаваемой базе данных и подлежит обмену между государственными органами посредством применяющейся практики заключения соглашений об информационном обмене. Государственные органы, принимающие участие в управлении и регулировании внешнего долга страны, в рамках своей компетенции должны иметь соответствующий доступ к информации о внешнем долге резидентов Республики Казахстан.

В действующем законодательстве вопросы управления долгом недостаточно регламентированы, существуют отдельные нормативные правовые акты различных государственных органов, предусматривающие вопросы управления долгом не в полном объеме.

В целях создания эффективной системы управления долгом страны необходимо сформировать единую политику государства по работе с международными финансовыми организациями, в рамках которой будут определены конкретные направления сотрудничества с каждой международной финансовой организацией, признанной международным сообществом, в зависимости от специфики ее деятельности, условий предоставления заемных средств и сложившейся практики работы (эффективность реализации инвестиционных проектов в республике, опыт работы и т.д.).

Политика государства по работе с международными финансовыми организациями отражена в стратегии управления долгом и определена следующими направлениями сотрудничества:

Всемирный Банк – сельское хозяйство, здравоохранение, таможенный сектор, территориальное развитие, охрана окружающей среды, развитие инфраструктуры, коммерциализация технологий (частный сектор или финансовый сектор), осуществление инвестиционных проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства;

Европейский Банк Реконструкции и Развития – развитие малого и среднего бизнеса (операции в частном секторе), энергетика, финансовый сектор, развитие фондового рынка, осуществление инвестиционных проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства;

Азиатский Банк Развития – управление природными ресурсами, сельское водоснабжение, региональное и сельское развитие, образование, транспорт, поддержка центральных и местных органов власти, развитие малого и среднего бизнеса (операции в частном секторе), осуществление инвестиционных проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства;

Исламский Банк Развития – активизация роли ИБР в развитии частного сектора, привлечение инвестиций стран-участниц ИБР, развитие торговли, осуществление инвестиционных проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства.

В процессе планирования объема правительственного заимствования и долга, необходимо ориентироваться на:

- поддержание достаточного объема ГЦБ с необходимой структурой в обращении для установления соответствующего ориентира на фондовом рынке для построения кривой доходности;
- поэтапное введение ГЦБ с более длинными сроками обращения;
- развитие альтернативных инструментов на рынке долговых инструментов, в особенности, инфраструктурных облигаций, обеспеченных и не обеспеченных поручительством государства, для обеспечения потребностей пенсионных фондов и других участников фондового рынка.

В целях эффективного управления долгом государственного сектора, а также управления рисками правительственного заимствования одним из важных направлений рассматривается возможность осуществления операций с производными ценными бумагами, в том числе сделок по хеджированию правительственных займов.

В целях снижения рисков по условным обязательствам Правительства приняты к реализации меры по усилению мониторинга и контроля за финансовым состоянием юридических лиц, чьи долговые обязательства перед третьими лицами обеспечены государственными гарантиями и поручительствами. Предусмотренные законодательством меры по обеспечению возврата выплачиваемых средств по условным обязательствам Правительства усилены с целью минимизации и исключения невозврата выплачиваемых (выплаченных) бюджетных средств. Кроме того, с целью минимизации возможных наступлений обязательств Правительства по выданным (выдаваемым) гарантиям, поручительствам, приняты меры по своевременному реагированию и устранению недостатков в управлении долгом юридических лиц, чьи долговые обязательства перед третьими лицами обеспечены государственными гарантиями. Мониторинг и оценка состояния валового внешнего долга, проводимые заинтересованными государственными органами, должны включать детальный анализ состояния внешнего долга, в том числе возможные угрозы и наступления кризисных ситуаций, состояние готовности резидентов-заемщиков преодолеть кризисные ситуации в случае их возникновения и т.д.

Ключевые слова: *недропользователи, управление государственным долгом, долговые инструменты, валовый внешний долг, валютные риски, условные обязательства, рынок ценных бумаг, частный сектор экономики, финансовый сектор, финансовый кризис*

Вопросы для самоконтроля:

1. Какова необходимость и принципы государственного долгового финансирования?
2. Какие цели преследуются при формировании государственного долга?
3. Какую роль выполняют учения А. Вагнера в развитии теории долгового финансирования?
4. Какую роль выполняют учения А. Смита в развитии теории долгового финансирования?
5. В чем особенности разделения подходов к определению внешнего и внутреннего государственного долга?
6. Что представляет собой государственное заимствование? Какой государственный орган уполномочен в его формировании?
7. Какие способы используются при формировании государственного долга?
8. Каковы преимущества и недостатки формирования облигационной задолженности государства?
9. Что включает в себя государственный долг? Какие способы его определения применяются в казахстанской практике управления государственным долгом?
10. Какие положительные и отрицательные стороны характеризуют муниципальное фондирование региональных бюджетов?
11. Какова процедура и условия получения государственной гарантии?
12. Какие государственные ценные бумаги применяются в Казахстане для формирования государственного долга?
13. Каковы условия и методы размещения государственных ценных бумаг?
14. Какие факторы определяют эффективность управления государственным долгом?
15. Какие мероприятия реализуются для повышения эффективности управления государственным долгом в Казахстане?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Основные концепции теории государственного долга в экономической научной школе.
2. Необходимость и роль государственного долга в развитии национальной экономики.
3. Эволюция классификации государственного долга и ее современные трактовки.
4. Мировая практика формирования государственного долга: преимущества и недостатки.
5. Анализ состояния государственного долга Казахстана.
6. Формирование государственного долга: цели, инструменты и направления в современной практике.
7. Муниципальные ценные бумаги: необходимость, функции, риски и проблемы в развитии казахстанских регионов.

Глава 21 Роль казначейства в исполнении бюджета

21.1 Роль Казначейства в исполнении бюджета страны и ее основные принципы казначейского исполнения бюджета

С момента обретения независимости в декабре 1991 года Правительством Казахстана целенаправленно и последовательно проводилось реформирование системы управления в стране с целью перехода к рыночной экономике.

В условиях развития рыночных отношений одной из главных задач финансово-бюджетной политики является эффективное управление государственными финансами через казначейский механизм исполнения бюджета, который позволит достичь оперативного финансирования государственных программ, эффективного контроля за поступлением, целевым и экономным использованием государственных средств, а также за соблюдением правил финансового законодательства.

Международный опыт показывает, что в условиях перехода к рыночным методам управления экономикой одной из действенных мер широкомасштабной реформы всего бюджетного процесса является создание Казначейства.

В январе 1994 года при Министерстве финансов было образовано Главное управление казначейства. Это единый орган по исполнению бюджета, которому были переданы функции бюджетного управления по бухгалтерскому учету, а также методологии бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях и финансовой системе. Главное управление казначейства наделялось большими полномочиями, возможностью проверять министерства, ведомства, предприятия и организации на предмет целевого и разумного использования бюджетных средств, а в случае обнаружения подобных фактов – отзывать средства, используемые не по назначению.

На первом этапе создания казначейской системы в регионах, где имелись расчетно-кассовые центры Национального банка, были сформированы территориальные управления казначейства. Они отслеживали поступление бюджетных средств, и зачисляли их на счета государственных учреждений. Территориальные управления являлись юридическими лицами, имели самостоятельные сметы расходов, текущие счета в учреждениях Национального банка РК.

В 1995 году Казначейством была разработана новая бюджетная классификация доходов и расходов бюджетов Республики Казахстан, соответствующая международной практике. Параллельно прорабатывалась функциональная часть казначейской системы.

В том же году Указом Президента Республики Казахстан расчетно-кассовые центры Национального Банка были переданы в ведение Казначейства, на базе которых был создан Бюджетный банк. Это банк, образованный на переходный период, с тем, чтобы его подразделения и област-

ные управления казначейства работали в тесном сотрудничестве, осваивая новую технологию обработки платежей бюджетных организаций.

В июне 1996 года был открыт Единый Казначейский Счет в Национальном Банке, где аккумулировались денежные средства из республиканского и местных бюджетов. Казначейством был разработан механизм проведения платежей по ЕКС, создано программное обеспечение. Ежедневно полученная информация по ЕКС обрабатывается и передается руководству и Правительству Республики Казахстан. Таким образом, каждый день отслеживается состояние бюджета: доходы, расходы, остаток денежных средств по областям и в республике в целом.

В январе 1998 года Бюджетный банк был ликвидирован, а функции кассового исполнения бюджета перешли в территориальные органы казначейства.

При помощи Казначейского механизма исполнения доходов и расходов республиканского бюджета предполагается достижение эффективного использования бюджетного фонда страны. В обеспечении доходной базы республиканского бюджета огромную роль играет усовершенствованный Казначейский контроль за полным и своевременным поступлением платежей в бюджет.

В узком смысле «Казначейство» является государственным органом управления, осуществляющим специальные функции по исполнению Республиканского бюджета и расчетно-кассовому его обслуживанию.

В широком смысле «Казначейство» приобретает статус экономического понятия, необходимого в условиях рыночных преобразований и выражающего отношение государства к бюджетным учреждениям в процессе управления государственными финансовыми ресурсами.

Исполнение бюджета – это совокупность финансово-денежных отношений при формировании доходов и осуществлении расходов средств государственного фонда в пределах бюджетных ассигнований, выделяемых на текущий финансовый год в соответствии с финансовым планом государства.

Казначейское исполнение бюджета – это регламентированный государством процесс формирования и расходования средств государственной казны, в том числе бюджетных фондов, в рамках проводимых бюджетных, налоговых, денежно-кредитных, социальных и политических реформ, в пределах бюджетных ассигнований, выделяемых на текущий финансовый год, а также контроль за своевременным доведением и целевым использованием бюджетных средств, их учет, мониторинг и управление ими.

Сущность казначейского исполнения бюджетов раскрывается, в следующем:

- функционирование единого счета соответствующего бюджета;
- осуществление операций по распределению поступлений в бюджетную систему РК по ее уровням через органы казначейства на счета соответствующих бюджетов;

- применение системы лицевых счетов, отражающих движение бюджетных средств на счетах бюджетных организаций, открытых в кредитных учреждениях;
- доведение финансирования непосредственно (без посредников) до конечных бюджетополучателей;
- повышение оперативности и качества предварительного и текущего контроля за расходованием бюджетных средств;
- широкое внедрение автоматизированных систем в расчетах и обеспечении информационных потоков;
- обязательность осуществления и учета кассовых операций органами казначейства.

Все эти составляющие «казначейского исполнения бюджетов» включают использование казначейских методов и технологий, в том числе по проведению и учету кассовых операций (поступлениям и выплатам).



Рисунок 21.1 – Роль и место Комитета Казначейства в системе управления бюджетными деньгами

Основными принципами казначейского исполнения бюджета являются:

1. Принцип исполнения бюджета через органы казначейства означает, что регистрация поступлений, регулирование объемов и сроков принятия бюджетных обязательств, совершение разрешительной подписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств, осуществление платежей от имени бюджетополучателей возлагается на центральный и территориальные органы казначейства.

2. Принцип единого счета казначейства заключается в том, что исполнение государственного бюджета осуществляется территориальными органами казначейства выполнением всех операций из средств государственного бюджета в системе балансовых счетов; на основе централизации Комитета Казначейства всех поступлений в государственный бюджет и платежей из него; совершение Комитетом Казначейства кассовых операций с использованием единого счета и управления этим счетом.

3. Принцип единства кассы предусматривает зачисление всех доходов бюджетов разных уровней на единый казначейский счет и осуществление через него всех предусмотренных расходов. Кассовое исполнение бюджетов включает в себя операции со средствами на казначейских счетах по зачислению доходов бюджетов и платежей по подтвержденным бюджетным обязательствам. Суммы денежных средств, списанных со счета бюджета в целях получения бюджетного обязательства представляет собой кассовый бюджетный расход. Бюджеты всех уровней бюджетной системы исполняются на основе принципа единства кассы.

4. Принцип обеспечения бюджетных расходов и платежей в пределах фактического наличия средств на казначейском счете. Расходование бюджетных средств осуществляется в форме списания денежных средств со счета бюджета в размере подтвержденного бюджетного обязательства. Исполнения бюджетов по расходам происходит по этапам.

5. Принцип бюджетной росписи – это документ, содержащий детализацию показателей доходов, средств заимствований и расходов утвержденного бюджета в соответствии с действующей бюджетной классификацией по срокам бюджетного года (квартала) в разрезе распорядителей и получателей бюджетных средств. Роспись доходов и расходов государственного бюджета составляется Министерством финансов и утверждается в течение 15 дней после утверждения государственного бюджета. Через 2 дня утвержденная роспись передается на исполнение территориальным отделам Казначейства.

6. Принцип исполнения дохода предусматривает следующие обязательные условия:

а) перечисление и зачисление доходов государственного бюджета на единый счет Комитета Казначейства;

б) распределение в соответствии с утвержденным государственным бюджетом общегосударственных налогов;

в) возврат излишне уплаченных сумм доходов, учет доходов и подготовка отчетности о доходах в соответствии с бюджетной классификации.

7. Принцип санкционирования расходов используется в целях исключения принятия к финансированию расходов и совершение платежей, не предусмотренных в утвержденном бюджете или необеспеченные поступления доходов и средствами заимствований государственного бюджета. Санкционирование расходов государственного бюджета включает:

– утверждение и доведение бюджетных ассигнований до распорядителей и получателей средств государственного бюджета и уточнение смет получателям и распорядителям средств государственного бюджета;

– утверждение и доведение до распорядителей и получателей средств лимитов бюджетных обязательств;

– принятие денежных обязательств получателями средств государственного бюджета;

– подтверждение денежных обязательств государственного бюджета.

8. Принцип бюджетного учета исполнения бюджета заключается в том, что все доходы, средства заимствования, расходы, дефицит бюджета и операции в процессе исполнения бюджета регистрируются в регистрах бюджетного учета на основе планов счетов бюджетного учета. Единую методологию бюджетного учета разрабатывает и доводит до территориальных органов Комитет Казначейства МФ РК.

9. Принцип представления обязательной отчетности об исполнении бюджета означает, что уполномоченные исполнительные органы государственной власти обязаны представлять оперативный отчет об исполнении бюджета в соответствующие представительные органы государственной власти, контрольно-счетные органы, территориальные органы казначейства для составления отчета о консолидированном бюджете РК.

10. Принцип иммунитета бюджета заключается в том, что обращение взысканий на бюджетные средства осуществляется только на основании судебного акта, возмещению подлежит только реальный ущерб в размере недофинансирования.

11. Принцип недопустимости размещения бюджетных средств на банковских депозитах, передачи их в доверительное управление заключается в запрете получения дополнительных доходов бюджета в процессе его исполнения путем размещения средств бюджетов различных уровней на банковских депозитах или передаче их в доверительное управление.

***Ключевые понятия:** казначейство, финансовые ресурсы, экономический кризис, Национальный банк РК, доходы бюджета, расходы бюджета, единый счет, бюджетная роспись, принципы казначейского исполнения бюджета*

21.2 Основные правила, функции и задачи казначейства, его структура и территориальные органы

Комитет Казначейства Министерства финансов Республики Казахстан является государственным органом управления с правом юридического лица, осуществляющим специальные функции по исполнению республиканского бюджета и расчетно-кассовому обслуживанию государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов и средств.

В своей деятельности Казначейство руководствуется Конституцией и Законами Республики Казахстан, актами Президента и Правительства Республики Казахстан, иными нормативными правовыми актами.

Основными целями Комитета казначейства являются:

- сокращение времени обслуживания государственных учреждений;
- улучшение качества обработки финансовых документов
- Обеспечение прозрачности, полноты и востребованности бюджетного учета и отчетности по исполнению бюджета;
- Сокращение операционных затрат.

К основным задачам Казначейства относятся:

- организация, осуществление и контроль кассового исполнения республиканского бюджета;
- организация расчетно-кассового обслуживания государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов и средств;
- управление деньгами на счетах Казначейства, открытых в Национальном Банке Республики Казахстан и его филиалах, исходя из принципа единства кассы;
- распределение общегосударственных налогов между республиканским бюджетом и местными бюджетами и зачисление их в бюджеты разных уровней;
- ведение взаимных расчетов между республиканским бюджетом и местными бюджетами;
- управление государственным и гарантированным государством долгом в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан;
- бюджетное кредитование, организация и осуществление возврата бюджетных кредитов;
- государственное кредитование и осуществление возврата хозяйствующими субъектами государственных кредитов;
- оперативное управление взаимоотношениями между республиканским бюджетом и государственными фондами целевого финансирования, исполнение, контроль за движением и использованием средств этих фондов;
- прогнозирование размеров государственных финансовых ресурсов в целях эффективного и оперативного управления и маневрирования этими ресурсами;
- осуществление бухгалтерского учета и отчетности об исполнении республиканского бюджета и представление в установленном порядке отчетности;
- сбор, обработка и предоставление в установленном порядке информации об исполнении местных бюджетов и использование ее в оперативном управлении;
- разработка методологии бухгалтерского учета и внутреннего аудита в бюджетной системе, ведение учетных операций по вопросам, относящимся к компетенции Казначейства и обязательным для выполнения организациями, содержащимися за счет республиканского и местных бюджетов Республики Казахстан;
- оперативное управление и учет ценностей правительственного (бюджетного) резерва.

В соответствии с возложенными задачами Казначейство выполняет следующие функции:

- исполнение республиканского бюджета и обслуживание исполнения местных бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан;

- открытие, ведение и закрытие контрольных счетов наличности и счетов в иностранной валюте государственных учреждений;
- составление, утверждение и ведение сводного плана финансирования по обязательствам, сводного плана поступлений и финансирования по платежам по республиканскому бюджету;
- ввод сводного плана поступлений и финансирования по платежам, сводного плана финансирования по обязательствам, республиканского и местных бюджетов с учетом изменений и дополнений в интегрированную информационную систему казначейства;
- осуществление бюджетного мониторинга в части регулярного и систематического доведения до администраторов республиканских бюджетных программ отчетных данных по исполнению республиканского бюджета и сбор информации от администраторов республиканских бюджетных программ с целью выявления причин несвоевременного принятия обязательств, несвоевременного проведения платежей по республиканским бюджетным программам (без учета внешних займов и кредитования);

Структура центрального аппарата Комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан представлена на рисунке 21.2.



Рисунок 21.2 – Организационная структура Комитета казначейства МФ РК

Комитет возглавляет Председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Министром финансов Республики Казахстан.

В целях выполнения основных задач и укрепления бюджетной дисциплины Казначейство имеет право:

- 1) получать от государственных учреждений информацию и сведения, необходимые для организации исполнения республиканского и местных бюджетов, а в случае их несвоевременного представления, запрашивать бухгалтерскую отчетность;
- 2) иметь единый казначейский счет и банковские счета в тенге и иностранной валюте и вести по ним банковские операции;
- 3) вносить предложения, направленные на соблюдение финансовой дисциплины, целевое и эффективное использование государственных средств;
- 4) при выявлении нарушений в финансовых документах государственных учреждений направлять их на рассмотрение в соответствующие органы;
- 5) рассматривать проекты нормативных правовых актов по вопросам исполнения республиканского бюджета и обслуживания исполнения местных бюджетов, Национального фонда Республики Казахстан;
- 6) запрашивать и получать от государственных органов, ответственных за реализацию инвестиционных проектов, отчеты о поступлении (освоении) и расходовании средств правительственных внешних займов;
- 7) разрабатывать предложения по практическому использованию опыта работы казначейства зарубежных стран;
- 8) осуществлять проверку деятельности структурных и территориальных подразделений Комитета, вносить предложения по ее совершенствованию.

***Ключевые слова:** цели комитета казначейства, операционные затраты, задачи казначейства, функции казначейства, расчетно-кассовое обслуживание, бюджетный мониторинг, инкассовое распоряжение, иностранная валюта, права казначейства, контрольный счет наличности.*

21.3. Основные процедуры и технологии казначейского исполнения бюджета

Правительство Республики Казахстан обеспечивает исполнение республиканского бюджета. Местные исполнительные органы обеспечивают исполнение местных бюджетов. Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета осуществляет процедуры по исполнению местных бюджетов.

Единый казначейский счет – счет, открываемый в Национальном Банке Республики Казахстан для централизованного осуществления переводных операций и ведения их учета на принципах единства кассы.

Единый казначейский счет включает остатки средств контрольных счетов наличности, счетов государственных учреждений.

Контрольные счета наличности предназначены для учета в соответствии с единой бюджетной классификацией и кодами государственных учреждений следующих операций по:

- поступлениям в республиканский и местные бюджеты и произведенным платежам из республиканского и местных бюджетов;
- поступлениям от реализации государственными учреждениями товаров (работ, услуг) и произведенным по ним платежам;
- поступлениям в бюджет, направляемым в Национальный фонд Республики Казахстан и произведенным переводам на счета Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан;
- поступлениям от спонсорской, благотворительной помощи для государственных учреждений и производимым за счет них платежам;
- деньгам, передаваемым физическим или юридическим лицам государственному учреждению на условиях их возвратности в номинальном выражении, независимо от того, должны ли они быть возвращены по первому требованию или через какой-либо срок, полностью или по частям, с заранее оговоренной надбавкой либо без таковой непосредственно физическим или юридическим лицом, либо переданы соответствующему республиканскому или местным бюджетам.

Финансовые процедуры по исполнению бюджета – это систематические действия государственных органов, осуществляемые ими в пределах их компетенции и направленные на использование утвержденных республиканского и местных бюджетов. Исполнение бюджетов осуществляется на кассовой основе через Единый казначейский счет, счета государственных учреждений и другие счета, открытие согласно законодательству и нормативным актам Правительства РК, а также единому плану счетов.

Исполнение бюджета по финансированию дефицита заключается в осуществлении мероприятий, обеспечивающих покрытие и кредитование фактически складывающегося превышения расходов над поступлениями в бюджет. Источники финансирования дефицита республиканского бюджета определяются Правительством РК.

До утверждения местного бюджета маслихатом на соответствующий финансовый год планы финансирования бюджетных программ по обязательствам и платежам администраторов бюджетных программ и государственных учреждений формируются в пределах 1/4 части проекта годового местного бюджета на соответствующий финансовый год.

Министерство финансов и местные уполномоченные органы составляют и утверждают сводный план финансирования и в течении двух недель после утверждения актов Правительства РК и местных уполномоченных правительственных органов.

Сводные планы финансирования по обязательствам и платежам формируются с учетом следующих условий:

- сводные планы финансирования по обязательствам и платежам должны быть соразмерны суммам утвержденных планов финансирования соответственно по обязательствам и платежам, представленным администраторами бюджетных программ в Министерство финансов и местные уполномоченные органы;

- годовые суммы сводных планов финансирования по обязательствам и платежам по администраторам бюджетных программ и подпрограммам должны соответствовать суммам, утвержденным Правительством РК и местными исполнительными органами;

- помесечные распределения годовых сумм официальных трансфертов и кредитов, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие, должны соответствовать предложениям нижестоящих уровней государственного управления;

- суммы официальных трансфертов и возврата кредитов, передаваемых из нижестоящих бюджетов в вышестоящие, должны учитываться в сводном плане финансирования по обязательствам и платежам нижестоящих бюджетов в таких же объемах и в те же месяцы, как и в сводном плане по поступлениям в вышестоящие бюджеты;

- сводный план поступления в бюджет и сводный план финансирования по платежам с учетом ожидаемого объема поступлений денег в бюджет должны быть сбалансированы по году и по месяцам с нарастающим итогом с начала года.

Местные исполнительные органы областей, городов Астана и Алматы в течении 5 рабочих дней после утверждения республиканского бюджета на соответствующий финансовый год передают в Министерство финансов помесечное распределение утвержденных сумм официальных трансфертов, передаваемых из республиканского бюджета бюджетам областям, городов Астаны и Алматы, сумм возврата кредитов, ранее выданных из республиканского бюджета.

Местные уполномоченные органы районов в течении 5 рабочих дней после утверждения областных бюджетов передаются в местный уполномоченный орган областей помесечное распределение сумм официальных трансфертов, передаваемых из областного бюджета бюджетов районов.

Министерство финансов и месные исполнительные органы областей, городов Астаны и Алматы в течение 7 рабочих дней после утверждения соответствующих бюджетов перераспределяют в месные уполномоченные органы областей, городов Астана и Алматы, районов помесечное распределение сумм бюджетных изъятий в пределах объема, утвержденном Законом «О республиканском бюджете» и решениями маслихатов об утверждении местного бюджетов на соответствующий финансовый год.

Внесения изменений в сводный план финансирования республиканского бюджетов в процессе их исполнения и уточнения бюджета соответствующего финансового года производится на основании:

- Законов РК, указов Президента РК;

- постановлений Правительства РК, принимаемых в текущем году и касающихся исполнения бюджета на текущий финансовый год;
- нормативных правовых актов местных правительственных и исполнительных органов;
- предложений республиканской и местных бюджетных комиссий по уточнению паспортных бюджетных программ и дальнейшей реализации бюджетных программ;
- заявок администраторов бюджетных программ на изменение плана финансирования бюджетной программы и детальных планов финансирования;
- исполнительных листов по постановлениям судов о взыскании денег;
- постановления Министерства финансов о взыскании штрафов при административных правонарушениях на стадии исполнения бюджета;
- документов, содержащих исполнительные надписи нотариусов;
- претензии, частично или полностью признанных государственным учреждением в письменном виде;
- требования об оплате неоплаченных в срок акцептованных отправителем денег.

