

ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ БЮДЖЕТНЫХ СИСТЕМ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



Нуралиев Альдар Аллабергенович

Руководитель Управления экономики и бюджетного планирования акимата Атырауской области Республики Казахстан



Молчанова Наталья Петровна

Доктор экономических наук, доцент, профессор Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Аннотация: В работе исследуется процесс реформирования бюджетной системы Республики Казахстан, анализируется практика формирования бюджета. Обосновывается концепция совершенствования бюджетного планирования. В целях обеспечения устойчивых темпов экономического роста предлагается изменить подход к распределению бюджетных средств между регионами.

Ключевые слова: институциональная среда; бюджетирование; диверсификация экономики; государственное управление; межбюджетные отношения.

Abstract: In the work is investigated reform process budget system the Republic of Kazakhstan, practice is analyzed budgeting. Justified improvement concept the budget planning. In order to ensure steady pace economic growth proposed to change approach to distribution budget resources between regions.

Key words: institutional environment, budgeting, economic diversification, public administration, intergovernmental relations.

Актуальность темы исследования. Посредством бюджетной системы происходит мобилизация финансовых ресурсов, перераспределение и использование их для решения экономических и социальных проблем общества. В этой связи (с точки зрения обмена накопленным опытом) представляет интерес исследование происходящих в бюджетной системе Республики Казахстан преобразований, которые стратегически направлены на обеспечение целостной и эффективной системы государственного управления. Практическое значение имеют вопросы, связанные с изучением опыта внедрения бюджетирования, ориентированного на результат и повышением эффективности бюджетного планирования.

Реформы в бюджетной сфере. В последнее десятилетие в Казахстане активно проводится реформирование бюджетной системы для достижения соответствия ее основных параметров нормативному уровню международных стандартов. Значение этой работы определяется поставленной руководством страны целью вхождения Республики Казахстан в число 30 развитых государств мира к 2050 году. Правительство увеличивает передачу решений на местный уровень с целью улучшения отчетности и

укрепления участия граждан. Создание четвертого уровня в системе территориального управления (называемого «местным самоуправлением»), наравне с экономическими механизмами, расширяет возможности граждан для участия в обсуждении бюджетных приоритетов. Внесены изменения в деятельность Национального фонда, выполняющего функции стабилизационного и сберегательного фондов, в целях защиты его активов и предотвращения дальнейшего истощения. Внедрена новая система аудита и государственных расходов, которая способствует осуществлению аудиторской практики на основе рисков и функционирует аналогично ведущим международным аудиторским компаниям.

Бюджетный кодекс определяет некоторую гибкость в части перераспределения финансов в рамках программ и подпрограмм, если бюджетные резервы возникают в течение года [1]. До недавнего времени основное внимание в Казахстане уделялось, скорее, скорости реагирования и гибкости, чем стабильности и устойчивости, как в управлении общественными финансами, так и в планировании доходов и расходов бюджета. Расходы или новые и возникающие приоритеты для расходов можно было относительно легко

покрыть путем внесения поправок в первоначальный бюджет. Таким образом, годовой бюджет подвергался нескольким пересмотрам в течение периода его исполнения.

С одной стороны, эксперты могут сказать, что такая практика необходима, поскольку мировой рынок на сегодняшний день подвергается постоянным колебаниям и изменениям. Однако, с другой стороны, данные меры подрывают целостность первоначального утвержденного бюджета. Возникают большие риски неэффективного планирования. В этой связи, немалая часть средств висит в воздухе в большей части бюджетного года и не доходит до конечного потребителя [2].

В экономической литературе специалистами и практиками высказываются мнения о целесообразности внесения изменений в бюджет один раз в год. Годовой бюджетный цикл можно поделить на несколько фаз, в числе которых особенно важны фаза формирования (январь-март) и фаза перераспределения (июль-сентябрь). Такой порядок основан на передовой практике различных стран-членов ОЭСР. Фаза перераспределения позволит бюджету, как финансовому инструменту, с одной стороны, адаптироваться и быть более гибким по отношению к внешним факторам. При этом, с другой стороны, такие меры повысят финансовую дисциплину среди администраторов бюджетных программ, позволят максимально избегать рисков неправильного и неэффективного планирования, а также приведут к более устойчивому и стабильному управлению.