При внесении изменений в сводный план финансирования необходимо соблюдение следующих условий:

- не допускать изменения сумм сводных планов финансирования, разрешений и кассовых расходов за предыдущие месяцы соответствующего финансового года, кроме случаев изменений организационной структуры государственного учреждения согласно законодательным актам;
- соблюдать равенство или превышение поступлений над расходами в целом по году и по каждому месяцу с нарастающим итогом;
- соблюдать соответствие между суммами плановых назначений, разрешениями и кассовыми расходами;
- учитывать наличие принятых, но не выполненных обязательств;
- учитывать наличие исполнительных документов.

Перераспределение остатков неиспользованных выданных разрешений администраторам республиканских бюджетных программ в ходе исполнения республиканского бюджета производится на основании справки администратора бюджетной программы о наличии неиспользованных остатков с учетом санкций, принимаемых государственным учреждением за нецелевое использование ими бюджетных денег.

Если при внесении в течение текущего финансового года изменений в Закон «О республиканском бюджете» или в решение местного представительного органа о местном бюджете требуется перенос бюджетных назначений, разрешений и произведенных за счет них кассовых расходов с одной бюджетной программы, подпрограммы, специфики на другую бюджетную программу, специфику, то по заявке государственного учреждения осуществляется перерегистрация договоров в установленном законодательном порядке.



Рисунок 21.3 – Взаимодействие центрального аппарата МФ, Комитета казначейства и администратора бюджетных программ

Выдача казначейских разрешений означает, что уполномоченный орган по исполнению бюджета в установленном порядке выдает администратору бюджетной программы установленной формой документ, где определяется размер бюджетных средств, в объеме которого разрешается принимать обязательства. В свою очередь, администратор бюджетной программы выдает соответствующий документ подведомственному государственному учреждению. Эти разрешения действительны до 31 декабря текущего финансового года.

Поступления в бюджет в соответствии с Бюджетным кодексом, Налоговым кодексом и другими законодательными и нормативными актами РК, принимаемые организациями, имеющими лицензии Национального банка и обслуживающими налогоплательщиков, в национальной валюте перечисляются на Единый казначейский счет, в иностранной валюте – на счет Министерства финансов.

Министерство финансов в установленном им порядке определяет ежедневную сумму перечисления бюджетных изъятий из областного бюджета в Республиканский бюджет в пределах сумм, утвержденных в Законе о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год. Местный уполномоченный орган доводит сумму перечисления бюджетных изъятий из районного бюджета в областной бюджет в пределах, утвержденных

решением маслихата о соответствующем областном бюджете на соответствующий финансовый год, и информацию по ежедневному перечислению бюджетных изъятий передает в соответствующий территориальный орган министерства финансов.

Территориальный орган Министерства финансов в установленном порядке:

- определяет суммы переплаты и недоплаты с учетом информации по ежедневному перечислению бюджетных изъятий, остатка наличности на соответствующем контрольном счете соответствующего местного бюджета,

- уточняет информацию по ежедневному перечислению бюджетных изъятий до соответствующего местного уполномоченного органа,

- выдает финансовое разрешение на перечисление бюджетных изъятий из соответствующего областного бюджета в республиканский.

Местный уполномоченный орган на соответствии информации, доведенной соответствующим территориальным органом Министерства финансов, выдает финансовое разрешение на перечисление бюджетных изъятий из районного бюджета в соответствующий областной бюджет.

***Ключевые слова:** единый казначейский счет, финансирование дефицита, сводные планы финансирования, поступления в бюджет, акцепт, казначейские разрешения, бюджетные изъятия, администратор бюджетной программы.*

21.4 Зарубежный опыт функционирования органов Казначейства

Роль Казначейства для финансовой системы любого государства трудно переоценить. Историческое развитие органов казначейства отводит им роль государственной казны (кассы), через которую осуществляется движение бюджетных денежных средств. С другой стороны, органы Казначейства выполняют контрольную функцию, имея реальную возможность фиксировать и анализировать любое перемещение государственных финансов.

Фактически, роль казначейства выражается в исполнении бюджета, но, тем не менее, каждое государство имеет свои особенности. Например, казначейство может быть только в качестве исполнителя и только выделять бюджетные средства бюджетным учреждениям. В других же странах, казначейству даётся право устанавливать определённые ограничения на бюджетные расходы. Кроме этого, казначейство может наделяться определёнными учётными и контрольными функциями. Таким образом, единого подхода к организации деятельности казначейства не существует. Структура казначейства и его функции для каждой страны различны и складываются они исходя из исторического опыта.

Рассмотрим опыт функционирования казначейств в некоторых государствах.

Функции казначейства во Франции разделены между Казначейством и Генеральной дирекцией государственного учета (ГДГУ). Казначейство находится в составе Министерства финансов, а Генеральная дирекция государственного учета – в составе Бюджетного министерства. Все финансовые ресурсы Франции сосредотачиваются на едином счете Казначейства. Оно контролирует поступления и выплаты по этому счету, который находится в Центральном банке. Но в тоже время, в решении операционных задач по доходам казначейство не участвует.

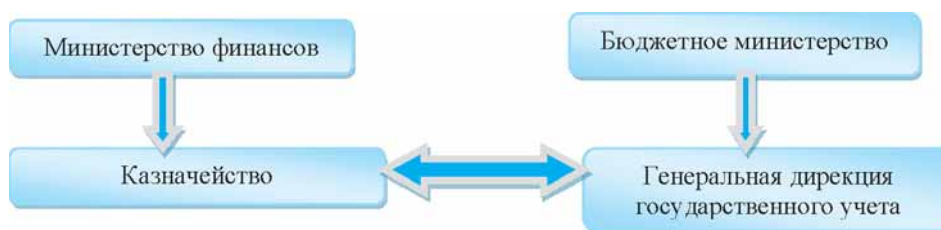


Рисунок 21.4 – Распределение функций казначейства во Франции

Налоговые поступления вносятся на счета различных бюджетных учреждений. Так, налог на добавленную стоимость вносится на единый счет в Центральном банке, остальные же налоги собираются директором поступлений (около 50%), ГДГУ (около 35%) и Таможенной службой (около 15%).

Исполнение бюджета по расходам контролируется Бюджетным директором (БД). Бюджетный директорат через свою систему финансовых контролеров может контролировать темпы расходования средств. Расходы контролируются весьма жестко: на этапе взятия обязательств и платежных поручений финансовыми контролерами и на этапе оплаты ГДГУ.

Казначейство во Франции, так же как и казначейства Австралии и Бразилии управляет внутренним и внешним государственным долгом. Оно контролирует выпуск ценных бумаг, решает вопросы объема выпуска, сроков и структуры.

Во Франции разработана и успешно действует государственная финансовая информационная система. В данной системе осуществляется подготовка бюджета, публикация бюджетных документов и исполнение бюджета. Существуют другие системы для связи между Бюджетным директором и отраслевыми министерствами. Получение сводной информации на основе проводок по единому счету занимает один день, детальная информация поступает еженедельно.

Органы казначейства Австралии представлены Казначейским департаментом. Департамент имеет статус министерства и подчиняется прави-

тельству. Основная функция департамента – сбор поступлений и макроэкономическая политика.

В состав Казначейского департамента входит Налоговое управление, через которое Казначейство получает все налоговые платежи от налогоплательщиков (кроме внешних поступлений). Сбором внешних поступлений занимается Таможенная служба.

Исполнение бюджетных расходов осуществляется в соответствии с запросами бюджетополучателей. В стране установлены конкретные юридические нормы по принятию обязательств бюджетополучателя и способы проверки целевого и рационального использования бюджетных средств, которые реализуются отраслевыми министерствами. Казначейский департамент при этом играет пассивную роль.

Кроме этого, казначейство Австралии контролирует выпуск ценных бумаг, управление государственным долгом, решает вопросы объема выпуска государственных займов, их сроки погашения, структуру и другое. В Австралии функционирует финансовый департамент, на который также возложены некоторые функции казначейства. Финансовый департамент контролирует расходы, определяет политику управления финансовыми активами, разработки бюджета, регулирования бухгалтерского учета и осуществляет ведение центральной регистрационной системы.

Государственные средства страны концентрируются на едином счете казначейства. Финансовый департамент устанавливает процедуры и условия действия механизма единого банковского счета. Подготовка бюджета, его исполнение, регистрация и учёт собранных поступлений в Австралии осуществляется государственной финансовой информационной системой, которая с использованием новых информационных технологий осуществляет связь в реальном времени с отделами Финансового департамента и отраслевыми департаментами. Наличие интегрированной государственной финансовой системы позволяет оперативно получать сводную информацию по государственным ресурсам.

Управление государственными финансами в Бразилии осуществляется Казначейским секретариатом, который является подразделением второго уровня Министерства финансов. Помимо Казначейского секретариата в подчинении Министерства финансов находится Секретариат федеральных доходов и Секретариат федерального контроля, которые также выполняют некоторые функции казначейства.

Казначейский секретариат контролирует все поступления и выплаты по единому счету и устанавливает наличные лимиты по типам расходов каждого министерства. Министерства распределяют лимиты среди своих бюджетополучателей и выполняют через систему Казначейского секретариата все административные действия по принятию обязательств, проверке и оплате при условии соблюдения бюджетных и финансовых лимитов. Хотя непосредственный контроль осуществляют бюджетополучатели, казначейский секретариат через свою информационную систему жестко кон-

тролирует ситуацию и имеет широкие полномочия по введению наличных лимитов. Он также координирует и контролирует процесс выплат. С этой целью Казначейский секретариат готовит скользящий финансовый план с разбивкой по месяцам и по текущему месяцу с разбивкой по дням. Казначейство участвует в обсуждении макроэкономических параметров, прогнозов поступлений и финансового долга на начальных этапах составления бюджета.

Казначейский Секретариат контролирует внешний и внутренний долг. Он определяет сроки, объемы и условия любого заимствования в тесной координации с Центральным банком, который выступает в качестве агента на аукционах и в обслуживании долга, контролирует ссуды, выдаваемые правительством, а также управляет финансовым участием государства в государственных предприятиях. Установление нормативов бухгалтерского учета также относится к функциям КС. Он выполняет функции учета, которые автоматически фиксируются в информационной системе, заполняет неавтоматизированные учетные регистры и координирует подготовку правительственных годовых отчетов. Сбор налогов контролируется Секретариатом федеральных доходов.

Государственная финансовая информационная система, действующая в Бразилии также заслуживает внимания. Эта система позволяет производить обработку всех государственных операций, в том числе бюджетных и внебюджетных, во всех центральных органах государственного управления, включая судебные и законодательные органы, учреждения социального обеспечения, самостоятельные ведомства, фонды и некоторые государственные предприятия.



Рисунок 21.5 – Функции казначейства в Бразилии

Система автоматически составляет реестры и готовит полную финансовую и учетную информацию. Все этапы бюджетных операций регистрируются и автоматически контролируются системой, которая запрещает проводить любые операции, выходящие за рамки бюджетных и финансовых лимитов. Система работает в диалоговом режиме в реальном масштабе времени, необходимая содержательная информация представляется оперативно.

Казначейские функции в Японии возложены на казначейский отдел, отдел управления долгом, финансовый отдел, бюджетный отдел, отдел исполнения бюджета и юридический отдел. Эти отделы входят в состав

бюджетного и финансового бюро, которые являются подразделением Министерства финансов. Таким образом, в Японии управление государственными финансами возложено на подразделения, имеющие узкую специализацию. Так, казначейский отдел готовит финансовый план с разбивкой по дням. Совместно с отделом исполнения бюджета он также контролирует поступления и выплаты по государственному счету в Банке Японии.

За сбор поступлений отвечают Национальная налоговая служба и Таможенный департамент (оба – подразделения Минфина). Налоги могут быть уплачены в Банке Японии, уполномоченных коммерческих банках, с помощью почтовой системы и через местные отделения Национальной налоговой службы и Таможенного департамента.



Рисунок 21.6 – Распределение функций казначейства в Японии

Вопрос выпуска ценных бумаг, их объема, сроков погашения, их структуры решает отдел управления долгом, используя в качестве агента Банк Японии. Отдел исполнения бюджета утверждает график платежей, в пределах которого бюджетные министерства расходуют средства. По некоторым расходным статьям на этапе взятия обязательств требуется согласие Министерства финансов. Банк Японии контролирует выполнение министерствами бюджетных и наличных лимитов.

Все государственные средства аккумулируются в Банке Японии на сводном счете правительства. Однако для отраслевых министерств открыты субсчета, которые используются для кредитования и контроля их расходных лимитов. Банк Японии не может выдавать кредиты правительству на суммы кассового разрыва, за исключением краткосрочного финансирования. Кредитование осуществляется путем покупки банком непроданной части финансовых обязательств государства, что обычно производится с интервалом в один день. Существует общий лимит в бюджете на выпуск этих обязательств, и они должны быть полностью погашены к концу каждого года.

В Японии также хорошо налажена информационная система, вернее, их здесь две. Эти системы используются для подготовки бюджета, публикации бюджетных документов, исполнения бюджета и бухгалтерского учета. Общая организация бюджетного процесса, подготовка сводной информации, осуществляется лишь на уровне Министерства финансов.

Сроки подготовки сводной информации зависят от сложности отчета.

Сводная информация по кассовым операциям готовится ежедневно. Детальная информация может быть запрошена у отраслевых министерств.

Казначейские функции в Испании разделены между Канцелярией заместителя секретаря по финансам и Генеральным директором казначейства (ГДК). Оба этих органа являются подразделениями второго уровня в Министерстве финансов. В стране существует единый счет Казначейства в Центральном банке. Все поступления и выплаты по нему контролирует Генеральный директор казначейства. Несмотря на то, что контроль за поступлениями на единый счет возложен на него, прямого участия в сборе налогов он не принимает, за исключением некоторых неналоговых доходов. Налоги собираются через банковскую систему Налоговым управлением, которое является отдельным подразделением Министерства Финансов и выступает в роли налоговой инспекции.



Рисунок 21.7 – Функции казначейства в Испании

В части исполнения бюджета по расходам Казначейство Испании устанавливает обязательный график месячных или квартальных выплат, оставляя за собой исключительное право – откладывать выплаты по некоторым категориям расходов. Решения о взятии обязательств, проверке и оплате принимаются бюджетными единицами в рамках, установленных Казначейством. Платежные поручения выписываются ГДК, который также ведет надзор за фактическим выделением средств. Контроль осуществляют отраслевые департаменты с учетом бюджетных ассигнований и графика наличных выплат. Объем, сроки и условия любого государственного заимствования определяет Генеральный директор казначейства. Ценные бумаги выпускаются с использованием Центрального банка в качестве агента, однако внешнее или иное заимствование осуществляется непосредственно ГДК. Казначейство обладает широкими полномочиями по регулированию вторичного рынка государственных ценных бумаг.

На Канцелярию заместителя секретаря по финансам (СФ) возложены функции контроля за расходами и организации учета. СФ контролирует общее исполнение бюджета. Он готовит скользящий финансовый план на месячной основе и определяет бухгалтерские стандарты. За внутренний контроль и аудит СФ отвечает через своих финансовых контролеров. Бюджеты региональных автономных правительств и местных органов

государственного управления не контролируются. Однако оба этих уровня зависят от государственных трансфертов и на них распространяются действующие правила заимствования.

В Испании также имеется государственная информационная система за которую отвечает Министерство финансов через СФ. Все без исключения правительственные операции должны проходить через систему, которая регистрирует шесть различных этапов исполнения бюджета: бюджетные ассигнования, взятие обязательства, проверка, платежное требование, платежное поручение и фактическое выделение средств. Подготовка бюджета также проходит через систему. В ней формируются все виды официальных учетных данных и подготавливаются все виды статистических отчетов. Она обеспечивает различные уровни информации в диалоговом режиме для бюджетных учреждений и руководства МФ. Существует связь с отраслевыми департаментами и далее с бюджетополучателями.

Функции казначейства в США выполняет непосредственно Министерство финансов, который подчиняется напрямую Президенту. Другими учреждениями, задействованными в бюджетном процессе, являются административно-бюджетное управление (АБУ), отвечающее за подготовку бюджета, и Главное бюджетное управление (ГБКУ), отвечающее за ряд учетных и аудиторских функций. Налоговое управление и Таможенное управление являются частью Министерства финансов.

Министерство финансов контролирует все поступления и выплаты по своему генеральному счету в Федеральном резервном банке в Нью-Йорке, а также контролирует банковские счета правительства. Министерство финансов собирает все налоги и таможенные пошлины и обеспечивает централизованный сбор платы за пользование и услуги для некоторых учреждений. Для сбора поступлений используется банковская система. Контроль за решениями о расходовании средств осуществляют отраслевые департаменты. Расходы оплачиваются Министерством финансов по запросу бюджетополучателя в пределах бюджетных ассигнований и доли департамента. В качестве платежных средств используются чеки или чаще электронные переводы. Структура ассигнований контролируется как Министерством финансов, так и АБУ. Также как и в большинстве стран, Министерство финансов США, выполняя функции казначейства, контролирует выпуск и учет государственных ценных бумаг и решает вопросы объема, сроков и структуры размещаемых на аукционах выпусков. Оно использует федеральный резерв для поддержки в проведении аукционов.

Министерство финансов США отвечает за бухгалтерский учет, подготовку инструкций для учреждений, получение их запросов и подготовку ежемесячных отчетов и годовых финансовых ведомостей, функцию внутреннего контроля и аудита выполняют генеральные инспекторы в отраслевых департаментах. Федеральное правительство осуществляет надзор лишь за программами штатов и местными программами, которые финансируются за счет федеральных средств.

В США налажена четкая координация между Министерством финансов и Бюджетным департаментом. Министерство финансов готовит оценку бюджетных поступлений и участвует в выработке макроэкономической основы. АБУ готовит смету расходов и сводит воедино бюджет, представляемый Президентом конгрессу, а также курирует вопросы учета на уровне департаментов. Министерство финансов осуществляет управление денежными потоками и учет долговых обязательств. Между системой Министерства финансов и системами отраслевых департаментов происходит обмен информацией в диалоговом режиме.

Анализ государственного финансового устройства различных стран показал, казначейство различных государств, как правило, активно принимает участие в функционировании финансовой системы и управлении бюджетными потоками.

Очевидно, что нет принципиального отличия в методах организации национальных казначейств. Это отличие выражается в основном в их структуре. В одной стране функции казначейства выполняются одними государственными учреждениями, в другой – другими, но эти функции всегда присутствуют, и нет разницы, кто их исполняет.

Ключевые понятия: финансовая система, бюджетные расходы, ценные бумаги, таможенная служба, государственный долг, финансовые активы, бюджетополучатель, внешний долг, внутренний долг, исполнение бюджета, финансовый план, субсчет, налоги, таможенные пошлины, банковская система,

Вопросы для самоконтроля:

1. Дайте определение термину «Казначейство».
2. В чем необходимость создания Комитета казначейства МФ РК?
3. В чем заключается сущность казначейского исполнения бюджета?
4. Перечислите особенности казначейского исполнения бюджетов.
5. Охарактеризуйте этапы становления отечественной системы казначейства.
6. Каковы роль и место Комитета Казначейства в системе управления бюджетными деньгами?
7. Перечислите основные принципы казначейского исполнения бюджета.
8. Какие цели ставит перед собой Комитет казначейства?
9. Перечислите основные задачи казначейства.
10. Какие функции выполняет Комитет казначейства?
11. Какие права закреплены за Комитетом казначейства?
12. Какова организационная структура Комитета казначейства?
13. Перечислите основные функции Председателя Комитета Казначейства.
14. Дайте определение единому казначейскому счету.
15. Что такое финансовые процедуры по исполнению бюджета?
16. С учетом каких условий формуруются сводные планы финансирования по обязательствам и платежам?

17. На основании каких документов вносятся изменения сводный план финансирования республиканского бюджета?

18. Как взаимодействуют центральный аппарат Министерства финансов, Комитет казначейства и администраторы бюджетных программ?

19. Какие условия необходимо соблюдать при внесении изменений в сводный план финансирования?

20. Раскройте опыт функционирования органов казначейства экономически развитых стран.

Тематика эссе, рефератов и докладов

1. Роль казначейства в исполнении бюджета страны.
2. Основные принципы казначейского исполнения бюджетов.
3. Основные права, функции и задачи казначейства, его структура и территориальные органы.
4. Основные процедуры и технологии казначейского исполнения бюджета.
5. Порядок выдачи казначейских решений и отнесения доходов на единый казначейский счет.
6. Интегрированная информационная система казначейского исполнения бюджета
7. Модернизация казначейства и ее основные элементы.
8. Международный опыт казначейского исполнения бюджета.
9. Роль и место Комитета казначейства в системе управления бюджетными деньгами
10. Структура комитета казначейства Министерства финансов Республики Казахстан.

Глава 22 Государственный финансовый контроль

22.1 Содержание, задачи и значение финансового контроля

С момента обретения независимости в республике постоянно совершенствуется работа по созданию системы государственного финансового контроля, отвечающей общепринятым в мировой практике требованиям.

Государственный контроль как один из общих и обязательных элементов государственного управления реализуется в различных направлениях, но от имени и в интересах государства. Государственное управление можно рассматривать в самых разных аспектах: административном, финансовом, экологическом и т.д. Каждой из областей управления соответствует своя функция контроля: административный, экологический и т.д.

Государство всегда старалось создать эффективную систему управления финансами и, соответственно, эффективную систему финансового контроля, так как от этого, в конечном счете, зависело само его благополучие.

Неотъемлемой составной частью финансовой деятельности государства, непременным условием нормального функционирования экономики и финансовой системы выступает финансовый контроль. Являясь самостоятельной функцией управления экономикой, контроль выступает в качестве важного этапа управленческого цикла, когда фактические результаты воздействия на управленческий объект сопоставляются с требованиями принятых решений и нормативных предписаний, а в случае выявления их нарушений принимаются необходимые меры по устранению подобных отклонений.

Каждое государство заинтересовано в том, чтобы все его предписания, касающиеся организаций и осуществления финансовой деятельности, были точно и неуклонно выполнены. Причем это касается как собственных органов и их должностных лиц, так и всех других субъектов – физических и юридических лиц, так или иначе попадающих в сферы финансовой деятельности. Также государство заинтересовано в том, чтобы государственные деньги тратились экономно, рационально и эффективно. Государство должно стремиться к уменьшению своих расходов, поскольку, чем больше расходов, тем больше требуется доходов, т.е. тем больше налогов, займов, сборов и т.п.

Государство всегда стремится уберечь свои деньги от всякого рода хищений, пресечь и такое отрицательное явление, как взяточничество и т.д. Наличие финансового контроля объективно обусловлено тем, что финансам как экономической категории присуща не только распределительная, но и контрольная функция. В этой связи, использование государством для выполнения своих функций финансовых инструментов обязательно предполагает проведение с их помощью контроля за ходом выполнения этих задач. Финансовый контроль является важнейшим направлением финансовой деятельности государства. Более того, он пронизывает всю эту деятельность, охватывает собой каждый его элемент.

Финансовый контроль – одна из основных функций управления, которая направлена на выявление отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления государственной собственности, а при наличии таких отклонений нацелена на своевременное принятие соответствующих корректирующих мер.

Государственный финансовый контроль в широком смысле – это установленная законодательством деятельность государственных органов по выявлению, предупреждению и пресечению:

- 1) ошибок и злоупотреблений в управлении государственными денежными и иными материальными ресурсами, влекущих прямой или косвенный материальный ущерб государству;
- 2) несоблюдения финансового, в том числе бюджетного законодательства;
- 3) недостатков в организации систем управления (в том числе внутреннего контроля) финансовой деятельностью государственных органов.

Сущность государственного финансового контроля выражается в выявлении нарушений финансовой дисциплины, обеспечении их устранения, а также анализе факторов их возникновения и разработке мер по их предотвращению в будущем.

Следует признать, что действенный государственный финансовый контроль позволяет своевременно вскрывать, и не только обнаруживать, но и устранять различного рода негативные явления, объяснять причины, их порождающие, выработать меры, их предотвращающие, что, в конечном счете, и определяет ход экономического и социального развития государства.

Активная, творчески организуемая роль финансового контроля проявляется в его собственных функциях. Как фактор, обеспечивающий нормальное действие социальной системы, эта контрольная деятельность использует правовые средства воздействия на общественные отношения через функции: выявление отклонения, анализ причин отклонения, коррекция деятельности объекта контроля, превенция и правоохрана.

Функция выявления отклонений включает в себя широкий спектр деятельности. Это – установление отклонений в исполнении законов в части использования средств государственного бюджета; отклонения в формировании доходной части и использовании расходной части бюджета; отклонения в сфере финансовой деятельности министерств, ведомств, предприятий и организаций.

Функция анализа причин отклонений. Эта функция предполагает исследование фактов, определивших то или иное отклонение, установление персоналий, ответственных за отклонение.

Функция коррекции заключается в разработке предложений по устранению выявленных отклонений в процессе формирования и исполнения бюджета, а также процессе финансово-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

Функция превенции. Важной предпосылкой развития и основой укрепления эффективности контрольной деятельности является профилактическая работа для предупреждения правонарушений. Цель профилактики – выявление причин и условий совершения правонарушений и их последующее устранение с целью недопущения новых противоправных действий, снижения их уровня в обществе.

При всем многообразии субъектов контрольной деятельности они все в определенной степени проводят профилактические мероприятия. Цели превенции достигаются:

- а) в процессе осуществления контрольной деятельности при выявлении правонарушений и виновных лиц;
- б) при реализации правовых актов, принятых по результатам контроля, в которых сформулированы рекомендации по устранению условий, способствующих правонарушениям;
- в) при проведении контрольными органами конкретных профилактических мер.

Функция правоохраны. Контрольная деятельность органов государства является в значительной мере правоохранительной, хотя и не сводится только к ней. Как средство обеспечения законности эта функция направлена на пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, виновных в недостатках и нарушениях, и связана с привлечением к юридической ответственности, а также применением к этим субъектам мер государственного или общественного воздействия.

Основными целями финансового контроля являются:

- 1) выявление фактов нарушения финансового законодательства или некачественного исполнения участником финансового правоотношения своих обязанностей;
- 2) выявление виновных и привлечение их к установленной законодательством ответственности;
- 3) устранение нарушений финансовой дисциплины и ликвидаций последствий этих нарушений.

Достижение цели государственного финансового контроля обеспечивается реализацией следующих основных задач:

- 1) обеспечение соблюдения финансового законодательства;
- 2) содействие правильной реализации финансовыми органами своих функций, связанных с формированием, распределением и организацией использования государственных денежных фондов, а также обеспечением нормального функционирования денежной системы государства;
- 3) обеспечение законного, целевого и рационального использования государственных денежных средств, а также их сохранности;
- 4) содействие полному и своевременному исполнению субъектами финансовых отношений своих финансовых обязательств перед государством;
- 5) устранение и предупреждение нарушения финансовой дисциплины.

В результате реализации задач финансового контроля укрепляется финансовая дисциплина, выражающая одну из сторон законности. Финан-

совая дисциплина – это четкое соблюдение установленных предписаний и порядка формирования, распределения и использования государственных денежных средств, а также исполнение всеми участниками финансовых правоотношений финансовых обязательств перед государством.

Система финансового контроля в целом состоит из следующих элементов:

- 1) субъект контроля (кто контролирует);
- 2) объект контроля (кого контролируют);
- 3) предмет контроля (что контролируют);
- 4) принципы контроля;
- 5) метод (методика) контроля;
- 6) техника и технология контроля;
- 7) принятие решения по результатам контроля;
- 8) оценка эффективности контроля.

В своем широком значении финансовый контроль касается всех финансов, как государственных, так и частных. Однако применительно к финансовой деятельности государства речь может идти только о государственном финансовом контроле.

Но понятие «государственный контроль» еще не означает, что этот контроль осуществляется только государственными финансовыми органами. За рубежом широко используется практика, когда государство привлекает для проведения финансовой проверки негосударственные организации. Такой контроль даже получил название «независимый финансовый контроль».

В современной практике государственного устройства получила широкое развитие система создания специальных самостоятельных организаций общественности, принимающих самое активное и непосредственное участие в осуществлении финансового контроля. Ведущую роль в этом процессе занимают политические партии и движения, неправительственные организации, общественные объединения и др.

Таким образом, субъектами государственного финансового контроля выступают непосредственно государственные органы, наделенные соответствующими властными полномочиями, для осуществления контроля, либо негосударственные субъекты, действующие от имени и по поручению государства, чьи властные полномочия возникают на основе этого поручения. То есть для проверяемого объекта они выступают в качестве государственного контролера.

Негосударственные юридические лица и граждане выступают объектом государственного финансового контроля главным образом с точки зрения проверки выполнения ими своих финансовых обязательств перед государством, в числе которых основное место занимают обязательства по уплате налогов и целевому и эффективному использованию государственных средств полученных в рамках бюджетных программ. Проверка осуществляется с позиций исполнения данными субъектами предписаний финансового законодательства, т.е. на предмет соблюдения законности.

Государственные предприятия и учреждения проверяются на предмет не только законности, но и рациональности расходования своих денежных средств, которые по форме собственности всегда являются государственными, а так же, по поводу общего ведения дел с позиций их финансовой результативности.

Государственные органы проверяются на предмет того, насколько они правильно и эффективно выполняют возложенные на них функции финансового органа государства.

Предметом же государственного финансового контроля выступает поведение объектов данного контроля с точки зрения соблюдения ими своих обязанностей как субъектов финансовых правоотношений.

Широта предмета финансового контроля зависит от того, кто выступает объектом этого контроля: государственные или негосударственные субъекты. Если объектом финансового контроля выступает негосударственная организация, то цель контроля сводится к соблюдению ими своих финансовых обязательств перед государством. Вопросы хозяйственной деятельности, рациональности и эффективности распределения и использования денежных средств, находящихся в частной собственности, в качестве предмета финансового контроля не выступают.

Если же объектом финансового контроля выступают государственные предприятия и учреждения, то предмет контроля расширяется – помимо выполнения финансовых обязательств перед государством, проверяются также целесообразность и эффективность денежной операции, так как государство выступает также в качестве собственника денежных средств этих предприятий и учреждений и заинтересовано в том, чтобы его собственность использовалась не только законно, но и рационально и эффективно.

Граждане выступают обычно объектом финансового контроля в качестве налогоплательщиков, т.е. предметом этого контроля является выполнение ими своих налоговых обязательств перед государством.

Следует отметить так же, что предметом государственного финансового контроля выступают не деньги и не хозяйственная деятельность объектов контроля, а выполнение ими своих финансовых обязательств перед государством.

Ключевым условием достижения целей и задач государственного финансового контроля является соблюдение принципов, которые являются основными правилами, охватывающими контрольную деятельность в целом.

Принцип независимости. Органы финансового контроля должны обладать организационной, функциональной, материальной и иного характера независимостью от юридических или физических лиц, чью деятельность они проверяют, а так же от лица, тем или иным образом связанных с проверяемыми. Независимость должна быть формально закреплена в законодательстве, регулирующем деятельность органов финансового контроля.

Независимость также характеризуется четкостью и адекватностью формально определенных прав и обязанностей. Она позволяет государ-



Рисунок 22.1 – Принципы финансового контроля

ственным контролерам работать с высокой степенью автономии и инициативы, выдавать объективные заключения. При этом каждый государственный контролер должен быть независим в своих суждениях от коллег, включая начальство.

Важной гарантией независимости государственных финансовых контролеров должны быть достаточно высокие должностные оклады, соответствующее соцобеспечение, гарантии правового статуса, меры государственной защиты, компенсации и т.п.

Фактором независимости являются также, и источники финансирования органов финансового контроля: финансирование системы должно быть бюджетным и выделяться отдельной строкой.

Среди специалистов распространена точка зрения, что суть независимости органа финансового контроля выражена в его праве самостоятельно определять:

- а) предмет своей контрольной деятельности;
- б) методы контроля;
- в) содержание и формы отчетов. При этом не исключена возможность запросов на проведение контроля со стороны других органов.

Принцип гласности. Гласность финансового контроля – необходимый атрибут современного демократического общества, так как контроль информирует общественность о реальном положении дел в государственном управлении.

Принцип гласности предусматривает открытость деятельности органа финансового контроля, доступность каждого гражданина к информации о результатах контрольной деятельности. Необходимо публиковать в прессе не только отчетные материалы по результатам проверок, но и официальные ответы органов исполнительной власти на выводы контролеров,

в том числе с указанием принятых мер по устранению нарушений. Так же необходима тесная связь органов контроля со средствами массовой информации (радио, телевидение и т.д.) для обнародования контрольных материалов.

Все это заставит нарушителей держать ответ не только перед правоохранительными органами, но и перед всем обществом, покажет перед всеми их неблагонадежность, подорвет их репутацию. Нужно отметить также, что обнародование результатов контроля будет способствовать формированию устойчивого мнения в обществе о его пользе и необходимости.

Принцип законности. Свои исходные начала государственный финансовый контроль берет из законодательства Республики Казахстан. Деятельность органов финансового контроля должна строго соответствовать законам и иным нормативно-правовым актам и не допускать какого-то бы ни было произвола в отношении контролируемых.

Принцип законности предусматривает следующее:

– качество нормативно-законодательной базы государственного финансового контроля и законодательства Республики Казахстан в целом, т.е. его соответствие целям общественного развития, укрепления и наращивания государственной финансовой базы;

– соблюдение норм права органами финансового контроля, их представителями, а также всеми организациями, имеющими с ними правоотношения.

В целом законность государственного финансового контроля понятие системное, охватывающее как государственных контролеров, так и контролируемых.

Принцип объективности. Выводы контролеров, а также их подход к планированию и проведению проверок должны исключать какую бы то ни было предвзятость или предрасположенность. Так, планирование контрольных мероприятий и их проведение должны исключать какую-либо предубежденность об изначальном наличии негативных аспектов в деятельности проверяемых объектов.

Выводы по результатам проверок должны быть беспристрастны, обоснованы и подтверждены соответствующими данными, материалами, содержащими качественную информацию. При этом о качестве информации можно судить по следующим критериям: необходимость, достаточность, истинность, своевременность, аналитичность, организованность.

Принцип ответственности. Этот принцип можно рассмотреть в двух аспектах:

а) ответственность контролеров – каждый субъект за ненадлежащее выполнение возложенных на него контрольных функций и задач должен нести ответственность (административную, дисциплинарную и т.д.). Ответственность должна быть установлена за выполнение каждой контрольной функции, ясно очерченной и официально закрепленной за конкретным субъектом. Иначе субъект не будет в должной мере осуществлять контроль. Ответственность государственных контролеров имеет первостепенное значение, так как от их работы, их выводов по большому счету

зависит государственная экономическая безопасность и общественное благосостояние в целом;

б) ответственность контролируемых – должны быть установлены виновники выявленных ошибок и злоупотреблений в управлении государственными финансами и иной государственной собственностью, они должны нести ответственность согласно степени тяжести и степени влияния допущенных ими незаконных действий для государственных финансов.

Принцип сбалансированности. Этот принцип неразрывно связан с принципом ответственности. Сбалансированность означает, что субъекту контроля нельзя предписывать контрольные функции, не обеспеченные средствами для их выполнения. Точно также не должно быть средств, не связанных той или иной функцией. Или другими словами, при определении обязанностей субъекта контроля должен быть определен соответствующий объем прав и возможностей, и наоборот.

Принцип системности. Предполагает наличие системы органов государственного финансового контроля. Но системообразующий элемент может быть и не один, т.е. система необязательно подразумевается как единая иерархическая конструкция подчиненности. Допускается относительная самостоятельность органов контроля, образуемых по линии ветвей власти.

Все принципы взаимосвязаны, порядок их сочетания зависит от конкретных обстоятельств.

Развитие демократических процессов в современном обществе трансформировало подходы к организации государственного финансового контроля. Так, на сегодняшний день активными его участниками являются представители неправительственных организаций как на индивидуальной основе, так и как юридические лица.

22.2 Классификация финансового контроля

Финансовый контроль классифицируется в зависимости от различных признаков его проведения: типа, вида, органа, методов и времени проведения.

Комплексный контроль – это контроль и оценка деятельности объектов контроля по всем вопросам за конкретный период.

Тематический контроль – это контроль и оценка деятельности объекта контроля по отдельным вопросам за конкретный период;

Встречный контроль – это контроль третьих лиц, который проводится исключительно по вопросам взаимоотношений с основным объектом контроля в рамках проверяемого вопроса.

Совместный контроль – это контроль, проводимый органами государственного финансового контроля совместно с другими государственными органами.

Контроль на соответствие – оценка соответствия деятельности объекта контроля требованиям бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан.

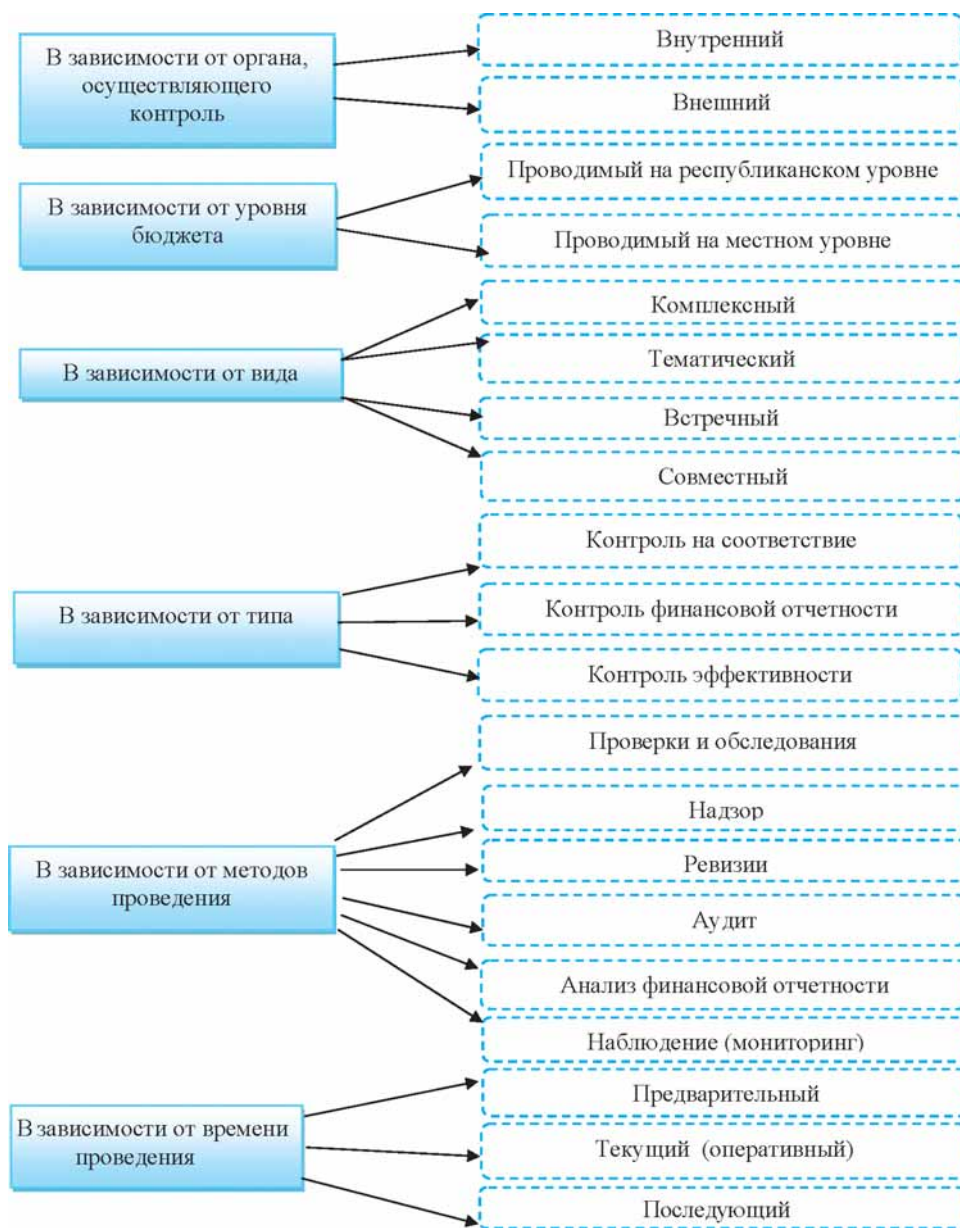


Рисунок 22.2 – Классификация финансового контроля

Контроль финансовой отчетности – оценка достоверности, обоснованности и своевременности составления и представления финансовой отчетности объектом контроля.

Объектами документальных проверок являются бухгалтерская, статистическая, операционно-техническая отчетность, сметы расходов и расчеты к ним, расчеты по налогам и т.п.

Обследование в отличие от проверки охватывает более широкий спектр финансово-экономических показателей обследуемого экономического субъекта для определения его финансового состояния и возможных перспектив развития. В ходе обследования могут осуществляться контрольные обмеры выполнения работ, расхода материалов, топлива, энергии и т.д.

Надзор производится контролируруемыми органами за экономическими субъектами, получившими лицензию на тот или иной вид финансовой деятельности, и предполагает соблюдение ими установленных правил и нормативов. Например, осуществляется надзор со стороны Национального банка Республики Казахстан за деятельностью коммерческих банков и за другими финансовыми организациями. Несоблюдение нормативов, приводящее к риску банкротства и ущемлению интересов клиентов, влечет за собой отзыв лицензии.

Анализ финансового состояния как разновидность финансового контроля предполагает детальное изучение периодической или годовой финансово-бухгалтерской отчетности с целью общей оценки результатов финансовой деятельности и ликвидности, обеспеченности собственным капиталом и эффективности его использования.

Наблюдение (мониторинг) – постоянный контроль со стороны кредитных организаций за использованием выданной ссуды и финансовым состоянием предприятия-клиента; неэффективное использование полученной ссуды и снижение ликвидности может привести к ужесточению условий кредитования, требованию досрочного возврата ссуды.

Контроль эффективности – оценка, проводимая в том числе на основе контроля на соответствие и финансовой отчетности, достижения государственных органами прямых и конечных результатов, предусмотренных в их стратегических планах, реализации государственных и бюджетных программ, оказываемых государственных услуг, использования связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, поручительств и активов государства, а также комплексный и объективный анализ влияния деятельности государственного органа и субъектов квазигосударственного сектора на развитие экономики, социальной сферы или отдельно взятой отрасли (сферы) государственного управления

Проверки производятся по отдельным вопросам финансово-хозяйственной деятельности на основе отчетных, балансовых и расходных документов. В процессе проверки выявляются нарушения финансовой дисциплины и намечаются мероприятия по их устранению.

Ревизия – наиболее глубокий и всеобъемлющий метод финансового контроля, представляющий собой взаимосвязанный комплекс проверок финансово-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, проводимых с помощью определенных приемов фактического и документального контроля. Ревизия проводится для установления целесообразности, обоснованности, экономической эффективности совершенных хозяйственных операций, проверки соблюдения финансовой дисциплины, достоверности данных бухгалтерского учета и отчетности –

для выявления нарушений и недостатков в деятельности ревизуемого объекта.

Обычно в процессе проведения ревизии сочетаются несколько методов финансового контроля.

По полноте охвата ревизии бывают:

- а) полные, когда проводится сплошная проверка комплексного характера;
- б) частичные, когда проводится выборочная проверка по определяемой тематике.

По объекту проверки ревизии подразделяются на:

- а) документальные, когда проверяется лишь документация;
- б) фактические, когда в дополнение исследования документов проводится инвентаризация.

По организационному признаку ревизии делятся на:

- а) плановые, то есть те, которые проводятся по заранее утвержденному плану;
- б) внеплановые. Как плановые, так и внеплановые ревизии для проверяемого обычно носят характер внезапной проверки. К числу внеплановых ревизий относятся ревизии, проводимые по требованию судебно-следственных органов, в случае поступления внушающих доверие жалоб и заявлений граждан, а также получения других сигналов о злоупотреблениях и грубых нарушениях финансовой дисциплины, требующих проверки и прекращения нарушения финансового законодательства.

Результаты ревизии оформляются актом ревизии.

В акте ревизии отражаются достоверные, документально подтвержденные данные, характеризующие финансово-хозяйственную деятельность проверяемого объекта, фиксируются случаи нарушения законодательства и финансовой дисциплины, излагаются вызвавшие их обстоятельства, указываются должностные лица, по вине которых они произошли, делаются ссылки на правовые акты, обосновывающие выводы о допущенных нарушениях и злоупотреблениях. Акт подписывают лица, проводившие ревизию, а также руководитель и главный бухгалтер проверяемого объекта. Последние подписывают его и в том случае, когда имеют возражения и замечания по результатам ревизии, о чем они делают оговорку перед своей подписью и представляют соответствующие объяснения, которые прилагаются к акту ревизии.

К акту ревизии также прилагаются все необходимые справки, сводные таблицы, подлинные документы или их копии и др.

Акт ревизии служит основанием для:

- а) привлечения виновных лиц к дисциплинарной и материальной ответственности в соответствии с нормами трудового законодательства;
- б) предъявление гражданского иска к физическим и юридическим лицам;
- в) возбуждение уголовного дела, если ревизией выявлены факты злоупотреблений, хищений и преступного растрачивания государственных денежных средств. В этом случае акт ревизии направляется в следственные органы;

г) принятие решений, направленных на устранение нарушений законодательства и финансовой дисциплины, ликвидацию причин и условий, порождающих эти нарушения и недостатки, на обеспечение законного и эффективного использования государственных денежных средств, возмещение причиненного государству ущерба.

Предварительный финансовый контроль проводится до совершения финансовых операций и имеет важное значение для предупреждения финансовых нарушений. Он предусматривает оценку финансовой обоснованности расходов для предотвращения неэкономного и неэффективного расходования средств. Примером такого контроля является процесс составления и утверждения бюджетов всех уровней и финансовых планов внебюджетных фондов на основе прогноза макроэкономических показателей развития экономики страны. Предшествуя совершению хозяйственных и финансовых операций, предварительный контроль носит предупреждающий характер. Он важен, когда вводятся новые важные нормативные акты по регулированию финансовой деятельности экономических субъектов. Это способствует предупреждению многих ошибок в будущем.

Текущий (оперативный) финансовый контроль производится в момент совершения денежных сделок, финансовых операций, выдачи ссуд и субсидий и т. д. Он предупреждает возможные злоупотребления при получении и расходовании средств, способствует соблюдению финансовой дисциплины и своевременности осуществления денежных расчетов. Опираясь на данные первичных документов, оперативного и бухгалтерского учета, инвентаризаций и визуального наблюдения, текущий контроль позволяет регулировать быстро изменяющиеся хозяйственные ситуации, предупреждать потери и убытки, например, в результате неправильного начисления новых налогов. Обычно текущий контроль, как и предварительный, не носит репрессивного характера.

Последующий финансовый контроль, проводимый путем анализа и ревизии отчетной финансовой и бухгалтерской документации, предназначен для оценки результатов финансовой деятельности экономических субъектов, эффективности осуществления предложенной финансовой стратегии, сравнения финансовых издержек с прогнозируемыми и т. д. Последующий контроль, отличающийся углубленным изучением хозяйственной и финансовой деятельности предприятия за истекший период, позволяет вскрыть недостатки предварительного и текущего контроля.

В процессе осуществления финансового контроля возникает особая разновидность финансовых правоотношений – финансово-контрольных.

В процессе сбора информации субъект контроля должен получить сведения о состоянии дел на проверяемом объекте. Далее, получив эти сведения, проверяющий должен проанализировать их и на базе оценки информации сделать вывод о характере поведения объекта контроля – законно оно или незаконно, правильно или неправильно и т.п. Вывод о характере поведения, определяет форму реагирования – наказать или поощрять, либо принимать иные меры.



Рисунок 22.3 – Стадии осуществления финансового контроля

Сторонами этого правоотношения выступают субъект контроля и объект контроля. Субъект контроля – это финансово-контрольный орган, представляющий в этом правоотношении государство. Наиболее типичными субъектами контроля являются специализированные органы финансового контроля. В качестве объекта контроля выступают государственные органы, юридические лица, граждане.

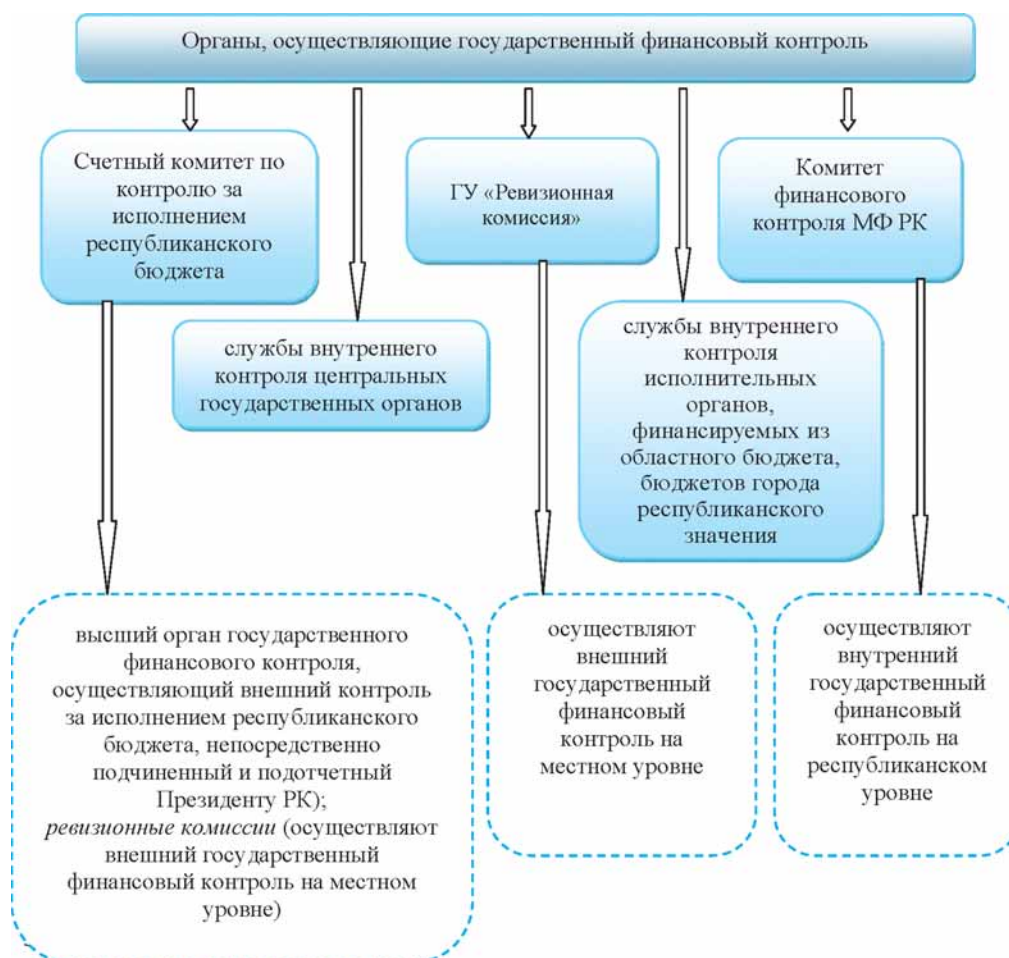


Рисунок 22.4 – Органы, осуществляющие государственный финансовый контроль

Необходимо отметить, что контроль является финансовым только при наличии всех присущих ему элементов. Например, если предметом выступает исполнение финансового обязательства перед государством, но проверку проводит не орган государственного финансового контроля, то такой контроль нельзя считать государственным финансовым контролем, т.к. в данном случае в системе контроля отсутствует субъект финансового контроля, а именно орган государственного финансового контроля.

Единые требования к государственному финансовому контролю определяются стандартами государственного финансового контроля.

Стандарты государственного финансового контроля разрабатываются Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета совместно с центральным уполномоченным органом по внутреннему контролю и утверждаются Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Стандарты государственного финансового контроля обязательны для исполнения органами государственного финансового контроля, ревизионными комиссиями, службами внутреннего контроля, их работниками и членами.

***Ключевые понятия:** финансовая деятельность, финансовый контроль, финансовая дисциплина, административная ответственность, уголовная ответственность, государственный финансовый контроль, налогоплательщики, тематический контроль, комплексный контроль, встречный контроль, совместный контроль, ревизия, аудит.*

22.3 Организация внешнего контроля

Внешний финансовый контроль – это совокупность действий и операций внешних контролирующих органов по проверке финансовых и связанных с ними вопросов деятельности субъектов хозяйствования и управления с применением специфических форм и методов организации.

Сущность внешнего финансового контроля проявляется:

- в выявлении ошибок и злоупотреблений;
- в обеспечении их устранения (т.е. принятия корректирующих мер по результатам контроля);
- в анализе факторов их возникновения и разработке мер по предотвращению их в будущем.

Целью внешнего финансового контроля является обеспечение соблюдения принципов законности, целесообразности и эффективности по управлению, формированию, распределению и использованию государственных финансовых ресурсов для выполнения функций государства.

Задачи внешнего финансового контроля:

- повышение эффективности контроля за целевым использованием средств бюджета;

– обеспечение координации действий при организации и проведении контрольной работы;

– совместное рассмотрение и решение организационных и методических вопросов при осуществлении последующего контроля за целевым использованием средств бюджета;

– реализация мер, принимаемых по фактам установленных нарушений бюджетного законодательства РК.

Проведение внешнего финансового контроля на территории Республики Казахстан возложено на Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета и на ревизионные комиссии маслихатов.

В целях совершенствования системы государственного финансового контроля Указом Президента РК «О совершенствовании органов внешнего государственного финансового контроля в регионах» от 2.05.2011 г. упразднены ревизионные комиссии маслихатов и их аппараты. За счет средств местных бюджетов с учетом штатной численности упраздняемых ревизионных комиссий маслихатов были созданы государственные учреждения – ревизионные комиссии.

Счетный комитет является высшим органом государственного финансового контроля, осуществляющим внешний контроль за исполнением республиканского бюджета, непосредственно подчиненным и подотчетным Президенту Республики Казахстан.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета был образован в апреле 1996 года.

Согласно Конституции, Председатель и два члена Счетного комитета назначаются Президентом Республики Казахстан, Парламентом страны, остальные шесть членов Счетного комитета – по три от каждой Палаты.

Бюджетным Кодексом Республики Казахстан 2004 года Счетному комитету был придан статус высшего органа государственного финансового контроля. Установлен порядок рассмотрения и утверждения Парламентом годового отчета Счетного комитета об исполнении республиканского бюджета, являющимся по своему содержанию заключением к отчету Правительства. Расширены полномочия Счетного комитета в части осуществления контроля за использованием государственных активов в хозяйствующих субъектах, полнотой и своевременностью поступления доходов в республиканский бюджет.

Основными задачами Счетного комитета являются:

- контроль за соблюдением требований бюджетного законодательства и иных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы исполнения республиканского бюджета;

- выполнение поручений Президента Республики Казахстан по вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета;

- контроль за полнотой и своевременностью поступлений в республиканский бюджет, а также за возвратом сумм поступлений из республиканского бюджета, эффективности налогового и таможенного администрирования;

- контроль на соответствие использования средств республиканского бюджета, в том числе целевых трансфертов и кредитов, связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, софинансирования из бюджета концессионных проектов, а также поручительств и активов государства, законодательству Республики Казахстан.

Функции Счетного комитета:

- определяет порядок проведения внешнего государственного финансового контроля;

- разрабатывает совместно с уполномоченным Правительством Республики Казахстан органом по внутреннему контролю стандарты государственного финансового контроля и осуществляет контроль за их соблюдением;

- выполняет поручения Президента Республики Казахстан по вопросам, связанным с осуществлением государственного финансового контроля, а также другие отдельные поручения Президента Республики Казахстан;

- анализирует акты контроля органов государственного финансового контроля и дает рекомендации по повышению качества государственного финансового контроля;

- вправе запрашивать акты, принятые по результатам контроля, проведенного уполномоченным Правительством Республики Казахстан органом по внутреннему контролю, в части исполнения республиканского бюджета;

- в случаях выявления признаков преступлений или административных правонарушений в действиях должностных лиц объектов государственного финансового контроля передает материалы контроля в правоохранительные органы или органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях;

- участвует в реализации государственной бюджетной политики;

- проводит анализ и исследования в сфере государственного финансового контроля, реализует программы обучения в области государственного финансового контроля;

- вносит рекомендации по совершенствованию бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан, разрабатывает и согласовывает нормативные правовые акты по вопросам государственного финансового контроля;

- запрашивает и получает в установленные им сроки от Правительства Республики Казахстан, Национального Банка Республики Казахстан, банков второго уровня и иных финансовых организаций, государственных органов, физических и юридических лиц необходимую документацию, информацию, в том числе на электронных носителях, по вопросам, входящим в их компетенцию, а также доступ к информационным системам, письменные и устные объяснения и иную информацию, в том числе составляющую государственную и иную охраняемую законом тайну, с учетом соблюдения режима секретности, служебной, коммерческой или

иной охраняемой законом тайны, необходимые для осуществления Счетным комитетом его деятельности по планированию и проведению внешнего государственного финансового контроля на республиканском уровне;

- заслушивает соответствующие отчеты должностных лиц объектов контроля по вопросам, связанным с проведением внешнего государственного финансового контроля;

- вносит Президенту Республики Казахстан представления по выявленным фактам несоблюдения должностными лицами объектов государственного финансового контроля нормативных правовых актов Республики Казахстан, а также по результатам контроля эффективности;

- получает в установленный им срок от государственных органов и объектов государственного финансового контроля необходимые документы, справки, устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с проведением внешнего контроля за исполнением республиканского бюджета;

- принимает меры по устранению выявленных (выявляемых) в ходе контрольных и аналитических мероприятий нарушений;

- беспрепятственно получает от объекта контроля соответствующие материалы (доказательства), подтверждающие заключение контроля с соблюдением законодательства Республики Казахстан, регулирующего вопросы документирования и сохранности;

- привлекает к проведению внешнего государственного финансового контроля соответствующих специалистов государственных органов и ревизионных комиссий маслихатов (по согласованию с ними), а также при необходимости аудиторские организации, экспертов с оплатой их услуг из республиканского бюджета;

- поддерживает связи с органами финансового контроля иностранных государств и их международными объединениями, а также в установленном законодательством Республики Казахстан порядке заключает с ними договоры и соглашения о сотрудничестве и вступает в состав международных организаций;

- регулярно предоставляет информацию о своей деятельности в средства массовой информации в соответствии с требованиями законодательства Республики Казахстан о защите государственных секретов, коммерческой и иной охраняемой законом тайны;

- издает периодические сборники принятых им актов, бюллетени, журналы и другие издания;

- осуществляет методическую помощь ревизионным комиссиям маслихатов, в том числе по разработке типового положения о ревизионных комиссиях маслихатов и типовых квалификационных требований для работников ревизионных комиссий маслихатов, организует подготовку и повышение квалификации работников государственного финансового контроля;

После принятия Бюджетного кодекса 2008 года Счетному комитету были делегированы дополнительные полномочия, среди которых оценка

исполнения республиканского бюджета, контроль за достоверностью и правильностью ведения объектами контроля учета и отчетности, оценка реализации стратегических планов центральных государственных органов, государственных и бюджетных программ, контроль использования субъектами квазигосударственного сектора средств республиканского бюджета, выделенных им на цели, предусмотренные программами.

В настоящее время статус, полномочия и функции Счетного комитета, определенные законодательством Республики Казахстан, соответствуют Лимской декларации, принятой Международной организацией высших органов государственного контроля ИНТОСАИ.

Особое значение в работе Счетного комитета придается проведению экспертно-аналитической, организационной, контрольной, ревизионной работы, направленной на повышение уровня государственной финансовой дисциплины. На постоянной основе осуществляется совершенствование методической и методологической базы. Кроме того, деятельность Счетного комитета акцентируется на совершенствовании бюджетного и иного законодательства путем внесения соответствующих предложений и рекомендаций.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета представляет для рассмотрения и утверждения в Парламент Республики Казахстан и информации в Правительство Республики Казахстан не позднее 15 мая текущего года отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, который по своему содержанию является заключением к соответствующему отчету Правительства Республики Казахстан.

Существует определенный перечень документов, которые подтверждают проведение внешнего государственного контроля.

При утверждении годового отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год Парламент вправе вынести решение о необходимости принятия Правительством, центральными государственными органами, соответствующих мер по результатам исполнения республиканского бюджета. Счетный комитет принимает постановления и направляет представления в государственные органы, организации и должностным лицам об устранении недостатков в работе, связанной с исполнением республиканского бюджета, а в правоохранительные органы – по вопросам привлечения к ответственности. Постановления и представления Счетного комитета должны быть рассмотрены в указанные в них сроки. О принятом по постановлению или представлению решении и о мерах его реализации соответствующий государственный орган или организация незамедлительно уведомляет Счетный комитет.

Ревизионные комиссии осуществляют внешний государственный финансовый контроль на местном уровне. В компетенцию ревизионных комиссий, согласно Бюджетному кодексу Республики Казахстан, входят:

- оценка исполнения местного бюджета;
- контроль эффективности по направлениям своей деятельности;

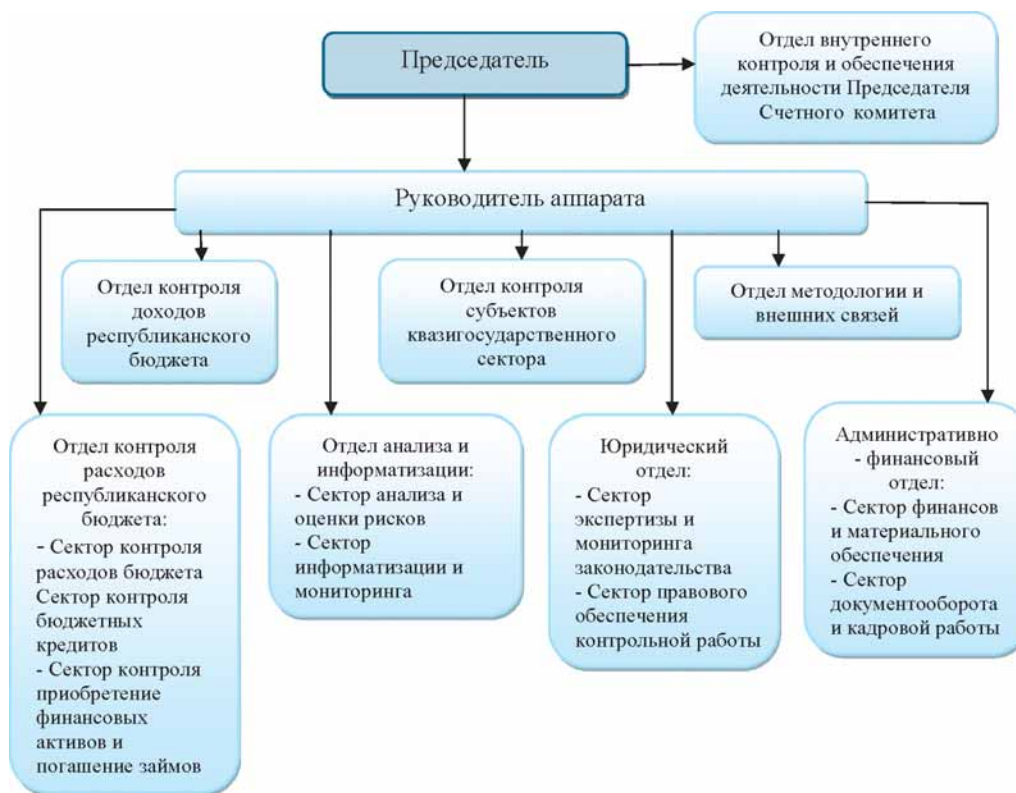


Рисунок 22.5 – Структура Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета

- контроль за достоверностью и правильностью ведения объектами контроля учета и отчетности;
- оценка реализации стратегических планов местных государственных органов и бюджетных программ;
- контроль на соответствие использования средств местного бюджета, в том числе выделенных из вышестоящего в нижестоящий бюджет в виде целевых трансфертов и бюджетных кредитов, связанных грантов, займов местных исполнительных органов, активов государства законодательству Республики Казахстан;
- представление в маслихат в установленный срок отчета об исполнении местного бюджета, который по своему содержанию является заключением к соответствующему отчету местного исполнительного органа;
- выполнение поручений маслихата по вопросам, связанным с осуществлением внешнего государственного финансового контроля на местном уровне, а также иных поручений маслихата;
- контроль за обеспечением полноты и своевременности поступлений в местный бюджет;

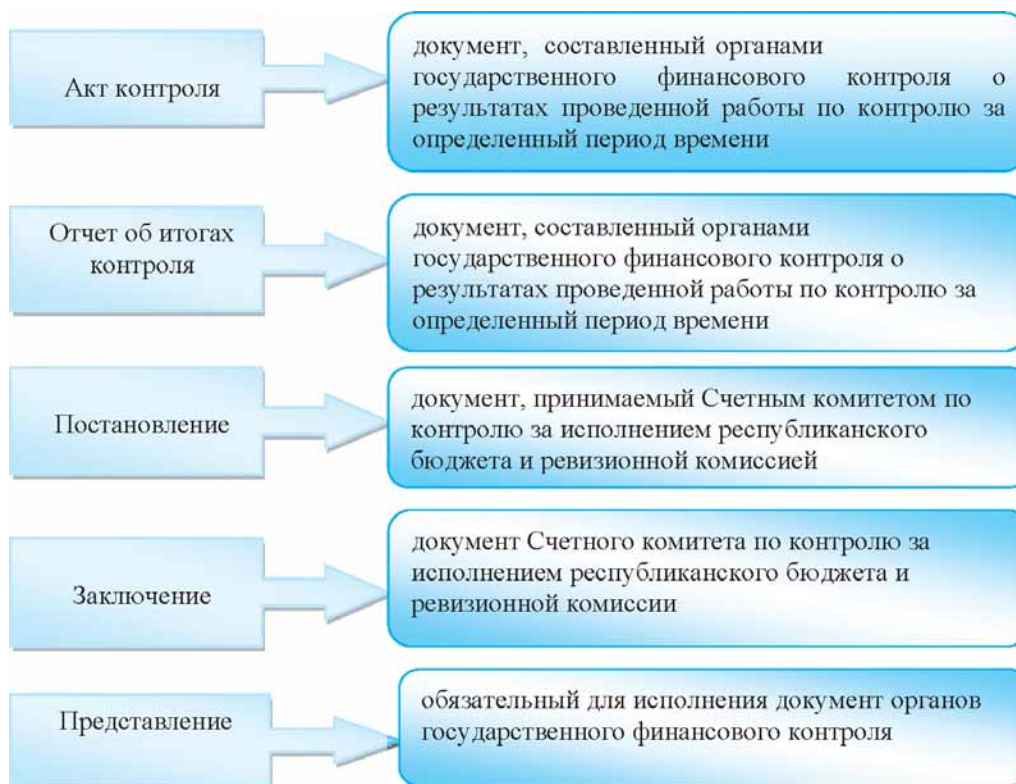


Рисунок 22.6 – Документы, подтверждающие проведение внешнего государственного контроля

- внесение в маслихат представлений по выявленным фактам несоблюдения должностными лицами нормативных правовых актов Республики Казахстан, а также по результатам контроля эффективности;
- беспрепятственное получение от объекта контроля соответствующих материалов (доказательств), подтверждающих заключение контроля с соблюдением законодательства Республики Казахстан, регулирующего вопросы документирования и сохранности;
- принятие мер по устранению выявленных (выявляемых) в ходе контрольных и аналитических мероприятий нарушений;
- мониторинг и контроль за исполнением рекомендаций и поручений, направленных местным исполнительным органам, государственным органам и объектам контроля;
- в случае установления нарушений по вине должностных лиц, внесение предложений о соответствии данных должностных лиц занимаемым должностям в соответствующие государственные органы или лицам, назначившим их;
- контроль соблюдения законодательства Республики Казахстан о государственных закупках;

- право на запрос актов, принятых по результатам контроля, проведенного уполномоченным Правительством Республики Казахстан органом по внутреннему контролю, в части исполнения местного бюджета.

Ключевые понятия: ревизионная комиссия, Счетный комитет, бюджетная политика, финансовые организации, финансовые нарушения, минимизация рисков, акт контроля, республиканский бюджет, целевые трансферты, связанные гранты, государственный займы, гарантированный государством займ.

22.4 Организация внутреннего контроля

Эффективное осуществление регулирующей функции государства в экономической сфере предполагает предупреждение, выявление и пресечение финансовых правонарушений. Наличие хорошо отлаженной, действенной системы государственного финансового контроля является необходимым условием существования сильного демократического государства и важным фактором государственного строительства.

Субъектами внутреннего государственного финансового контроля являются органы исполнительной власти, наделённые соответствующими контрольными полномочиями. Это могут быть как специализированные органы, наделённые исключительными контрольными полномочиями, так и органы исполнительной власти, на которые возложены контрольные полномочия в дополнение к иным функциям. К числу таких органов относятся: Комитет финансового контроля Министерства финансов РК, Казначейство, таможенные, налоговые и иные органы. Хотя организационно и юридически такие органы могут быть и не подчинены органам – объектам проверок и не входить в их состав, тем не менее, и органы внутреннего государственного финансового контроля, и органы – объекты их проверок входят в систему исполнительной власти и, в конечном счёте, подчинены высшему органу исполнительной власти.

Объектом внутреннего государственного финансового контроля являются исключительно государственные финансы и имущество, их учёт, использование и обращение.

Органы внутреннего контроля проводят контроль по утвержденному на соответствующий финансовый год плану контрольных мероприятий, включающему наименование объекта, масштаб и вид контроля.

Планирование контрольных мероприятий осуществляется на принципах независимости и объективности при выборе объекта контроля, предусмотренных Кодексом. Планирование комплексного контроля осуществляется на основе периодичности, определенной Кодексом.

Планирование тематического контроля осуществляется на основе инициативных вопросов, поручений и запросов соответствующих представительных и исполнительных органов и по другим основаниям.

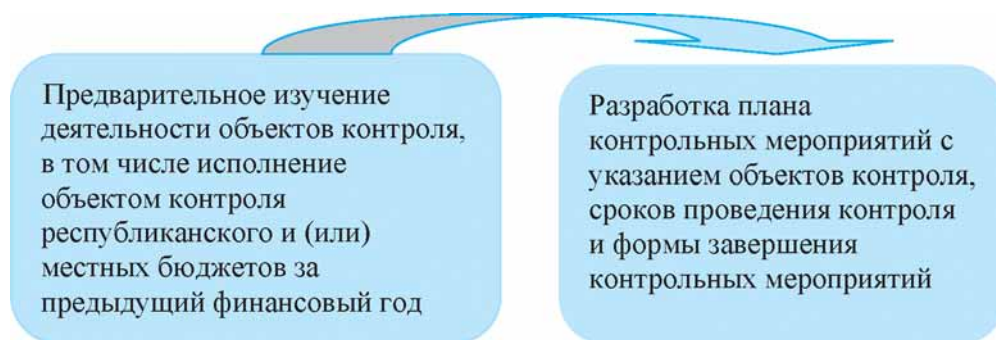


Рисунок 22.7 – Этапы процесса планирования контрольных мероприятий

Планирование контроля за соблюдением законодательства Республики Казахстан о государственных закупках осуществляется на основе периодичности, определенной законодательством Республики Казахстан о государственных закупках.

План контрольных мероприятий служб внутреннего контроля утверждается до 1 декабря года, предшествующего планируемому году.

План контрольных мероприятий уполномоченного органа утверждается до 15 декабря года, предшествующего планируемому году.

План контрольных мероприятий, а также его изменения и (или) дополнения утверждаются руководителем уполномоченного органа или его территориального подразделения, руководителем государственного органа, в котором создана служба внутреннего контроля.

В целях проведения контроля органы внутреннего контроля осуществляют обмен информацией о планах и проведенных контрольных мероприятиях на основе письменного запроса, в котором должны быть предусмотрены сроки обмена информацией.

Внеплановый контроль уполномоченным органом проводится по поручениям Президента Республики Казахстан, Правительства Республики Казахстан, уполномоченных на то государственных органов, в том числе в случаях, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о государственных закупках, депутатскими запросами.

В пределах компетенции Комитет выполняет следующие реализационные и контрольные функции в сфере внутреннего финансового контроля и государственных закупок, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и финансовой отчетности:

- контроль за соблюдением объектами контроля бюджетного законодательства, законодательства о государственных закупках и других нормативных правовых актов РК при использовании средств республиканского и местных бюджетов; соблюдения условий и процедур предоставления бюджетных кредитов, софинансирования концессионных проектов, государственных гарантий и поручительств государства, связанных гран-

тов и активов государства, а также за достоверностью и правильностью ведения объектами контроля учета и отчетности;

- работа со службами внутреннего контроля центральных государственных и местных исполнительных органов, а именно: контроль за соблюдением работниками служб стандартов государственного финансового контроля, осуществление методической помощи и координация их деятельности, организация повышения квалификации, а также разработка и утверждение типовых квалификационных требований работников этих служб;

- лицензирование, аккредитация, мониторинг и контроль за соблюдением законодательства в сфере аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Комитет финансового контроля является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, и осуществляет функции Уполномоченного Правительством РК органа по внутреннему государственному финансовому контролю.

Комитет финансового контроля МФ РК имеет следующие полномочия:

- осуществляет контроль на соответствие использования средств республиканского и местных бюджетов законодательству Республики Казахстан;

- осуществляет контроль за достоверностью и правильностью ведения объектами контроля учета и отчетности;

- осуществляет контроль соблюдения законодательства Республики Казахстан о государственных закупках;

- осуществляет контроль соблюдения условий и процедур предоставления бюджетных кредитов, софинансирования концессионных проектов, государственных гарантий и поручительств государства, связанных грантов и активов государства;

- в пределах своей компетенции осуществляет контроль за деятельностью объектов контроля по вопросам, касающимся полноты и своевременности внесения неналоговых поступлений в республиканский и местные бюджеты;

- осуществляет контроль за формированием и использованием государственными учреждениями денег от реализации товаров (работ, услуг), остающихся в их распоряжении;

- принимает меры по выявлению, пресечению и недопущению нарушений при использовании средств республиканского и местных бюджетов в соответствии с законодательством Республики Казахстан;

- осуществляет контроль за исполнением представлений, направляемых объектам контроля, и решений, принятых по итогам результатов контроля;

- запрашивает и получает в установленный им срок от объектов контроля необходимые документы, справки, устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с проведением контроля;

- беспрепятственно знакомится с документацией объектов контроля, относящейся к вопросам контрольного мероприятия, с учетом соблюдения

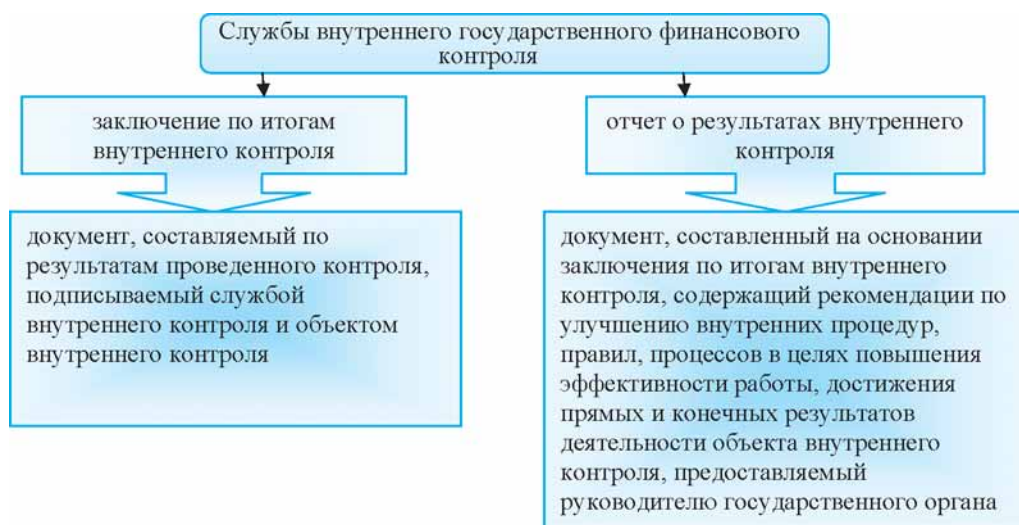


Рисунок 22.8 – Документы, подтверждающие проведение внутреннего государственного финансового контроля

режима секретности, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны;

- привлекает к проведению контроля соответствующих специалистов государственных органов и при необходимости аудиторские организации и экспертов с оплатой их услуг в пределах выделенных на эти цели средств из республиканского бюджета;
- осуществляет контроль за соблюдением стандартов государственного финансового контроля службами внутреннего контроля;
- осуществляет методическую помощь службам внутреннего контроля, координирует их деятельность, организует подготовку и повышение квалификации работников служб внутреннего контроля;
- разрабатывает и утверждает типовые квалификационные требования для работников служб внутреннего контроля;
- представляет в Правительство Республики Казахстан отчеты о результатах проведенных контрольных мероприятий;
- направляет иски в суд в целях обеспечения возмещения в бюджет выявленных сумм нарушений по результатам контроля;

Функции службы внутреннего контроля:

- осуществляет внутренний контроль по направлениям деятельности государственного органа с целью повышения качества и производительности его работы;
- проводит оценку функционирования системы управления в государственном органе, его территориальных подразделениях и подведомственных организациях, предоставляет рекомендации первому руководителю государственного органа по ее улучшению;

- осуществляет проверку соблюдения государственным органом бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан;
- осуществляет контроль реализации стратегического и операционного планов государственного органа, оценку результатов;
- осуществляет контроль за достоверностью и правильностью ведения государственным органом учета и отчетности;
- принимает меры по выявлению, пресечению и недопущению нарушений при использовании средств республиканского и (или) местных бюджетов в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- осуществляет контроль за исполнением представлений, направляемых объектам контроля, и решений, принятых по итогам результатов контроля;
- запрашивает и получает в установленный им срок от объектов контроля необходимые документы, справки, устные и письменные объяснения по вопросам, связанным с проведением контроля;
- беспрепятственно знакомится с документацией объектов контроля, относящейся к вопросам контрольного мероприятия, с учетом соблюдения режима секретности, служебной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны и др.;

Служба внутреннего контроля представляет руководителю государственного органа отчеты о результатах контроля и рекомендации по улучшению внутренних процедур, правил, процессов в государственном органе в целях повышения эффективности его работы, достижения прямых и конечных результатов его деятельности.

Служба внутреннего контроля организационно независима от других структурных подразделений, подчинена и подотчетна только первому руководителю государственного органа.

Службы внутреннего контроля исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, осуществляют внутренний государственный финансовый контроль в исполнительных органах, финансируемых из областного бюджета, и соответствующих исполнительных органах, финансируемых из бюджета района (города областного значения).

Полномочиями комитета казначейства МФ РК в сфере внутреннего финансового контроля являются:

- проверка денежных документов, регистров, бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с заключением, перечислением и использованием средств государственного бюджета;
- получение от финансово-кредитных учреждений – справки о состоянии счетов предприятий и учреждений, использование средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов;
- право требования от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов – установление, выявление, нарушений в порядке исполнения бюджета;
- предъявлять санкции – приостанавливать операции по счетам контрольных предприятий и учреждений в случае не предоставления в органы

государственного казначейства финансовой документации, связанной с использованием средств государственного бюджета и государственных внебюджетных фондов;

- право изъятия – на основе письменного постановления должностных лиц казначейства данные, свидетельствующие о нарушении финансовой дисциплины;
- взыскивать в бесспорном порядке бюджетные средства используемые не по целевому назначению с наложением штрафа в размере действующей ставки рефинансирования Национального Банка.

В связи с повышением роли налогов в доходах государства при рыночных условиях экономики стало необходимым придание органам налоговой службы особого статуса. Главная задача налоговых органов -обеспечение строгого контроля за соблюдением налогового законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налогов и других обязательных платежей. Налоговые органы имеют право в соответствии с налоговым законодательством проверять любые денежные документы у юридических и физических лиц, включая совместные предприятия, иностранных граждан и лиц без гражданства; получать от них необходимые справки и сведения; контролировать соблюдение хозяйствующими субъектами налогового законодательства и правильность исчисления налогов; обследовать любые используемые для извлечения доходов производственные, складские и торговые помещения; применять меры принудительного воздействия в отношении должностных лиц и граждан, включая изъятие соответствующих документов и приостановление операций по счетам в банке, иначе наложить арест. Налоговики имеют право наложения административных штрафов и принудительного взыскания недоимок по налогам в бюджет.

Для обеспечения экономической безопасности государства и укрепления государственной дисциплины в области финансовой дисциплины, созданы органы по борьбе с экономическими и коррупционными преступлениями (финансовой полиции), выполняющие следующие задачи:

- выявление, предупреждение и пресечение финансовых преступлений и правонарушений;
- защиту сотрудников налоговых органов от противоправных посягательств при исполнении ими служебных обязанностей;
- предупреждение, выявление и пресечение коррупции в государственных органах и службах налоговых органов и других юридических и физических лиц.

Особая роль в осуществлении внутреннего финансового контроля принадлежит Национальному банку РК, где осуществляется надзор за коммерческими банками и другими финансовыми организациями и учреждениями. В рамках государственного внутреннего финансового контроля Национальный банк РК осуществляет контроль за целевым и эффективным использованием государственных финансовых ресурсов, полученных участниками финансового рынка в рамках реализуемых государственных программ.

Ключевые понятия: служба внутреннего контроля, депутатский запрос, аудиторская деятельность, налоговые органы, арест, финансовый рынок, ставка рефинансирования.

22.5 Международный опыт организации государственного финансового контроля

При создании органов государственного финансового контроля в современном Казахстане был учтен организационный опыт финансового контроля в странах с развитой рыночной экономикой. За рубежом органы финансового контроля уже давно стали неотъемлемой составляющей демократического общества и обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами. Принципы финансового контроля сформулированы в Лимской декларации о руководящих принципах финансового контроля, принятой на IX Конгрессе международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ) в октябре 1977г. Хотя Лимская Декларация с точки зрения международного права не имеет обязательного характера, нельзя недооценивать ее влияния на развитие органов финансового контроля в различных странах.

Международный опыт показывает, что в том или ином государстве, на различных уровнях власти достаточно эффективно функционируют органы финансового контроля и, в первую очередь, в бюджетно-финансовой сфере. Поэтому изучение мирового опыта осуществления государственного финансового контроля сегодня для нашей страны представляет несомненный интерес.

Франция, как и большинство экономически развитых стран, накопила богатый опыт организации внешнего, независимого финансового контроля за деятельностью органов власти.

На основе многовекового опыта высшим органом финансового контроля Франции применяются эффективные механизмы и инструменты контроля за распределением и использованием финансовых ресурсов. Так, внешний государственный финансовый контроль на центральном уровне осуществляется Судом счетов, а на местном исполнительном уровне – региональными счетными палатами.

Суд счетов Франции имеет одну особенность – он стоит над пирамидой финансово-судебных инстанций и функционирует как орган юрисдикции.

Значимость и полномочия Суда счетов отражены в основном документе страны – Конституции Франции, в которой особое место уделено таким положениям, как:

- осуществление деятельности Суда счетов и его взаимодействие с Парламентом и Правительством. В частности оказание содействия Суда счетов Парламенту в осуществлении контроля за исполнением бюджета;
- оценка эффективности государственной политики;
- формирование соответствующих рекомендаций и методик их составления;

- сертификация счетов получателей бюджетных средств (утверждение финансовых отчетов).

Годовой отчет об исполнении бюджета, обобщающий все финансовые операции, осуществленные государством, Министерством финансов Франции, представляется в ВОФК, который подтверждает его достоверность в форме заключения о соответствии бухгалтерским счетам, представленным на рассмотрение. Утверждение счетов общенациональных государственных учреждений является частью общего судебно-правового контроля Суда счетов.

Суд счетов состоит из семи палат, с общей численностью порядка 450 человек (из них на одну палату приходится 20 магистратов и советников, 20 инспекторов финансового контроля и аудиторов, 20 ассистентов).

За каждой палатой закреплены конкретные отрасли экономической деятельности государства. Деятельностью Суда счетов руководит первый президент и семь палатных президентов.

Большинство членов Суда счетов являются выпускниками Национальной школы администрации – учебного заведения, готовящего будущих высокопоставленных государственных служащих.

Во Франции распоряжение бюджетными средствами осуществляется государственными бухгалтерами, в обязанности которых входит обеспечение поступлений в бюджет, текущий контроль за соблюдением правил бюджетной и финансово-учетной деятельности, а также исполнение бюджета по расходам. Государственные бухгалтеры несут персональную ответственность за нарушение установленной финансовой дисциплины и обязаны представлять в Суд счетов ежегодные отчеты.

Суд счетов не вмешивается в текущие финансовые операции, которые контролируются служащими Министерства финансов. Контроль осуществляется только по заверченным финансовым операциям.

Основная цель контрольных мероприятий Суда счетов по отношению к государственным бухгалтерам заключается в оценке соответствия выполняемых ими функций правилам осуществления бюджетной и учетно-финансовой деятельности.

По окончании контрольного мероприятия Суд счетов выставляет бухгалтерам предписание, к примеру, обосновать невзысканные поступления или неправильно (ошибочно) выполненные платежи по расходам.

Государственным бухгалтерам представляется два месяца для дачи разъяснений. В случае если представленные государственными бухгалтерами аргументы не являются достаточными, то, по заключению генерального прокурора Суда счетов, постановление может обязать их внести деньги в бюджет из собственных средств. Окончательные постановления имеют статус судебного постановления, вступившего в законную силу, и могут подлежать кассационному обжалованию в Государственном совете лишь в случаях доказательства некомпетентности проверяющих, а также нарушения ими процессуального порядка или законодательства.

Кроме государственных бухгалтеров, другие государственные служащие и агенты не несут личной ответственности перед Судом счетов. Однако в случае, если ими были допущены нарушения бюджетного законодательства или других нормативных правовых актов, касающихся не только порядка ведения финансовых операций, с санкции генерального прокурора Суда счетов, их дела могут быть переданы в Палату бюджетно-финансовой дисциплины, возглавляемую Первым президентом Суда счетов, которая может внести санкцию в виде штрафа в размере до их годового заработка.

Как и в большинстве развитых стран, Судом счетов Франции особое внимание уделяется проведению контроля эффективности.

«Французская практика» проведения контроля эффективности имеет свои специфические особенности. В рамках проведения контроля эффективности Суд счетов проводит оценку эффективности организационной структуры, уровня квалификации и оплаты труда работников объектов контроля. Кроме того, проводится разносторонний анализ входящих ресурсов и полученных результатов, приобретения или замены активов, затрат по сравнению с доходами (и наоборот), а также рентабельности их деятельности для государства в целом.

Заключения или отчет по итогам проведенного контроля эффективности по вопросам, имеющим большую общественную значимость, решения по которым должны быть приняты на самом высоком государственном уровне, передаются в Комитет по публикациям отчетов и программ, входящий в состав Суда счетов. Этот отчет утверждается коллегией Суда счетов, состоящей из всех семи президентов палат и Первого президента, и передается Главе государства, а также председателям двух палат парламента. Указанный отчет публикуется в открытой печати и широко обсуждается в прессе.

Суд счетов Франции является судебной инстанцией, осуществляющей общий контроль за государственными финансовыми средствами. Такого же рода контроль на местном исполнительном уровне осуществляется региональными счетными палатами.

Региональные счетные палаты (РСП). До 1982 года государственный финансовый контроль на местном уровне (административно-территориальных единиц и соответствующих государственных учреждений) осуществлялся непосредственно самим Судом счетов. Однако с принятием в 1982 году закона о правах и свободах административно-территориальных единиц и созданием 22 региональных счетных палат вся система внешнего государственного финансового контроля Франции претерпела радикальные изменения.

В основу деятельности 22 региональных счетных палат положены система организации, методы проведения контроля и процедуры принятия решений, практикуемые Судом счетов. Все РСП имеют фактически одинаковую структуру.

Региональные счетные палаты осуществляют юридический контроль всех счетов государственных бухгалтеров административно-территориальных единиц, а также счетов тех лиц, которые фактически управляют государственными ресурсами.

Вместе с тем, на региональном уровне не предусмотрена сертификация счетов государственных учреждений, как это осуществляется на центральном уровне Судом счетов в соответствии с Конституцией (с изменениями 2008 года).

В состав региональных счетных палат входят магистраты, к которым относятся президент, государственный комиссар и советники, а также ассистенты контролеров и административные служащие.

Президент региональной счетной палаты назначается Главой государства по предложению Первого Президента Суда счетов Франции. На него возлагается общее руководство палатой, он определяет программу проверок с учетом мнения прокуратуры, распределяет участки работы магистратов, председательствует на совещаниях, принимает участие в голосовании без права решающего голоса.

Судом счетов Франции определяется годовой бюджет каждой РСП. Внешний государственный контроль Франции предусматривает проведение следующих типов контроля:

- административный контроль бюджетов (бюджетный контроль);
- юридический контроль счетов;
- контроль эффективности использования бюджетных средств.

По итогам бюджетного контроля Судом счетов и РСП даются замечания относительно условий утверждения и исполнения бюджета. Юридический контроль предполагает принятие судебных решений о правильности ведения счетов и качестве финансовой отчетности. По итогам контроля эффективности разрабатываются рекомендации по совершенствованию деятельности объектов контроля.

Несмотря на одни и те же типы контроля, внешний контроль РСП на местном уровне отличается от внешнего контроля проводимого Судом счетов на центральном уровне.

Например, в случае неутверждения местного бюджета в предусмотренный законом срок – до 31 марта, префект поручает его подготовку региональной счетной палате, что автоматически лишает местные представительные органы в лице муниципального, генерального или окружного совета, их бюджетных полномочий. То есть, региональная счетная палата сама разрабатывает и представляет на утверждение префекта проект бюджета, в котором предусматриваются только расходы, необходимые для обеспечения деятельности различных служб.

В случае если в ходе исполнения бюджета административно-территориальной единицы, насчитывающей менее 20 тыс. населения, выявляется дефицит, превышающий 10 % доходов, то региональными счетными палатами разрабатываются меры, необходимые для выравнивания бюджета.

Кроме того, на следующий финансовый год формирование бюджета будет производиться самой региональной счетной палатой.

Следует отметить, что в рамках бюджетного контроля местные счетные палаты играют лишь консультативную роль. Их замечания ни к чему не обязывают префекта, который может пренебречь ими в своем решении при условии убедительной аргументации своего отказа принять во внимание предложения местных счетных палат.

При проведении контрольных мероприятий РСР обязаны давать оценку счетам государственных бухгалтеров и выносить судебные решения, как по счетам, так и в отношении самих государственных бухгалтеров.

В свою очередь, все государственные бухгалтеры административно-территориальных единиц и государственных учреждений обязаны предоставлять свои счета в распоряжение региональных счетных палат. В случае уклонения от этого РСР облагает их штрафом.

Таким образом, контрольные мероприятия, проводимые Судом счетов и РСР, завершаются принятием окончательного судебного решения (за исключением бюджетного контроля проводимого РСР).

Система государственного финансового контроля Великобритании представлена Офисом национального аудита – высший орган финансового контроля, Центральной группой внутреннего контроля – правительственная структура (Министерство финансов), Службами внутреннего контроля министерств и ведомств, Локальной комиссией аудита.

Офис национального аудита Великобритании (ОФИС). Генеральный контроллер и аудитор Великобритании назначается монархом по заявлению Палаты Общин и Премьер министра, с согласия Председателя Комитета по государственному бюджету. Для данной должности не существует определенного срока и ограничений по возрасту.

Генеральный контроллер и аудитор может быть снят с поста только по указу Королевы по обращению со стороны обеих Палат Парламента. Заработная плата Генерального аудитора и контроллера выплачивается напрямую из Государственного фонда, и не требует ежегодного утверждения исполнительной властью или Парламентом. Генеральный аудитор и контроллер сам формирует свой штат сотрудников и определяет их численность, уровень, заработную плату и условия работы.

ОФИС состоит из 7 подразделений, каждое из которых возглавляет помощник Генерального аудитора. Шесть из семи подразделений представлены в виде команд, возглавляемых директором, и проводят финансовый аудит или аудит эффективности отдельных департаментов, групп небольших департаментов или важных направлений, таких как товарищества с государственным и частным участием. Каждое из этих подразделений также несет ответственность за определенные поддерживающие функции, такие как информационные технологии, финансы и человеческие ресурсы. В седьмое подразделение входят команды, отвечающие за другие функции поддержки, такие как корпоративные отношения и связи.

Генеральный аудитор и контроллер представляет бюджет Офиса в Комиссию по государственному бюджету – Комитету членов Парламента, которая рассматривает планы и бюджет Офиса. Затем Комиссия вносит рекомендации Палате Общин по утверждению бюджета.

Внешняя экспертиза Офиса осуществляется силами частных специалистов и университетов. Внутренняя экспертиза проводится соответствующим структурным подразделением Офиса. В обязательном порядке внутреннему контролю подвергаются 10% контрольных мероприятий ОФИСА.

В целях повышения качества контрольных мероприятий ОФИСом большое внимание уделяется вопросам повышения квалификации, проведения горизонтальной ротации кадров. При этом ОФИСом практикуется направление работников на работу в частные структуры с сохранением за ним занимаемой должности на 2-3 года.

Сфера деятельности, роль и права доступа. ОФИС проводит аудит всех счетов Правительства и Национального фонда заимствований. При этом ОФИС утверждает заявки Казначейства на выделение средств из этих фондов, после того, как им будет определено, что запрашиваемые кредиты являются целевыми и не превышают суммы, одобренные Парламентом.

Генеральный аудитор и контроллер обладает законным правом проверять и сертифицировать счета министерств и агентств правительства, и докладывать о результатах Парламенту. В общем, он проверяет порядка 520 счетов, среди которых ресурсные счета министерств; счета исполнительных агентств; и счета других государственных органов. Это представляет собой большую часть объема работ Офиса, в которой задействованы 400 человек штата. Так же Генеральный аудитор и контроллер имеет право проверять около 3000 других органов, которые получают государственные средства на жилищные программы, образование и обучение. Это способствует тому, что он заверяет Парламент в том, что государственные средства были потрачены правильно и на цели, определенные Парламентом.

Генеральный аудитор и контроллер обладает законными и дискреционными полномочиями проводить проверки экономности, результативности и эффективности использования ресурсов правительственными и другими государственными органами, предоставляя заключения в Парламент.

Кроме того, ОФИС активно проводит аудит информационных технологий и экологический аудит. При этом заключения ОФИСА по итогам экологического аудита входят в число наиболее востребованных.

Мнение Генерального аудитора и контроллера по финансовым отчетам включается в аудиторский отчет, который публикуется вместе с финансовым отчетом. Если у него имеются какие-либо дополнительные сведения, он представляет их в отдельном отчете, который также публикуется с финансовыми отчетами. Если же у него таковых не имеется, то он публикует дополнительный параграф, в котором указывает на это. Оче-

ты по аудиту эффективности также предоставляются вниманию Парламента и публикуются по указу Палаты Общин. Каждый год Генеральный аудитор и контроллер также представляет отчет, раскрывающий работу по финансовому аудиту Офиса и ежегодный отчет по своей деятельности.

Отчет Генерального аудитора и контроллера представляется в Парламент (в данном случае Генеральный аудитор и контроллер не отчитывается перед Парламентом и отчет Офиса не утверждается Парламентом) для проведения соответствующих слушаний, во время которых по отчету Офиса перед парламентариями отчитываются объекты контроля.

Офис подводит итоги своей работы каждый год, подсчитывая сбережения или сэкономленные средства, являющиеся результатом реализации его рекомендаций.

Национальный офис аудита тесно сотрудничает с Комитетом по государственному бюджету Палаты Общин, который проверяет показания, представленные в отчете Генерального аудитора и контроллера, а затем публикует свой собственный отчет, включая рекомендации, на которые Правительство должно реагировать соответствующим образом.

По запросу Парламента, Генеральный аудитор и контроллер увеличил количество основных отчетов Парламенту до 60 ежегодно.

Члены Парламента также обращаются к Генеральному аудитору и контроллеру с определенными вопросами касательно правильности и эффективности использования государственных средств, зачастую исходя из писем, полученных от представителей общественности.

Ревизионная комиссия является независимым государственным органом, которая является членом консультационной группы «Государственный Ревизионный Форум» вместе с тремя другими национальными ревизионными организациями: Национальное финансово-ревизионное управление, Финансово-ревизионное управление Северной Ирландии и Шотландии.

Задача Ревизионной комиссии заключается в обеспечении экономного, рационального и эффективного расходования денежных средств местными органами управления, а также выделяемых на жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и уголовное судопроизводство.

Ревизионная комиссия инспектирует и оказывает содействие в инспектировании местных органов управления и жилищно-коммунальных служб с целью подтверждения надлежащего качества, реальной стоимости и возможности улучшения таких услуг.

Ревизионная комиссия занимается сбором, проверкой и публикацией информации о деятельности муниципальных советов по предоставлению услуг, предусмотренных Правительством, включая жилищно-коммунальные услуги, в ряде отдельных сфер.

Ревизионная комиссия в настоящее время ответственна за проведение оценки деятельности каждого муниципального совета в Англии путем реализации новой Комплексной Оценки Деятельности (КОД). Данная программа объединяет собственную оценку деятельности советов с независимой оценкой, и позволяет судить о том, насколько успешно действует

такая организация, и насколько возможны улучшения в её работе. Результаты проверок и инспекций основных услуг, таких как образование, социальные и жилищно-коммунальные услуги сводятся в целом для определения общего показателя, который затем официально публикуется. Идея заключается в том, чтобы показать муниципальным советам как они работают, и предоставить возможность советам и жителям районов сравнить свою деятельность с другими, для ежегодного улучшения предоставляемых услуг.

Система внутреннего контроля Великобритании представлена Центральной группой по внутреннему контролю, ответственной за методологическую координацию деятельности служб внутреннего контроля, за разработку стандартов внутреннего контроля и аудиторских руководств.

В каждом правительственном подразделении (министерства, ведомства, департаменты) назначается Учетный работник, назначаемый Министерством финансов (казначейством) и ответственный за финансовые операции и отчитывающийся перед Парламентом в ходе слушаний соответствующего отчета Офиса национального аудита.

При каждом правительственном подразделении функционируют службы внутреннего контроля (к примеру, в Министерстве культуры – служба внутреннего контроля при центральном аппарате – 5-7 человек, в его подведомственных учреждениях – до 40 человек).

Офис национального аудита, как высший орган финансового контроля, дает оценку эффективности работы органов внутреннего контроля.

Особенностью осуществления государственного финансового контроля в Германии является тот факт, что основные правила функционирования финансовой системы этой страны закреплены в Финансовой конституции ФРГ, которая является самым крупным разделом основного закона немецкого государства. Этот документ регулирует отношения между федерацией, землями, общинами, гарантируя их устойчивость и предотвращая различные политические казусы (например, в результате смены кабинета).

В этой стране с развитой рыночной экономикой государственный финансовый контроль осуществляется Федеральной счетной палатой и счетными палатами земель. Счетная палата является независимым органом финансового контроля, который занимает место между парламентом и правительством страны и является их помощником. Федеральная счетная палата контролирует как бюджетное финансирование и управление экономикой федерации и федеральными объектами особой важности, так и деятельность государственных предприятий, организации социального страхования, получающих государственные дотации. Палата может также контролировать учреждения, которые не входят в сферу компетенции федерации, но имеющие право управлять федеральными средствами. Федеральная счетная палата состоит из восьми отделов, название которых определены выполняемыми ими функциями: проведение ревизии счетов, бюджетного финансирования, контроль учреждений транспорта и связи,

контроль оборонного бюджета, проверка объектов военного и гражданского строительства, проверки социальной сферы, контроль состояния подготовки кадров и эффективного управления экономикой, кураторство экономики и финансов. Основным признаком оценки деятельности Счетной палаты ФРГ является точность и эффективность. Проводя финансово-экономический анализ различных широкомасштабных проектов, сотрудники Палаты контролируют осуществления поставленных целей и задач в реальной жизни, проводя так называемый «контроль успеха».

Современное состояние бюджетной системы и бюджетного устройства Германии нашло отражение в принятом в 1997 г. законе «О дальнейшем развитии в сфере бюджетного права на федеральном и земельном уровнях». Процесс функционирования и взаимодействия институциональных структур, уполномоченных соответствующими органами государственной власти и местного самоуправления на выполнение функций по поводу формирования, распределения и контроля за бюджетными денежными средствами и обязательствами подразумевает работу системы бюджетного администрирования. Объектами бюджетного администрирования являются бюджетные финансовые ресурсы: федерального правительства, земельных правительств, коммун или общин (муниципалитетов).

Субъектами бюджетного администрирования являются: финансовые органы (Министерство финансов и его органы на местах), органы денежно-кредитного регулирования (Бундесбанк и его подразделения), органы государственного финансового контроля (Счетная палата ФРГ).

Важнейшими видами доходов бюджетов всех уровней являются обязательные платежи (налоги, сборы, взносы). В связи с этим огромное значение имеет налоговый контроль. Уровень собираемости налогов в Германии составляет более 90% и уклонение от уплаты налогов является не типичным для этой страны. Это обусловлено тем, что к налоговым преступлениям, которые находятся в сфере уголовного преследования органами налоговой полиции, относятся: уклонение от уплаты налогов, контрабанда, подделка гербовых и акцизных марок, а так же укрывательство лиц, совершивших налоговое преступление. К числу факторов, способствующих более высокой собираемости налогов в Германии, следует отнести подробное, детализированное налоговое законодательство, которое, как правило, исключает различную интерпретацию тех или иных положений и поэтому сводит к минимуму споры между налогоплательщиками и налоговыми органами в вопросах применения налогового законодательства. Эффективному налоговому контролю способствует развитая банковская система, высокий уровень компьютеризации налоговых служб, наличие соответствующей статистической и аналитической базы, а так же обмен информацией между различными фискальными службами и государственными инстанциями. При этом подчиненность налоговых, таможенных служб и налоговой полиции Министерству финансов способствует их тесному сотрудничеству и взаимодействию.

В области финансового контроля в Германии наиболее значимо действует парламентский контроль. Имеется в виду, прежде всего функция государственного контроля, которая, в основном, сводится к контролю за соблюдением законодательства. Для этих целей во многих землях организован специальный уровень управления, так называемый средний уровень, который позволяет помимо прочего осуществлять финансовый контроль и в области межбюджетных отношений. Положительной стороной этого вопроса является то, что концентрация внимания на одной из определяющих функций управления позволяет сделать контроль реальным и эффективным, а значит, и в целом процесс управления – результативным.

Испания имеет в своем составе 50 провинций, которые входят в 17 автономных областей. Глава государства – король, существующий строй – конституционная монархия.

Финансовый контроль в этой стране осуществляют законодательный орган власти – Генеральные Кортесы (двухпалатный парламент) и исполнительная власть в лице Правительства Испании, Министерства экономики и финансов. Председатель Сената Испании является Президентом Счетной палаты с ее местными отделениями – независимого органа финансового контроля страны. Кстати, именно в Мадриде, столице государства находится штаб-квартира ЕВРОСАИ – Европейской организации высших контрольных органов. В Испании казначейские функции делят между собой Канцелярия заместителя секретаря по финансам (СФ) и Генеральный директорат казначейства (ГДК); оба являются подразделениями второго уровня в Министерстве финансов. В стране существует единый счет Казначейства в Центральном банке. Все поступления и выплаты по нему контролирует Генеральный директорат казначейства. Несмотря на то, что контроль за поступлениями на единый счет возложен на него, прямого участия в сборе налогов он не принимает за исключением некоторых неналоговых доходов.

В части исполнения бюджета по расходам Казначейство устанавливает обязательный график месячных или квартальных выплат, оставляя за собой исключительное право — откладывать выплаты по некоторым категориям расходов. Контроль осуществляют отраслевые департаменты с учетом бюджетных ассигнований и графика наличных выплат. Объем, сроки и условия любого государственного заимствования определяет Генеральный директорат казначейства.

На Канцелярию заместителя секретаря по финансам (СФ) возложены функции контроля за расходами и организации учета. СФ контролирует общее исполнение бюджета. Он готовит скользящий финансовый план на месячной основе и определяет бухгалтерские стандарты. За внутренний контроль и аудит СФ отвечает через своих финансовых контролеров.

Бюджеты региональных автономных правительств и местных органов государственного управления не контролируются. Однако оба этих уровня зависят от государственных трансфертов и на них распространяются действующие правила заимствования.

В стране действует государственная информационная система, за которую отвечает Министерство финансов через СФ. Все без исключения правительственные операции должны проходить через систему, которая регистрирует шесть различных этапов исполнения бюджета: бюджетные ассигнования, взятие обязательства, проверка, платежное требование, платежное поручение и фактическое выделение средств.

Налоговый контроль осуществляет и непосредственно отвечает за сбор налогов в стране Налоговое управление, которое является отдельным подразделением Минфина. Оно собирает налоги через банковскую систему и выступает в роли государственной налоговой инспекции.

Таким образом, рассмотрение деятельности органов государственного финансового контроля в европейских странах показывает, что эти органы, как правило, играют активную роль в управлении государственными финансами. Существующие органы государственного финансового контроля в большинстве своем независимы, а их деятельность является достаточно эффективной.

В организации финансового контроля, в повседневной практике ее осуществления в экономически развитых государствах за рубежом есть много рационального, что можно было бы с успехом использовать в современном Казахстане. В этой связи имеет смысл обмен практическим опытом по различным вопросам финансового контроля как методического, так и прикладного характера. Ведь опыт функционирования и развития финансовых органов других стран, несомненно, полезен для молодой рыночной экономики Казахстана. Он показывает, что в РК при прочих условиях необходимо создание государственной финансовой информационной системы, которая могла бы предоставить органам власти и управления оперативную и достоверную информацию о состоянии государственных финансов, позволив тем самым обеспечить эффективное управление ими.

***Ключевые понятия:** финансовый контроль, бюджетно-финансовая сфера, предписания, государственные ресурсы, местный бюджет, аудит, аудитор, ревизионная комиссия, финансовая система, налоговый контроль, бюджетные ассигнования, платежные требования, платежное поручение.*

Вопросы для самоконтроля:

1. Что такое государственный финансовый контроль?
2. На что направлен государственный финансовый контроль?
3. Определите органы государственного финансового контроля.
4. Что является объектом государственного финансового контроля?
5. Что такое финансовое нарушение?
6. Определите типы государственного финансового контроля.
7. Определите виды государственного финансового контроля.
8. Назовите принципы организации государственного финансового контроля.

Глава 22 Государственный финансовый контроль

9. Что понимается под стандартами государственного финансового контроля, каков их характер?
10. Как организуется внешний государственный финансовый контроль?
11. Как организуется внутренний государственный финансовый контроль?
12. Определите права и обязанности органов государственного финансового контроля.
13. Каков порядок взаимодействия объектов и органов государственного финансового контроля?
14. Определите права и обязанности руководителя объекта государственного финансового контроля.
15. Какова периодичность проведения комплексного контроля органами государственного финансового контроля?
16. Что такое конфликт интересов?
17. Назовите признаки классификации финансового контроля и охарактеризуйте основные виды контроля.
18. Что такое аудит? Дайте краткую характеристику аудиторской деятельности.
19. В чем заключаются задачи ведомственного финансового контроля?
20. Каким образом проявляется объективная необходимость и субъективная возможность финансового контроля?

Тематика эссе, рефератов, докладов:

1. Содержание, задачи и значение государственного финансового контроля.
2. Принципы, стандарты, типы и виды государственного финансового контроля.
3. Классификация государственного финансового контроля.
4. Организация государственного финансового контроля: принципы и стандарты.
5. Организация внутреннего государственного финансового контроля.
6. Порядок взаимодействия объекта и органов государственного финансового контроля.
7. Счетный комитет по исполнению бюджета: основы его деятельности.
8. Ревизия как ведущая форма государственного финансового контроля.
9. Зарубежный опыт осуществления государственного финансового контроля.
10. Комитет финансового контроля МФ РК: цели, задачи и функции деятельности.

**Таблица – Устойчивость расходов республиканского бюджета
за 2006–2010 гг. (в % к ВВП)**

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
ЗАТРАТЫ	16,63	16,10	16,84	19,51	17,95
1. Государственные услуги общего характера	0,9	0,94	0,91	0,75	0,74
2. Оборона	0,94	1,25	1,09	1,14	1,00
3. Общественный порядок и безопасность	1,44	1,53	1,37	1,63	1,44
4. Образование	1,00	1,16	1,17	1,45	1,10
5. Здравоохранение	0,79	0,78	0,72	1,11	1,71
6. Соц. обеспечение и социальная помощь	3,85	3,60	3,53	4,35	3,88
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	0,52	0,56	0,53	1,07	0,78
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство	0,40	0,49	0,54	0,65	0,63
9. Топливо-энергетический комплекс и недропользование	0,31	0,39	0,37	0,38	0,40
10. Сельское, лесное, водное хозяйство и охрана окружающей среды	0,71	0,73	0,99	1,01	0,93
11. Промышленность и строительство	0,01	0,04	0,02	0,09	0,04
12. Транспорт и связь	1,22	1,69	1,56	1,62	1,47
13. Прочие	0,81	1,16	0,89	0,52	0,40
14. Обслуживание долга	0,28	0,26	0,36	0,43	0,44
15. Официальные трансферты	3,44	1,50	2,80	3,30	3,00
Примечание: составлено по данным МФРК					

**Таблица – Устойчивость формирования местных бюджетов
в период 2006–2010 гг. (в % к ВВП)**

Наименование подразделений классификации	2006г	2007г	2008г	2009г	2010г
I. ДОХОДЫ	10,13	11,86	11,40	13,26	11,19
Налоговые поступления, в том числе:	5,34	5,67	4,66	4,86	3,95
индивидуальный подоходный налог	1,63	1,72	1,67	1,68	1,45
социальный налог	2,33	2,30	1,56	1,46	1,18
акцизы	0,31	0,29	0,22	0,24	0,22
Неналоговые поступления	0,06	0,09	0,08	0,14	0,16
Поступления от продажи основного капитала	0,65	0,66	0,30	0,20	0,17
Поступления официальных трансфертов	4,08	5,45	6,36	8,06	6,91
II. ЗАТРАТЫ	9,86	11,42	11,21	12,64	10,83
1. Государственные услуги общего характера	0,34	0,34	0,49	0,28	0,31
2. Оборона	0,05	0,06	0,08	0,04	0,05
3. Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	0,33	0,35	0,32	0,35	0,32
4. Образование	2,56	2,89	2,96	3,46	2,93
5. здравоохранение	1,83	2,05	2,00	2,42	1,54
6. Социальная помощь и социальное обеспечение	0,37	0,35	0,39	0,54	0,45
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	1,33	1,56	1,44	1,90	1,55
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство	0,43	0,57	0,68	0,68	0,60
9. Топливо-энергетический комплекс и недропользование	0,22	0,26	0,26	0,29	0,32
10. Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	0,28	0,33	0,45	0,49	0,46
11. Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	0,06	0,06	0,24	0,17	0,11
12. Транспорт и коммуникации	0,76	1,22	1,23	1,32	0,96
13. Прочие	0,07	0,07	0,07	0,05	0,09
Бюджетные кредиты	0,014	0,009	0,229	0,483	0,293
Погашение бюджетных кредитов	0,075	0,374	0,237	0,485	0,295

Продолжение приложение 2

V. САЛЬДО ПО ОПЕРАЦИЯМ С ФИНАНСОВЫМИ АКТИВАМИ	0,095	0,392	0,008	0,002	0,002
Приобретение финансовых активов	0,021	0,018	-0,080	0,122	0,031
Поступления от продажи финансовых активов	0,195	0,071	0,080	-0,122	-0,031
VI. ДЕФИЦИТ (-), ПРОФИЦИТ (+)	-0,195	-0,071	0,450	0,490	0,456
VII. ФИНАНСИРОВАНИЕ	10,13	11,86	11,40	13,26	11,19
Примечание: по данным Министерства финансов РК					

Приложение 3

Таблица - Расходы Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития РК за 2010 г.

Наименование	План	факт	%
Итого	921 540 648	912 219 871	99,0
1. Развитие приоритетных секторов экономики	380 808 464	376 733 189	98,9
1.1 Диверсификация производства в «традиционных индустриях» (нефтегазовый сектор, нефтехимия, горнометаллургическая отрасль, химическая промышленность, атомная промышленность)	1 108 845	1 062 392	95,8
1.2 Развитие отраслей на базе внутреннего спроса (машиностроение, фармацевтическая промышленность, строительная индустрия и производство строительных материалов)	124 813 909	123 147 682	98,7
1.3 Поддержка отраслей, имеющих экспортный потенциал (агропромышленный комплекс, легкая промышленность, туристская отрасль)	227 956 376	225 821 011	99,1
1.4 Развитие секторов «экономики будущего» (информационные и коммуникационные технологии, биотехнологии, космическая деятельность, альтернативная энергетика, атомная энергетика)	26 929 334	26 702 104,2	99,2
2. Ключевые меры поддержки развития приоритетных секторов	540 732 184	535 486 682	99,0
2.1 Обеспечение энергетической инфраструктурой	148 715 345	148 715 345	100
2.2 обеспечение транспортной инфраструктурой	306 230 374	303 683 581	99,2
2.3 Обеспечение инфокоммуникациями	69 953	69 953	100
2.4 Развитие минерально-сырьевого комплекса	4 550 234	4 215 356	92,6
2.5 Обеспечение квалифицированными кадровыми ресурсами	4 506 329	2 616 178	58,1
2.6 Техническое регулирование и создание инфраструктуры качества	1 976 722	1 976 644	100
2.7 Развитие инноваций и содействие технологической модернизации	8 100 062	8 076 520	99,7
2.8 Привлечение инвестиций и развитие специальных экономических зон	36 733 156	36 695 905	99,9
2.9 Торговая политика	4 228 765	3 818 680	90,3
2.10 Инструменты финансовой поддержки Программы	25 621 244	25 618 520	100

ГЛОССАРИЙ

Администраторы бюджетных программ – это государственные органы, ответственные за планирование, обоснование, реализацию и достижение результатов бюджетных программ.

Адресная социальная помощь – это обеспечение в денежной и натуральной форме, в виде услуг, льгот, осуществляемое с учетом законодательно установленных государством социальных гарантий за счет средств областного бюджета, местных органов власти, предприятий (организаций), внебюджетных и благотворительных фондов в целях оказания дифференцированной помощи нуждающимся гражданам.

Акцент – согласие на оплату.

Баланс – свод доходов и расходов, активов и пассивов при составлении финансовых отчетов, статистики.

Бюджет – централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций.

Бюджет развития – составная часть бюджета, обеспечивающая целевое инвестиционное бюджетное финансирование и предусматривающая механизм выделения бюджетных ассигнований на инвестиционные цели.

Бюджетирование – процесс составления и принятия бюджетов, последующий контроль за их исполнением.

Бюджетная заявка – документ, подготавливаемый получателем бюджетных средств и представляемый на утверждение главному распорядителю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетная классификация – это научно обоснованная экономическая группировка доходов и расходов бюджета по однородным признакам, приведенная в определенную систему и закодированная в надлежащем порядке.

Бюджетная политика представляет собой деятельность государства в области формирования и использования централизованного фонда денежных средств в целях реализации своих функций, удовлетворения потребностей развития экономики и социальной сферы.

Бюджетный механизм – составная часть финансового механизма, представленная совокупностью видов и форм организации бюджетных отношений, специфических методов мобилизации и использования бюджетных средств, принципов планирования и финансирования, условий и методов осуществления финансового контроля.

Бюджетная программа – это расходы, обеспечиваемые бюджетными средствами, принятые для реализации функций государственного управления, стратегических, среднесрочных программ и планов развития республики или региона.

Бюджетная система представляет собой совокупность финансовых отношений государства с юридическими, физическими лицами и регионами по формированию и использованию централизованного денежного фонда – бюджетов, методов и способов их формирования и исполнения, а также совокупность органов управления этими отношениями.

Бюджетное законодательство – совокупность законодательных и других нормативных правовых актов, принятых на федеральном, субфедеральном и муниципальном уровнях, которыми регулируются бюджетные правоотношения.

Бюджетное планирование – это один из элементов системы управления бюджетом, предназначение которого состоит в составлении и утверждении бюджетного плана на основании прогнозируемых данных и в соответствии с целями бюджетной политики.

Бюджетное прогнозирование – предвидение возможного финансового положения государства, обоснование показателей государственного бюджета.

Бюджетное субсидирование – это выделение средств из бюджета высшего уровня бюджетам низшего уровня.

Бюджетные ассигнования – бюджетные средства, предусмотренные бюджетной росписью получателю или распорядителю бюджетных средств.

Бюджетные отношения – это финансовые отношения, формируемые государством при взаимодействии с предприятиями, организациями, учреждениями и населением в отношении исполнения бюджета.

Бюджетные ресурсы – бюджетные ресурсы, поступающие в государственный бюджет в виде его доходов.

Бюджетный кредит – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам и другому бюджету на возвратной и безвозмездной основе.

Бюджетные услуги – услуги, оказываемые населению, оплаченные из средств соответствующих бюджетов в рамках обязательств, принятых на органами власти.

Бюджетный мониторинг это регулярный и систематический сбор, отслеживание и анализ показателей исполнения бюджета, осуществляемые с целью выявления причин несвоевременного принятия обязательств, несвоевременного проведения платежей по бюджетным программам, составления прогнозов исполнения поступлений и расходов бюджета, а также данных по показателям результата, определенным в стратегических планах администраторов бюджетных программ.

Бюджетное устройство – это принципы построения бюджетной системы, организационные формы взаимосвязи ее звеньев.

Бюджетные инвестиции – это бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного имущества.

Бюджетный дефицит – превышение расходов бюджета над его доходами.

Бюджетный процесс – это деятельность государственных органов по составлению, рассмотрению и утверждению проектов бюджетов, по организации исполнения бюджетов и обеспечению контроля их исполнения, регламентируемая законодательством.

Бюджетный федерализм разделение полномочий между центральными органами власти, властями субъектов Федерации и органами местного самоуправления в области финансов, в частности, в бюджетной сфере, в форме образования и расходования средств.

Валовой внутренний продукт – рыночная стоимость всех конечных товаров и услуг (то есть предназначенных для непосредственного употребления), произведённых за год во всех отраслях экономики на территории государства для потребления, экспорта и накопления, вне зависимости от национальной принадлежности использованных факторов производства.

Валовой национальный продукт (ВНП) отражает совокупную стоимость конечных товаров и услуг, созданных не только внутри страны, но и за ее пределами.

Валовой внешний долг – государственный внешний долг (правительства и Нацбанка) и негосударственный (банков, национальных и акционерных компаний, в том числе нефтяных компаний – у своих материнских зарубежных компаний) долг резидентов данной страны перед нерезидентами, которая требует выплаты основного долга и/или процентов, на определенный момент времени.

Валютный риск – риск убытков вследствие неблагоприятного изменения курсов иностранных валют и (или) драгоценных металлов (валютных металлов).

Валютный курс – цена национальной валюты, выраженная в иностранной валюте. Курс валюты, как и любая другая цена, в условиях свободного рынка определяется соотношением спроса и предложения. Номинальный валютный курс устанавливается или на валютном рынке, или с помощью фиксации его государственными органами. Он применяется для осуществления текущих сделок и для расчетов по ним.

Внеэкономическая деятельность – совокупность организационно-экономических, производственно-хозяйственных и оперативно-коммерческих функций предприятий, ориентированных на мировой рынок, с учётом избранной внешнеэкономической стратегии, форм и методов работы на зарубежных рынках.

Встречный контроль – это контроль третьих лиц, который проводится исключительно по вопросам взаимоотношений с основным объектом контроля в рамках проверяемого вопроса.

Гражданское общество – это сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, независимая от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти. Согласно классической схеме Д. Истопа, гражданское общество выступает как фильтр требований и поддержки общества к политической системе. Развитое гражданское общество является важнейшей предпосылкой построения правового государства и его равноправным партнером. Гражданское общество – один из феноменов современного общества, совокупность неполитических отношений и социальных образований (групп, коллективов), объединенных специфическими интересами (экономическими, этническими, культурными и так далее), реализуемыми вне сферы деятельности властных государственных структур и позволяющими контролировать действия государственной машины.

Гражданский бюджет – это популярное описание бюджета страны, понятное для граждан, не являющихся специалистами в области бюджета и финансов. В широком смысле под гражданским бюджетом подразумевается комплекс гражданских вариантов ключевых бюджетных документов, распространяющихся сразу после издания официальных текстов.

Государственное имущество – материальные объекты, находящиеся в государственной собственности.

Государственные закупки – денежные платежи органов власти или их представителей за конечные товары и услуги. Путем закупок государство может регулировать степень развития различных секторов экономики, и как следствие прибыль отдельных компаний.

Государственный сектор – часть национальной экономики, полностью контролируемая государственными органами, находящаяся в собственности государства. В государственный сектор экономики входят: образование, национальная служба здравоохранения, социальные услуги, общественный транспорт, национальные и местные государственные предприятия и государственные корпорации.

Государственная гарантия – это способ обеспечения гражданскоправовых обязательств, в силу которого РК или уполномоченный орган (гарант) дает письменное обязательство отвечать за исполнение лицом, которому дается государственная гарантия, обязательства перед третьими лицами полностью или частично.

Государственная пошлина – сбор, взимаемый с плательщиков при их обращении в государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы и (или) к должностным лицам, которые уполномочены, за совершением в отношении этих лиц юридически значимых действий.

Государственное предприятие – это предприятие, основные средства которого находятся в государственной собственности, а руководители назначаются или нанимаются по контракту государственными органами.

Государственные финансы – совокупность экономических отношений, система образования и распределения денежных фондов, необходимых государству для содержания его органов и выполнения присущих ему функций.

Государственный заем – отношения займа, в которых заемщиком выступает Правительство Республики Казахстан, Национальный Банк Республики Казахстан или местные исполнительные органы.

Государственная эмиссионная ценная бумага – эмиссионная ценная бумага, удостоверяющая права ее держателя в отношении займа, в котором заемщиком выступает Правительство Республики Казахстан, Национальный Банк Республики Казахстан и местные исполнительные органы.

Государственная собственность – форма собственности, при которой имущество, в том числе средства и продукты производства, принадлежит государству полностью либо на основе долевой или совместной собственности. Государству могут принадлежать акции в акционерных обществах различных форм собственности, кроме того, государство может иметь в собственности любое имущество, необходимое для осуществления его функций.

Государственный кредит – совокупность экономических отношений, складывающихся между государством, с одной стороны, и юридическими и физическими лицами, иностранными государствами, международными финансовыми организациями – с другой, по поводу движения денежных средств на условиях срочности, возвратности, платности и формирования на этой основе дополнительных финансовых ресурсов участников этих отношений. В отношениях, относимых к категории государственного кредита, государство выступает в роли либо кредитора, либо заемщика, либо гаранта.

Государственный материальный резерв – это запасы материальных средств, находящиеся в распоряжении государства и предназначенные для удовлетворения нужд гражданского населения и ВС государства в особых условиях.

Государственное регулирование (экономики) – комплекс мер, действий, применяемых государством для коррекций и установления основных экономических процессов.

Государственная монополия – монополия государства на производство и/или реализацию товаров массового потребления; монополия, созданная в соответствии с законодательством, определяющим товарные границы монопольного рынка, субъекта монополии (монополиста), формы контроля и регулирования его деятельности, а также компетенцию контролирующего органа.

Грант – безвозмездная субсидия предприятиям, организациям и физическим лицам в денежной или натуральной форме на проведение научных или других исследований, опытно-конструкторских работ, на обучение, лечение и другие цели с последующим отчетом об их использовании.

Глобализация экономики – одна из закономерностей мирового развития, возросшая по сравнению с интеграцией взаимозависимость экономик различных стран связана с формированием экономического пространства, где

отраслевая структура, обмен информацией и технологиями, география размещения производительных сил определяются с учётом мировой конъюнктуры, а экономические подъёмы и спады приобретают планетарные масштабы.

Денежная система – это устройство денежного обращения в стране, сложившееся исторически, закреплённое национальным законодательством.

Денежная эмиссия – это главным образом выпуск в обращение обязательств эмиссионного учреждения (центрального банка) строго против узаконенного вида резервов.

Детерминированная модель – аналитическое представление закономерности, операции и т. п., при которых для данной совокупности входных значений на выходе системы может быть получен единственный результат.

Децентрализация – в иерархической системе такая реорганизация протекающих внутри системы процессов, при которой часть процессов переводятся на более низкий уровень иерархии; соответственно, при централизации – на более высокий уровень.

Децентрализованные фонды денежных средств – денежные доходы и накопления субъектов экономики – хозяйствующих субъектов и населения. Они являются основой финансовой системы, поскольку именно в этой сфере формируется преобладающая доля финансовых ресурсов государства. Часть этих ресурсов перераспределяется в соответствии с нормами финансового права в доходы бюджетов и во внебюджетные фонды.

Диверсификация – расширение ассортимента выпускаемой продукции и переориентация рынков сбыта.

Диспаритет цен – устойчивое сохранение больших различий в рентабельности между группами товаров.

Дотация – безвозвратное денежное пособие, предоставляемое из государственного бюджета организациям, предприятиям, местным органам власти, отдельным лицам для покрытия убытков, компенсации потерь, балансирования местных бюджетов и других целей. В отличие от субвенции не имеет строго целевого назначения.

Доходы бюджета – безвозмездное и безвозвратное поступления денежных средств в бюджет.

Договор займа – соглашение, в силу которого заемщик получает средства займа и несет обязательства перед займодателем по их возвра-

ту и выплате вознаграждения, а также по другим выплатам, связанным с займом.

Долговые инструменты – определённая денежная сумма или другой актив (ценные бумаги), который одно юридическое или физическое лицо должно возвратить другому; долг возникает в результате отсрочки платежа или предоставления кредита.

Единый казначейский счет – это счет открываемый в Национальном Банке Республики Казахстан в национальной валюте для централизованного осуществления переводных операций и ведения их учета.

Займ – вид обязательственных отношений, договор, в силу которого одна сторона (Займодавец) передаёт в собственность другой стороне (Займщику) деньги или другие вещи, определённые родовыми признаками (например: числом, весом, мерой), а займщик обязуется возвратить займодавцу такую же сумму денег (сумму займа) или равное количество других полученных им вещей того же рода и качества.

Заемствование – процесс, включающий в себя процедуры принятия решения о необходимости привлечения заемных средств, определения порядка и условий привлечения, использования, погашения и обслуживания займа, процедуры переговоров, обеспечения и гарантий исполнения обязательств, оформления и подписания соответствующих документов по займу, ратификации договора займа (при государственном внешнем заимствовании), получения, использования средств займа, включая процедуры учета, контроля и анализа исполнения обязательств сторонами.

Займодавец – лицо, предоставившее государственный или негосударственный заем под государственную гарантию или поручительство государства, или представитель держателей инфраструктурных облигаций.

Заемщик – лицо, получившее государственный или негосударственный заем (кредит) для определенных целей.

Издержки производства – затраты, связанные с производством и обращением произведенных товаров.

Имитационное моделирование – метод, позволяющий строить модели, описывающие процессы так, как они проходили бы в действительности. Такую модель можно «проиграть» во времени как для одного испытания, так и заданного их множества.

Инвестиции – долгосрочные вложения капитала с целью получения дохода.

Инвестиционные субсидии – это разновидность инвестиционных скидок или налоговых кредитов, но их предоставление является проблематичным, так как имеет риск для бюджета (бюджетная эффективность таких субсидий может быть отрицательной).

Инвестиционный проект – обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления прямых инвестиций в определенный объект, включающее проектно-сметную документацию, разработанную в соответствии с действующими стандартами.

Индекс потребительских цен – один из видов индексов цен, созданный для измерения среднего уровня цен на товары и услуги (потребительской корзины) за определенный период в экономике.

Инкассовое распоряжение – это платежный документ, используемый для изъятия денег с банковских счетов отправителя денег без согласия отправителя денег, в случаях, предусмотренных законодательными актами.

Иностранные инвестиции – вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории государства в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в данном государстве в соответствии с законами, в том числе денег, ценных бумаг, иного имущества, имущественных и неимущественных прав, а также услуг и информации.

Информационные технологии – широкий класс дисциплин и областей деятельности, относящихся к технологиям управления и обработки данных, а также создания данных, в том числе, с применением вычислительной техники.

Кадастр – список, реестр чего-либо или кого-либо, например, землепользователей, подлежащих налогообложению.

Кассовый разрыв – временный недостаток бюджетных средств, необходимых для финансирования наступивших очередных расходов. Возникает в связи с несовпадением сроков поступления денежных средств в бюджет и их расходования.

Категории представляют собой группировку поступлений по экономическим признакам.

Класс – это группировка поступлений бюджета по их источникам и видам.

Классификационный код – это упорядоченное образование условного обозначения (кода)

и присвоение его объектам классификации, а также классификационным группировкам.

Коммерческий расчёт – метод ведения хозяйства на основе соизмерения затрат на хозяйственную деятельность и её результатов, выраженных в денежной форме.

Конкурентоспособность – способность определённого объекта или субъекта превзойти конкурентов в заданных условиях.

Концессионный проект – инвестиционный проект, предполагающий подготовку и проведение конкурсов на право заключения концессионного соглашения, разработку проектной документации, подготовку территории строительства, а также создание и реконструкцию объектов капитального строительства в рамках концессионного соглашения.

Концессионные обязательства – совокупность прав и обязанностей сторон по сумме на определённую дату принятых и не исполненных концедентом финансовых обязательств по заключённым договорам концессии.

Комплексный контроль – это контроль и оценка деятельности объектов контроля по всем вопросам за конкретный период.

Конечный результат – целевое состояние (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности и других отраслей (сфер) государственного управления, обусловленное достижением прямых результатов деятельности определённого государственного органа, деятельностью других государственных органов.

Корпоративные финансы – совокупность денежных отношений, возникающих у субъектов хозяйствования по поводу формирования фондов денежных средств, их распределения и использования на нужды производства и потребления.

Кредит – экономические отношения, возникающие между субъектами экономических отношений по поводу движения стоимости, предоставление денег или товаров в долг (пользование на срок на условиях возвратности) и, как правило, с уплатой процента.

Кредиторская задолженность – задолженность субъекта (предприятия, организации, физического лица) перед другими лицами, которую этот субъект обязан погасить.

Кейнсианство – макроэкономическое течение, сложившееся как реакция экономической теории на Великую депрессию в США. Кейнс предложил варианты преодоления недостат-

ков классического подхода к анализу экономической жизни: отверг принципы оптимизации и методологического индивидуализма в качестве обязательных предпосылок для выведения функций экономических переменных и построения экономических моделей; внёс фундаментальные изменения в экономическую теорию, осуществив принципиально новый анализ макроэкономических взаимосвязей. В результате удалось доказать необходимость активного вмешательства государства в макроэкономическое функционирование рыночного хозяйства. Такое вмешательство наилучшим образом осуществляется при проведении макроэкономической политики, которая претворяется в жизнь по усмотрению правительства в зависимости от состояния экономической конъюнктуры.

Лизинг – вид финансовых услуг, связанных с кредитованием приобретения основных фондов.

Макроэкономические показатели – сводные, усредненные по экономике в целом показатели объемов производства и потребления, доходов и расходов, структуры, эффективности, уровня благосостояния, экспорта и импорта, темпов экономического роста и др.

Маслихат – местный представительный орган в Республике Казахстан.

Мажилис – нижняя палата Парламента Республики Казахстан. Мажилис состоит из 107 депутатов, избираемых в следующем порядке: избрание 98 депутатов Мажилиса осуществляется на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по партийным спискам (то есть в результате выборов). Кандидаты в избирательных списках партий располагаются в алфавитном порядке. Вопрос о том, кто из кандидатов попадает в парламент решается руководящим органом партии, после подведения итогов голосования и определения числа мандатов, получаемых партийным списком; 9 депутатов Мажилиса избираются Ассамблеей народа Казахстана.

Макроэкономика – наука, изучающая функционирование экономики в целом, работу экономических агентов и рынков; совокупность экономических явлений.

Микроэкономика – наука, изучающая функционирование экономических агентов в ходе их производственной, распределительной, потребительской и обменной деятельности.

Межбюджетные связи – это связи, складывающиеся в бюджетном процессе между вышестоящими и нижестоящими бюджетами.

Международный валютный фонд (МВФ) – одна из ведущих международных финансово-кредитных организаций, осуществляющая помощь странам членам на кредитной основе в периоды макроэкономических кризисов.

Местный бюджет – это фонд финансовых ресурсов отдельного регионального образования, формирование, утверждение и использование, а также контроль за исполнением которого осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно.

Местные финансы – совокупность денежных средств, формируемых и используемых для решения вопросов местного значения. М.ф. включают средства местного бюджета, государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые средства. Формирование и использование М.ф. основывается на принципах самостоятельности, государственной финансовой поддержки и гласности.

Месячный расчетный показатель (МРП) – это показатель, используемый в Республике Казахстан для исчисления пенсий, пособий и иных социальных выплат, а также для применения штрафных санкций, расчёта налогов и других платежей.

Медицинское страхование – форма социальной защиты интересов населения в охране здоровья, выражающаяся в гарантии оплаты медицинской помощи при возникновении страхового случая за счёт накопленных страховщиком средств

Мониторинг – процесс систематического или непрерывного сбора информации о параметрах сложного объекта или деятельности для определения тенденций изменения параметров.

Муниципальные ценные бумаги – ценные бумаги, выпущенные от имени местных органов власти и управления для целей регионального образования.

Налог – обязательный, индивидуально безвозмездный платёж, взимаемый органами государственной власти различных уровней с юридических организаций и физических лиц в целях финансового обеспечения деятельности государства.

Налоговая база – стоимостная, физическая или иная характеристика объекта налогообложения.

Налоговая нагрузка – это одно из понятий, применяемых для оценки влияния налоговых

платежей на финансовое состояние предприятия.

Налоговая политика – составная часть финансовой политики, которая представляет собой систему правовых норм и организационно-экономических мероприятий регулирующего характера, принятых и осуществляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере налоговых отношений с организациями и физическими лицами.

Налоговая система представляет собой совокупность видов налогов, взимаемых в государстве, а также форм и методов их построения, органов налоговой службы.

Налоговая ставка (норма налогового обложения) – величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

Налоговое планирование – это деятельность органов власти по постановке задач в виде конкретного объема поступлений в бюджет на основании данных о социально-экономических показателях и предположений об их изменении.

Налоговые поступления – это все виды налогов, которые являются обязательными денежными платежами в бюджет, производимыми в определенных размерах, носящими безвозвратный и безвозмездный характер.

Налоговый агент – это лицо, на которое возложены обязанности по исчислению, удержанию у налогоплательщика и перечислению налогов в бюджет.

Налоговые преференции – это льготы по предоставлению освобождения от уплаты некоторых видов налогов.

Налоговый механизм представляет собой совокупность организационно-правовых норм и методов управления налогообложением.

Налоговый потенциал – совокупность объектов налогообложения в рамках действующей налоговой системы, расположенных на данной территории.

Налогоплательщик – физическое лицо или организация, на которое законом возложена обязанность уплачивать налоги.

Налоговая декларация – форма налоговой отчетности, является письменным заявлением налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога и другие данные, связанные с исчислением и уплатой налога.

Национальная экономика – это экономика, сформированная из государственного, частного и иностранного секторов.

Национальное богатство – макроэкономический показатель, представляющий в денежном выражении совокупность активов, созданных и накопленных обществом.

Национальное хозяйство – исторически сложившаяся в определенных территориальных (национальных) границах система общественного воспроизводства.

Национальный Банк РК является центральным банком Республики Казахстан и представляет собой верхний уровень банковской системы Республики Казахстан.

Национальный доход – важнейший макроэкономический показатель совокупных доходов всего населения данной страны за определенный период времени (обычно за год).

Национальный фонд Республики Казахстан – Государственный фонд Республики Казахстан, являющийся совокупностью финансовых активов, сосредоточиваемых на счете Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан.

Несвязанные гранты – гранты, не предусматривающие дальнейшего заимствование Правительством Республики Казахстан у донора, предоставившего грант, или софинансирование из республиканского и местных бюджетов.

Нематериальные активы – это неденежный актив, не имеющий физической формы.

Неналоговые поступления – это обязательные, невозвратные платежи в бюджет, установленные Бюджетным кодексом, кроме предусмотренных в Налоговом кодексе платежей: эти платежи не относятся к поступлениям от продажи основного капитала, но в составе неналоговых поступлений учитываются также гранты и деньги, переданные в бюджет на безвозмездной основе (кроме официальных трансфертов).

Нерезиденты – юридические, физические лица, действующие в одном государстве, но постоянно зарегистрированные и проживающие в другом.

Норматив распределения доходов – процентное соотношение распределения видов доходов между бюджетами разных уровней.

Нефинансовые корпорации – это компании, занятые производством товаров и реализацией услуг для рынка.

Некоммерческая организация – организация, не имеющая в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяющая полученную прибыль между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социаль-

ных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ. Некоммерческие организации вправе заниматься предпринимательской деятельностью, только если данная деятельность направлена на достижение целей организации.

Облигация – эмиссионная долговая ценная бумага, владелец которой имеет право получить от эмитента облигации в оговоренный срок её номинальную стоимость деньгами или в виде иного имущественного эквивалента.

Обусловленные гранты – это гранты которые имеют зависимость, от каких либо условий, обстоятельств.

Общественное производство – процесс создания материальных благ, в том числе предметов потребления, необходимых для существования общества.

Общество – 1) в широком понимании слова, это совокупность всех видов взаимодействия и форм объединения людей, которые сложились исторически; 2) в узком понимании – исторически конкретный тип социальной системы, определённая форма социальных отношений; 3) группа лиц, объединённая общими морально-этическими нормами (устоями) 4) объединение людей, в результате которого, т.к. это единение, всё всестороннее возможное пространство общества становится общественной, т.е. общей для этих людей и их потомков, собственностью, всё остальные формы считаются не завершившимися объединения, т.е. не сформировавшимися до конца общество.

Общественный сектор экономики – это сфера деятельности, ориентированная на ликвидацию провалов рынка, создание общих и социально значимых благ. Общественный сектор является достаточно сложным образованием и значительной мере пересекается с государством. В его состав входят бюджетные учреждения, государственные внебюджетные фонды и государственные предприятия, и другие объекты госсобственности.

Общественные блага – блага, обладающие следующими признаками: признак неисключения – практически невозможно исключить человека из круга потребителей данного блага, признак неконкурентности в потреблении –

потребление блага одним человеком не уменьшает возможностей потребления его другим, признак неделимости – благо нельзя разложить на отдельные единицы.

Объект налога – это имущество или доход, подлежащие обложению, измеримые количественно, которые служат базой для исчисления налога.

Органы местного самоуправления – выборные и другие органы, наделённые полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти.

Операционное сальдо определяется как разница между доходами и затратами бюджета.

Основной капитал – обобщающий показатель, характеризующий в денежном выражении весь капитал предприятия, компании, как физический, так и денежный.

Очередной финансовый год – год, следующий за текущим финансовым годом.

Парламент – высший представительный и законодательный орган в государствах, где установлено разделение властей.

Патернализм – покровительство, опека старшего по отношению к младшим, подопечным. В развитых зарубежных государствах патернализмом в трудовых отношениях называют систему дополнительных льгот и выплат на предприятиях за счет предпринимателей.

Пенитенциарная (уголовно-исполнительная) система – государственный институт, ведающий исполнением уголовных наказаний, наложенных на граждан в соответствии с законом.

Пенсия – регулярное (обычно – ежемесячное) денежное пособие, которое платят лицам, которые достигли пенсионного возраста (пенсии по старости), имеют инвалидность, потеряли кормильца (пенсии по случаю потери кормильца).

Планирование – разработка планов, определяющих будущее состояние экономической системы, путей, способов и средств его достижения.

Подклассы группируют поступления более детально по их источникам и видам.

Подотчетность – это положение, когда наделённые властными полномочиями и ответственностью сотрудники обязаны докладывать и обсуждать результаты выполнения рабочих задач с занимающими более высокие позиции в командной цепочке руководителями.

Послевузовское профессиональное образование – система повышения квалификации лиц, имеющих высшее образование.

Послесреднее образование – это предоставление образования после завершения среднего образования, что не может считаться высшим образованием.

Поступления в бюджет – это часть централизованных финансовых ресурсов государства, необходимых для выполнения государственных функций, которые представляют собой денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством РК в распоряжение органов власти разного уровня.

Пособие – одна из форм материального обеспечения населения. Пособие назначается в случае заболевания, травмы, по беременности и родам, при потере работы и в других случаях. По форме выплат пособия подразделяются на единовременные и периодические.

Поручительство – гарантия субъекта (поручителя) перед кредитором за то, что должник (порученный) исполнит своё обязательство перед этим кредитором. Отношения поручительства по общему правилу возникают в результате заключения особого договора – договора поручительства. Поручительство выступает в качестве одного из способов обеспечения исполнения обязательств.

Правительство – это высший коллегиальный исполнительный орган государства, осуществляющий руководство государственным управлением.

Приватизация – форма преобразования собственности, представляющая собой процесс передачи государственной собственности в частные руки.

Прогнозирование (разработка прогноза) – специальное научное исследование конкретных перспектив развития какого-либо процесса.

Прогноз – это вероятностное суждение о будущем состоянии объекта исследования.

Профицит бюджета – экономическое понятие, которое означает, что доходная часть бюджета превышает расходную часть бюджета.

Прямой результат – количественная характеристика объема выполняемых государственных функций, полномочий и оказываемых государственных услуг в пределах предусмотренных бюджетных средств, достижение которых полностью зависит от деятельности организации, осуществляющей данные функции, полномочия или оказывающей услуги.

Расходы бюджетов – денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач

и функций государства и местного самоуправления.

Расширенное воспроизводство – это постоянное увеличение производства продукции (объемы производства превышают размеры личных потребностей членов общества), отражающий процесс экономического роста.

Резидент – юридическое или физическое лицо, зарегистрированное в данной стране, на которое в полной мере распространяется национальное законодательство.

Референдум – форма непосредственного волеизъявления граждан, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба.

Реструктуризация займа – изменение по соглашению сторон сроков, финансовых и иных условий исполнения ими обязательств по договору займа.

Рефинансирование – погашение долга за счет средств нового заимствования.

Референдум – форма непосредственного волеизъявления граждан, выражающаяся в голосовании по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного масштаба.

Регулирующие доходы бюджетов – налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам доходов.

Рыночная экономика – экономика, основанная на принципах свободного предпринимательства, многообразия форм собственности на средства производства, рыночного ценообразования, договорных отношений между хозяйствующими субъектами, ограниченного вмешательства государства в хозяйственную деятельность.

Рынок капиталов – часть финансового рынка, на котором обращаются длинные деньги, то есть денежные средства со сроком обращения более года.

Рынок ценных бумаг – часть рынка ссудных капиталов, где осуществляется эмиссия и купля-продажа ценных бумаг. совокупность экономических субъектов и отношений по поводу обращения ценных бумаг, один из финансовых рынков.

Риск – предполагаемое событие, способное принести кому-либо ущерб или убыток, возможная опасность какого-либо неблагоприятного исхода, сочетание вероятности и по-

следствий наступления неблагоприятного события; характеристика ситуации, имеющей неопределённость исхода, при обязательном наличии неблагоприятных последствий.

Самоокупаемость – принцип ведения хозяйственной деятельности, предполагающий полное возмещение всех затрат на производство товаров, работ и услуг выручкой от их реализации.

Санкция – мера воздействия, применяемая к правонарушителю и влекущая для него неблагоприятные последствия.

Сбалансированность бюджета – один из основополагающих принципов формирования и исполнения бюджета, состоящий в количественном соответствии (равновесии) бюджетных расходов источникам их финансирования.

Сбор – обязательный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц, уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков сборов государственными органами, местными органами власти, иными уполномоченными органами и должностными лицами юридически значимых действий, включая предоставление определенных прав или выдачу разрешений (лицензий).

Связанные гранты – гранты, предусматривающие дальнейшее заимствование Правительством Республики Казахстан у донора, предоставившего грант, или софинансирование из республиканского и местных бюджетов в рамках соответствующей бюджетной программы, направленной на реализацию связанного гранта.

Совместный контроль – это контроль, проводимый органами государственного финансового контроля совместно с другими государственными органами.

Социальная сфера – совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние и потребление.

Социальное обеспечение – форма выражения социальной политики государства, направленная на материальное обеспечение определённой категории граждан из средств государственного бюджета и специальных внебюджетных фондов в случае наступления событий, признаваемых государством социально значимыми (на данном этапе его развития) с целью выравнивания социального положения граждан по сравнению с остальными членами общества.

Социальные пособия – это денежные выплаты, назначаемые гражданам с целью предоставления им содержания в период отсутствия у них заработка или для оказания дополнительной материальной помощи в случаях, признаваемых государством социально значимыми независимо от наличия у граждан какихлибо иных источников дохода.

Специфика определяет вид платежа или поступления в бюджет.

Средняя заработная плата – заработная плата, исчисленная в среднем на единицу отработанного времени или на одного работающего.

Субвенция – вид денежного пособия местным органам власти со стороны государства, выделяемого на определенный срок на конкретные цели; в отличие от дотации подлежат возврату в случае нецелевого использования или использования не в установленные ранее сроки.

Субъект налога – это налогоплательщик, то есть физическое или юридическое лицо, которое обязано в соответствии с законодательством уплатить налог.

Субъекты квазигосударственного сектора – организации с участием государства в уставном капитале, включающие национальные холдинги, национальные компании, социально-предпринимательские корпорации, другие акционерные общества, государственные предприятия и товарищества с ограниченной ответственностью.

Суверенитет – независимость государства в международных отношениях.

Судный капитал – совокупность денежных капиталов, предоставляемых во временное пользование на условиях возвратности и за определённую плату в виде процента. Формой движения судного капитала является кредит.

Синдицированный кредит – кредит, предоставляемый заёмщику по меньшей мере двумя кредиторами (синдикатом кредиторов), участвующими в данной сделке в определённых долях в рамках, как правило, единого кредитного соглашения.

Смета доходов и расходов – финансовый план поступления и расходования денежных средств. В смете отражаются поступления и оттоки денежной наличности, доходы от основной и предпринимательской деятельности.

Стипендия – регулярная финансовая помощь, оказываемая оплатой обучения, а иногда и

выдачей ежемесячного пособия, учащимся, как правило, средних специальных и высших учебных заведений, а также аспирантам и докторантам.

Таможенные пошлины – налоги (сборы, платежи) на импортные, экспортные и транзитные товары, поступающие в доход государственного бюджета; взимаются таможенными органами данной страны при ввозе товара на ее таможенную территорию или его вывозе с этой территории по ставкам, предусмотренным в таможенном тарифе, и являются неотъемлемым условием такого ввоза или вывоза.

Текущий бюджет – расходы бюджета, не носящие инвестиционного характера.

Тематический контроль – это контроль и оценка деятельности объекта контроля по отдельным вопросам за конкретный период).

Тендер – конкурентная форма отбора предложений на поставку товаров, оказание услуг или выполнение работ по заранее объявленным в документации условиям, в оговоренные сроки на принципах состязательности, справедливости и эффективности. Контракт заключается с победителем тендера – участником, подавшим предложение, соответствующее требованиям документации, в котором предложены наилучшие условия.

Теневой бизнес – официально не контролируемая органами государственного управления деятельность, приносящая доход.

Трансферт – это финансовая помощь бюджета вышестоящего уровня нижестоящему (межбюджетный трансферт).

Унитарное государство – форма государственного устройства, при котором его части являются административно-территориальными единицами и не имеют статуса государственного образования.

Уточненный бюджет – утвержденный бюджет с учетом изменений и дополнений, принятых Парламентом Республики Казахстан или соответствующим маслихатом в ходе его исполнения.

Управление государственным долгом – совокупность финансовых мероприятий государства по погашению займов, организации выплат доходов по ним, изменениям условий и сроков ранее выпущенных займов, а также размещению новых долговых обязательств. К таким мероприятиям относятся рефинансирование, конверсия займа, консолидация, аннулирование и унифицирование займов.

Условное обязательство – потенциальное обязательство, которое может стать реальным, если произойдет определенное событие, которое в будущем с очень высокой или высокой степенью вероятности может привести к уменьшению экономических выгод организации.

Утечка капитала – стихийный, не регулируемый государством вывоз капитала юридическими и физическими лицами за рубеж, в целях более надежного и выгодного их вложения, а также для того, чтобы избежать их экспроприации, высокого налогообложения, потерь от инфляции.

Финансирование – выделение бюджетных денег их получателям.

Финансовая дисциплина обязательный для всех участников финансовых отношений порядок осуществления финансовой деятельности, платежей, расчетов.

Финансовая система – форма организации денежных отношений между всеми субъектами воспроизводственного процесса по распределению и перераспределению совокупного общественного продукта.

Финансовое агентство – национальный управляющий холдинг и юридические лица, сто процентов акций которых принадлежит национальному управляющему холдингу, а также банк или организация со стопроцентным участием государства, осуществляющая отдельные виды банковских операций, уполномоченные в соответствии с законодательством Республики Казахстан на реализацию государственной инвестиционной политики в определенных сферах экономики.

Финансовая централизация – это концентрация подавляющей части финансовых ресурсов в распоряжении государства, а также монополия государства в организации финансовых отношений.

Финансовые ресурсы – это все источники денежных средств, аккумулируемые предприятием для формирования необходимых ему активов в целях осуществления всех видов деятельности как за счёт собственных доходов, накоплений и капитала, так и за счёт различного вида поступлений.

Финансовый год – период времени, начинающийся 1 января и заканчивающийся 31 декабря календарного года, в течение которого осуществляется исполнение бюджета.

Финансовый сектор – часть экономики (мировой, национальной), связанная с деятельностью финансовых институтов.

Финансовый кризис – резкое уменьшение стоимости какихлибо финансовых инструментов.

Финансовый план – это документ, отражающий объем поступления и расходования денежных средств, фиксируемый в балансе доходов и расходов предприятия, организации, включая взаимоотношения с бюджетом на планируемый период.

Финансовый поток – это направленное движение финансовых ресурсов.

Финансовая отчетность – информация о финансовом положении, финансовых результатах деятельности и изменениях финансового положения объектов контроля, формы и объемы которой определяются центральным уполномоченным органом по исполнению бюджета, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Казахстан.

Финансовые активы – часть активов компании, представляющая собой финансовые ресурсы: денежные средства и ценные бумаги.

Финансовый контроль – одна из важнейших функций управления, которая направлена на выявление отклонений от принятых стандартов законности, целесообразности и эффективности управления государственной собственности, а при наличии таких отклонений на своевременное принятие соответствующих корректирующих мер.

Финансовые отношения – это взаимоотношения между различными контрагентами, возникающие при движении денег; экономические отношения между субъектами, возникающие в результате формирования целевых программ, которые будут обеспечены средствами денежных фондов.

Финансы домашних хозяйств – совокупность отношений по поводу создания и использования фондов денежных средств и финансовых активов, необходимых для обеспечения жизнедеятельности членов домашнего хозяйства.

Фонды денежных средств – денежный фонд – специально выделенная, относительно обособленная часть денежных средств, предназначенная для определенных целей. Денежные фонды могут выделяться в виде части денежных средств всего государства или отдельных субъектов хозяйствования.

Фискальная политика – политика государства в области сбора налогов и государственных расходов, которая направлена на достижение определенных целей в области стиму-

лирования экономического роста и полной занятости, решение задач структурной, региональной и социальной политики; один из основных методов вмешательства государства в экономику с целью уменьшения колебаний бизнес-циклов.

Функциональная группа отражает основные направления развития страны, соответствующие стратегическим приоритетам развития страны и показывающие четкую цель каждого из них.

Функциональная подгруппа (подфункция) конкретизирует группы задач по каждому стратегическому приоритету развития страны внутри функциональной группы.

Хеджирование – открытие сделок на одном рынке для компенсации воздействия ценовых рисков равной, но противоположной позиции на другом рынке.

Хозяйствующий субъект – индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход.

Централизованная экономика – экономика, управляемая централизованно, государственными органами, на основе директивных планов и программ, прямого подчинения нижестоящих органов вышестоящим, при государственной собственности на средства производства.

Централизованные фонды денежных средств – совокупность денежных ресурсов, находящихся в управлении государством, создаются путем распределения и перераспределения национального дохода, созданного в отраслях материального производства.

Частный сектор экономики – часть экономики страны, не находящаяся под контролем государства, совокупность экономических объектов, находящихся в частной собственности, принадлежащих частному капиталу, домашних хозяйств и частных фирм. Подразделяется на корпоративный, финансовый и индивидуальный секторы экономики.

Человеческий капитал – совокупность знаний, умений, навыков, используемых для удовлетворения многообразных потребностей человека и общества в целом.

Чистый национальный продукт (ЧНП) – общий объем производства товаров и услуг, за определенный промежуток времени, которые страна произвела и потребила во всех секторах своего национального хозяйства.

Чрезвычайный бюджет – это такой бюджет, который формируется на основе республиканского и местных бюджетов и вводится в случаях чрезвычайного или военного положения в республике.

Шоковая терапия – экономическая теория, а также комплекс радикальных экономических реформ, базирующихся на этой теории. Эти реформы, как декларируют постулаты «шоковой терапии», «...направлены на оздоровление экономики государства и вывод её из кризиса». К таким реформам относятся моментальная либерализация цен, сокращение денежной массы и приватизация убыточных государственных предприятий.

Эмитент – государство, предприятие, учреждение, организация, выпускающие в обращение денежные знаки, ценные бумаги, платежно-расчетные документы. Центральные банки эмитируют денежные знаки, казначейские векселя и др. Традиционными эмитентами являются коммерческие банки и акционерные общества, использующие эмиссию ценных бумаг для привлечения с рынка ценных капиталов заемных средств.

Эмиссия ценных бумаг – установленная законодательством последовательность действий эмитента по размещению эмиссионных ценных бумаг.

Экономические агенты – субъекты экономических отношений, принимающие участие в производстве, распределении, обмене и потреблении экономических благ.

Экономическая безопасность или финансовая безопасность – это состояние какого-либо субъекта, характеризующаяся наличием стабильного дохода и других ресурсов, которые позволяют поддержать уровень жизни на текущий момент и в обозримом будущем.

Экономическое равновесие – это точка, в которой объём спроса и объём предложения равны.

Элементы налогообложения – объект налогообложения; налоговая база; налоговый период; налоговая ставка; порядок исчисления налога; порядок и сроки уплаты налога.

Экономический анализ – выведение экономических закономерностей на основе исследова-

ния соответствующих фактов экономической действительности, разложение экономики на отдельные части, именуемые экономическими категориями, и их анализ.

Экономический либерализм – это идеология, являющаяся составной частью классического либерализма, поддерживает и пропагандирует экономику *laissezfaire*. Адепты экономического либерализма верят, что политическая свобода и социальная справедливость неотделимы от экономической свободы и используют философские аргументы в поддержку экономического либерализма и свободного рынка. Идеология порицает вмешательство правительства в свободный рынок и поддерживает максимальную свободу торговли и конкуренции, в отличие от меркантилизма и кейнсианства.

Эффективность – относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение.

Эдвокаси – термин из практики деятельности негосударственных организаций, означающий кампанию, направленную на представительство и защиту прав и интересов определённой социальной группы.

SWOT – метод анализа в стратегическом планировании, заключающийся в разделении факторов и явлений на четыре категории: *strengths* (сильные стороны), *weaknesses* (слабые стороны), *opportunities* (возможности) и *threats* (угрозы). Акроним SWOT был впервые введён в 1963 году в Гарварде на конференции по проблемам бизнесполитики профессором Кеннетом Эндрюсом.

SMART – метод анализа позволяющий выделить критерии, которым должна соответствовать правильно сформулированная цель, и которые должна быть: конкретными (*Specific*), измеримыми (*Measurable*), достижимыми (*Achievable*), насущными (*Relevant*) и определенными во времени (*Timed/Timedbound*). Когда цели сформулированы, можно приступать к написанию плана мероприятий, которые позволят этих целей достичь. Планируя мероприятия, также следует прописывать временные рамки, желаемый результат и критерии его оценки».

Библиография

Глава 1

1. Поляк Г.Б. Территориальные финансы. Учебное пособие, М.Вузовский учебник, – 2006г.- 479с.
2. Макконнелл К. Р., Брю С. Л. «Экономикс: Принципы, проблемы и политика». В 2 т.: Таллинн. – 1995г.
3. В. Кириченко «Усиление госрегулирования: Углубление или приостановление реформационных преобразований?» // РЭЖ. – 2005г. – №2. – с. 3-13.
4. Интыкбаева С.Ж. Государственные финансы: Учебное пособие. – Алматы: 2007 г.
5. Мельников В.Д. Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
6. ОмирбаевС.М. Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
7. Национальная экономика.Учебник. Под. ред. Абишева А.А. и Сидоровича А.В. Алматы.- Экономика.-2009 г.-563с.
8. Финансы в системе государственного и муниципального управления: Учебное пособие для вузов (под ред. Батурина Л.А.) Изд. 2-е, доп. М.ИЦ МарТ ИКЦ МарТ, 2005, 256 с.
9. <http://eiti.kz/>.
10. <http://eiti.org/ru/about/governance>.

Глава 2

1. Финансы в системе государственного и муниципального управления: Учебное пособие для вузов (под ред. Батурина Л.А.) Изд. 2-е, доп. М.ИЦ МарТ ИКЦ МарТ, 2005, 256 с.
2. Поляк Г.Б. Территориальные финансы. Учебное пособие, М.Вузовский учебник,- 2006г.- 479с.
3. Абдешов Д.Д. Противоречия действующего механизма межбюджетного регулирования в Республике Казахстан //Материалы Международной научно-практической конференции «Инновации и проблемы модернизации финансовой системы Республики Казахстан». Караганда: КЭУ 2006, с. 152-154.
4. Интыкбаева С.Ж. Государственные финансы: Учебное пособие. – Алматы: 2007г.
5. Мельников В.Д. Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568с.
6. ОмирбаевС.М.Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник. – Астана, 2007 г.- 487 с.
7. А.Пороховский «Экономически эффективное государство: американский опыт» // ВЭ. – 2002г. – №3. – с. 81-89
8. Национальная экономика.Учебник. Под. ред. Абишева А.А. и Сидоровича А.В. Алматы.- Экономика.-2009 г.-563с.

Глава 3

1. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95 IV.
2. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник для вузов.- М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999 г.- 687 с.
3. Бюджетная система России: Учебник для вузов // Под ред. проф. Г.Б. Поляка.- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999г.- 550 с.
4. Жуйриков К.К. «Бюджет: составление утверждение, исполнение». Алматы.- 2003 г.
5. Интыкбаева С.Ж. Государственные финансы: Учебное пособие. – Алматы: 2007 г.
6. Мельников В.Д. Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
7. ОмирбаевС.М. Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
8. Утибаев Б.С., Жунусова Р.М. Бюджетное устройство и бюджетная система: Учебное пособие. – Акмола:1997 г. – 103 с.
9. Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А. Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.

Глава 4

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года N 95-IV.
2. Абдешов Д.Д. Противоречия действующего механизма межбюджетного регулирования в Республике Казахстан //Материалы Международной научно-практической конференции

- «Инновации и проблемы модернизации финансовой системы Республики Казахстан». Караганда: КЭУ 2006, с. 152-154.
3. *Жарекешева А.Х.* Бюджет и социальная сфера// Экономика Казахстана. – 2006. – №1. Стр. 31-36.
 4. *Елубаева Ж.М.* Бюджетная система Республики Казахстан: становление и перспективы развития: Автореферат. Алматы, 2005. – Стр. 14.
 5. *Зейнелгабдин А.Б.* Закон «О бюджетной системе Республики Казахстан – основа реформирования финансовой системы//Экономика Казахстана. – 1997. – №2. – стр. 45.
 6. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
 7. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
 8. *Туллубекова А.Т.* Межбюджетные отношения как составная часть бюджетного регулирования //Финансы Казахстана. – 2005, №5, с.88-92.
 9. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 411 с.

Глава 5

1. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, утвержденная постановлением Правительства РК от 26 декабря 2007 года № 1297.
2. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95 IV.
3. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
4. *Ермакова Н.Б.* Государственные и муниципальные финансы М. Экзамен, 2007, 192 с.
5. Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу. Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года N 1641.
6. Финансы и кредит: в вопросах и ответах: учебное пособие.- Под редакцией *Адамбековой А.*, Алматы, Колизей.-2005 г, 468 с.
7. *Интъкбаева С.Ж.* Государственные финансы: Учебное пособие. – Алматы: 2007 г.
8. www.minfin.kz.
9. www.minplan.kz.

Глава 6

1. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. №95 IV.
2. Бюджетный гид. *Абдрахманов С., Крыкбаева А.* Фонд Сорос-Казахстан, 2010 г.
3. *Бурангалиева М. П.* / О новой бюджетной классификации: Доклад на семинаре по модернизации Казначейства Министерство Финансов РК, Алматы, / 17 – 19 сентября 2006 г.
4. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
5. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
6. Правила составления Единой бюджетной классификации РК. Утверждены приказом Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, № 264 от 22 декабря 2008 г.
7. Некоторые вопросы Единой бюджетной классификации Республики Казахстан. Утверждены приказом Министерства экономики и бюджетного планирования РК от 22 декабря 2008 года № 265.
8. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 27 февраля 2009 года № 89 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной отчетности государственными учреждениями и администраторами бюджетных программ».
9. Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 30 апреля 2003 года № 75 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки администраторами бюджетных программ».

Главы 7–8

1. *Интъкбаева С.Ж.* Государственные финансы: Учебное пособие. – Алматы: 2007 г.
2. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
3. *Туллубекова А.Т.* Межбюджетные отношения как составная часть бюджетного регулирования //Финансы Казахстана. – 2005, №5, с.88-92.

4. *Лавров А. М.* Бюджетная реформа в России. От управления затратами к управлению результатами. М.: URSS/КомКнига, *Общественные финансы*, вып. 10, 2005.
5. Закон Республики Казахстан от 9 ноября 2004 года N 602 «Об объемах официальных трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2005-2007 годы».
6. Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2007 года N 5 «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2008-2010 годы».

Глава 9

1. Пресс-релиз Министерства финансов Республики Казахстан № 24 — «О договоре «О доверительном управлении Национальным фондом Республики Казахстан» от 30.05.2001
2. Указ Президента от 23.08.2000 N 402 “О Национальном фонде Республики Казахстан”
3. Постановление Правительства от 26.07.2004 N 792 “О некоторых вопросах доверительного управления Национальным фондом Республики Казахстан”.
4. Послание Президента Республики Казахстан *Н. Назарбаева* народу Казахстана от 6 февраля 2008 года «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» – *Казахстанская правда*, 2008.
5. Указ Президента Республики Казахстан от 6 апреля 2007 года N 310 “О дальнейших мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года”// САПП Республики Казахстан, 2007 г., N 10, ст. 115; “Казахстанская правда” от 12 апреля 2007 года N 54 (25299).
6. Послание Президента Республики Казахстан *Н. Назарбаева* народу страны «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана», Государственная программа форсированного индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2010 – 2014 годы.

Глава 10

1. Среднесрочное финансовое планирование в регионах и муниципальных образованиях: учебное пособие, практические рекомендации/Серия «Проект «Финансовое планирование»». – СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2005. – 240 с.
2. Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию. Источник: La Charte de l’Evaluation: des politiques publiques et des programmes publics (<http://www.sfe.asso.fr/fr/charte-sfe.html>). Версия от 21.06.2006 г.
3. *Шаженова Д.М.* «Концепция по внедрению системы государственного планирования ориентированного на результаты, и задачи государственных органов РК по ее внедрению» – Астана: Доклад на республиканском семинаре-совещании по системе БОР, 2008.
4. *Штодаренко Д. В., Михайлова О. И.* Бюджетирование, ориентированное на результат. Сб. научных трудов СевКавГТУ, Серия «Экономика», 2007 № 6.
5. *Шаститко А.Е.* Проблемы обеспечения результативности реформы бюджетного процесса. – М.: МГУ им. М.В.Ломоносова, 2006.
6. *Чертан К.* «Примеры передового опыта по разработке планов Главных распорядителей бюджетных средств на основе принципов бюджетирования, ориентированного на результаты» – М.: ЭКОРИС-НЭИ.- 2003. – 46 с.
7. *Чигирев В.Ю.* Бюджетирование, ориентированное на результат, и его реализация в органах федерального казначейства. Автореферат диссертации – Саратов, 2007.
8. Правила составления и представления бюджетной заявки администраторами бюджетных программ. Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 30.04.2003 года N 75.
9. Правила разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ в Республике Казахстан. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2004 года N 231.

Глава 11

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
2. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10.12.2008г.№99-IV.

3. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
4. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
5. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
6. Финансы. Учебник/ под ред. проф. В.В. Ковалева.- М.: ПБОЮЛ. М. А. Захаров, 2002.- 640 с.
7. Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 22 декабря 2008 года № 266 «Об утверждении Таблицы распределения поступлений бюджета между уровнями бюджетов и контрольным счетом наличности Национального фонда Республики Казахстан».

Глава 12

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
2. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10.12.2008г.№99-IV.
3. *Годин А.М., Подпорина И.В.* Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие.- М.: Дашков и К, 2002.- 340 с.
4. *Котлярова И.А.* Модели и методы процесса планирования доходов бюджета. Вестник КазНТУ.<http://vestnik.kazntu.kz/?q=ru/node/418>.
5. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
6. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
7. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
8. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 599 «О методике расчетов трансфертов общего характера».
9. Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан от 22 декабря 2008 года № 266 «Об утверждении Таблицы распределения поступлений бюджета между уровнями бюджетов и контрольным счетом наличности Национального фонда Республики Казахстан».

Глава 13

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
2. *Зейнелгабдин А.Б.* Финансовая система Казахстана: становление и развитие. Астана, изд. КазУЭФимТ, 2008.
3. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
4. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
5. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
6. Финансы. Учебник/ под ред. проф. В.В. Ковалева.- М.: ПБОЮЛ. М. А. Захаров, 2002.- 640 с.
7. Указ Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2005 года № 1641 «О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу» (с изменениями по состоянию на 19.01.2009 г.).

Глава 14

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года).
2. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
3. *Абдрахманов С.* Обзор государственных расходов в секторе здравоохранения 2008-2013 гг. Фонд Сорос-Казахстан.<http://www.budget.kz/article/show/id/22.html>.
4. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
5. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
6. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.

Глава 15

1. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года).
2. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.

3. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
4. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
5. *Романовский М.В.* и др. Бюджетная система Российской Федераций: Учебник /под редакцией Романовского М.В.-М.: Юрайт, 2000.-615с.
6. *Ильясов К., Саткалиева В., Зейнельгабдин А.* и др. Государственный бюджет. Учебник. Алматы, 1994г.
7. *Кулекеев Ж.А., Султангазин А.Ж.* и др. проблемы эффективности использования средств государственного бюджета Республики Казахстан в условиях развития рыночных отношений / под общ. Ред. д.э.н. А.С. Серикбаева. Астана: Академия Государственной службы при Президенте РК, 2003.-194с.

Глава 16

1. Закон Республики Казахстан от 7.05. 1997 г. N 101-1 «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан.
2. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
3. Указ Президента Республики Казахстан от 2 июля 1996 года № 3051 «Об утверждении Положения о порядке представления на подпись и рассмотрения Президентом Республики Казахстан законов Республики.
4. Указ Президента Республики Казахстан от 1 апреля 2009 года № 780 «Об утверждении Положения о Республиканской бюджетной комиссии».
5. Казахстан, их регистрации, обнародования и хранения».
6. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
7. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
8. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 года № 220 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».

Глава 17

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
2. Указ Президента Республики Казахстан от 2 июля 1996 года № 3051 «Об утверждении Положения о порядке представления на подпись и рассмотрения Президентом Республики Казахстан законов Республики.
3. Казахстан, их регистрации, обнародования и хранения».
4. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
5. *Мухтарбекова Б.С.* Бюджетная система РК: состояние и перспективы/ Аль-Пари, 2010.- №4.-с.85-87
6. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
7. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
8. Указ Президента Республики Казахстан от 5 августа 2002 года № 917 «Об утверждении Положения о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета
9. Указ Президента Республики Казахстан от 1 апреля 2009 года № 780 «Об утверждении Положения о Республиканской бюджетной комиссии».
10. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 года № 220 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».

Глава 18

1. *Румянцева Е. Е.* Новая экономическая энциклопедия. – М.:ИНФРА-М, 2006 г. – VI, 810 с.
2. *Драганов В. Г., Филиппов В. А.* Опыт использования индикативного планирования. План VI экономического и социального развития Франции.- М.: КомКнига, 2006,- 192 с.
3. *Баймуратов У.Б.* Социальная экономика.-А.: Экономика,2006.-284с.
4. Бюджетный кодекс Республики Казахстан Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года (с учетом поправок от 2 апреля 2010 года).
5. www.minplan.kz.

Глава 19

1. *Адамбекова А.А.* Финансовый рынок Казахстана: становление и развитие.-Алматы: Дауир.-2007.-465 с.
2. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
3. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
4. *Афанасьев Мст.П., Кривоногов И.В., Беленчук А.А.* Бюджет и бюджетная система. Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. Юрайт, 2011, 777 с.

Глава 20

1. *Попова В.Г.* Государственный кредит и госдолг. Учеб. пособие/ РГЭУ «РИНХ». – Ростов-н/Д, 2004. – с. 269.
2. *Lamartina S., Zaghini A.* Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD countries/ Universidad'Salamanca, 2008 <http://campus.usal.es/~XVEEP/PAPERS/J1S6/XVEEP-29%20LAMARTINA-ZAGHINI.pdf>.
3. *Балацкий Е.В.* Оценка влияния налоговых инструментов на экономический рост// «Проблемы прогнозирования», №4, 2004.
4. Концепция по управлению государственным и валовым внешним долгом. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2006 года N 234.
5. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 648-661.
6. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М., 1962. С. 661-677.

Глава 21

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
2. *Акперов И.Г.* Казначейский механизм исполнения бюджета, Алматы 2007г стр.25-29.
3. *Бурангалиева М. П.* / О новой бюджетной классификации: Доклад на семинаре по модернизации Казначейства Министерство Финансов РК, Алматы, / 17 – 19 сентября 2006г.
4. *Годин А.М. Подпорин И.В./*Развитие казначейской системы в Казахстане/, Алмата 2000 г.-стр. 96-102.
5. *Жакитбеков С.Т. Гарамфали Л., Вулли М.Н.,/* Структура казначейства РК/ Алмата 2007 г.-стр 208-215.
6. *Иванова И.Г. Маковник Т.Д.* /Журнал «Каржи-каржат – Финансы Казахстана»/. Алматы 2006 г.- №1.
7. *Нестеренко Т. Г.* / Об образовании казначейства/ Москва 2005 г.-стр 230-245.
8. *Прокофьева С.Е.* / Казначейские обязательства: проблемы механизма / Журнал «Финансы». Москва 1995 г.- № 4.
9. *Седова М .Л.* / Созание государственной казначейской системы/,Алматы 1993 г.стр. 56-69
10. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
11. Положение о Департаменте казначейства Министерства Финансов РК, Утвержденное Постановлением Правительства РК от 9 октября 2002 года.
12. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 года № 220 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».
13. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 27 февраля 2009 года № 89 «Об утверждении Правил составления и представления бюджетной отчетности государственными учреждениями и администраторами бюджетных программ».

Глава 22

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4.12. 2008 г. № 95-IV.
2. Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс) от 10.12.2008г.№99-IV.
3. Закон Республики Казахстан от 7.05. 1997 г. N 101-1 «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан».
4. Закон Республики Казахстан от 04.12.2008г. №96-IV «О республиканском бюджете на 2009-2011 годы».
5. Указ Президента Республики Казахстан от 5 августа 2002 года № 917 «Об утверждении Положения о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета»

6. Указ Президента Республики Казахстан от 1 апреля 2009 года № 780 «Об утверждении Положения о Республиканской бюджетной комиссии».
7. Указ Президента Республики Казахстан от 7 апреля 2009 года № 788 «Об утверждении Стандартов государственного финансового контроля».
8. *Мельников В.Д.* Основы финансов: Учебник для вузов – Алматы. 2007. – 568 с.
9. *Омирбаев С.М.* Бюджетная система Республики Казахстан. Учебник.-Астана, 2007 г.- 487 с.
10. *Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А.* Государственный бюджет. Учебник.- Алматы: Экономика, 2006 г.- 412 с.
11. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2009 года № 220 «Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания».
12. Постановление Правительства Республики Казахстан от 17 апреля 2009 года № 545 «Об утверждении Правил рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиционных проектов».
13. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 июля 2001 года N 1011 «Об утверждении Правил выбора независимого аудитора для проведения ежегодного внешнего аудита Национального фонда РК».
14. Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 марта 2009 года № 235 «Об утверждении Правил осуществления внутреннего государственного финансового контроля на республиканском и местном уровнях в РК».
15. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2007 года № 599 «О методике расчетов трансфертов общего характера».
16. Постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 27 марта 2009 года № 4 «Об утверждении Правил проведения внешнего государственного финансового контроля».
17. Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 16 февраля 2009 года № 68 «Об утверждении Правил проведения бюджетного мониторинга».

*Данная публикация была подготовлена
в рамках проекта «Прозрачность государственных финансов»
при финансовой поддержке
Фонда Сорос-Казахстан*

Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ БЮДЖЕТ

Учебник

ISBN 978-601-222-061-2



Подписано в печать 15.11.2011 г.

Гарнитура «Times New Roman». Формат 70x100/16.

Печ. л. 39,5. Тираж 1000 экз. Заказ № 1467.

Отпечатано с готовых файлов заказчика.



ТОО РПИК «Дәуір», 050009,
г. Алматы, пр. Гагарина, 93а.
E-mail: rpik-daur81@mail.ru