Межбюджетные отношения. Последние десять лет в Казахстане практикуется утверждение трехлетних параметров бюджета для регионов. Области делятся на доноров (изъятия) и дотационные регионы (субвенции). Вместе с тем, как показывает российский опыт, в рамках реализации трехлетних бюджетов в регионах возникают определенные проблемы, что подтверждается на практике [3]. Подобная ситуация наблюдается и в Казахстане, где для регионов доноров объем бюджета развития рассчитывается за минусом изъятий, которые, в свою очередь, не отвечают реальным нуждам и потребностям регионов [4]. Данный подход противоречит принципам справедливой сбалансированности в распределении финансовых ресурсов государства. Более того, суммы целевых трансфертов республиканского бюджета на развитие имеют весьма неустойчивый характер. Суммарная разница в предоставлении трансфертов может достигать значительных размеров между регионами. Наряду с этим, существует практика отрывочного финансирования и сокращения сумм целевых трансфертов. По этим причинам затягиваются сроки выполнения строительных работ и увеличиваются общие затраты вследствие повторной мобилизации людей, техники и сооружений.

В целях обеспечения социально-экономического роста регионов-доноров эффективной мерой мог бы стать пересмотр размера их бюджета развития за счет уменьшения изъятий в республиканский бюджет [5]. Так как бюджетные изъятия для бюджета регио-

нов-доноров являются расходами, то при расчетах сумм бюджета развития и капитальных расходов было бы более правильным учитывать бюджетные изъятия в республиканский бюджет.

Следующей проблемой является несовершенство сложившейся практики финансирования по вновь вводимым объектам социальной сферы. За счет средств бюджета вводятся в эксплуатацию вновь построенные объекты социальной сферы, затраты на содержание которых не были учтены при расчете параметров бюджетов регионов. Проблема заключается в том, что существующие правила не предусматривают финансирования расходов вновь построенных объектов. В данном случае, при разработке бюджетов можно предложить регионам предоставлять список проектов строящихся объектов с планируемыми ежегодными расходами на их содержание, которые еще не вводятся в эксплуатацию, но планируются к введению в действие в последующие три года.

Еще одна проблема связана с выполнением государственных обязательств по проектам государственно-частного партнерства (ГЧП). В настоящее время в Казахстане ведется активная работа по реализации проектов ГЧП. Долгосрочные контракты, реализуемые через механизм ГЧП, уже показали свои преимущества по сравнению с традиционными методами планирования бюджетных расходов. Вместе с тем, государственные обязательства по проектам ГЧП подразумевают возмещение как инвестиционных затрат, так и операционных затрат (наряду с государственными с заказами). Следовательно, при формировании трехлетних бюджетов для регионов необходимо включать операционные обязательства ГЧП в базу расходов местных бюджетов. Такой подход позволил бы, с одной стороны, местным органам власти в дальнейшем продолжить работу по привлечению инвестиций через ГЧП, а с другой стороны - избежать дефицита текущего бюджета.

Введение в Республике нового стратегического подхода к управлению бюджетным процессом учитывает особенности разработки бюджета, ориентированного на результат (БОР). Повышение результативности бюджетных расходов создает надежную основу для эффективного выполнения государством своих функций. После нескольких лет подготовительной работы в Казахстане с 2016 года практикуется «планирование бюджета, основанное на результатах». Данная практика основывается на изменениях и дополнениях, внесенных в 2013 году в Бюджетный кодекс [1]. Однако, до настоящего времени сохраняется ряд нерешенных вопросов в императивной части реализации БОР. Так, например, если ответственность руководителей за выполнение бюджетных программ законодателем закреплена и практически исполняется, то реализация ответственности руководителя за показатели эффективности имеет более скромные результаты. Более того, существуют ряд индикаторов и целевых показателей, имеющих декларативный характер, что, в свою очередь, влияет на качество разработки и реализации бюджетных программ.

Как показывает практика стран-членов ОЭСР, даже на концептуальном уровне до настоящего времени не происходит согласования механизмов, которые давали бы национальным министерствам финансов право на снижение степени контроля при исполнении бюджетов или при формировании отчетности для ведомств с высокими результатами деятельности.

Накопленный опыт работы с инструментарием БОР приводит к выводу о том, что, с одной стороны, БОР имеет мощную устойчивую притягательность вследствие ожидаемого повышения результативности работы государственного сектора [6]. С другой стороны, сохраняется ключевая проблема программного бюджетирования, характерная для двух последних десятилетий. Она состоит в том, что в применяющих данный механизм странах ОЭСР ни со стороны министерств финансов, ни со стороны политических лидеров не наблюдается реального желания участвовать в перераспределении бюджетных расходов. Это было так, например, при внедрении программы LOLF2 во Франции в 2001–2006 гг., в Нидерландах при внедрении в 2000 г. системы VTBT3 [7]. Применительно к России, названные проблемы в использовании модели БОР и программного бюджета также имеют место. Для их преодоления органами управления регионального уровня предпринимаются существенные усилия [8].

Сейчас наступил период переосмысления традиционного понимания БОР: этот инструмент адаптируется к новым экономическим условиям, разрабатывается модель БОР «следующего поколения» [9]. Одним из элементов новой модели БОР является система решений задач, основанная на полученной информации об итогах деятельности государственного органа управления финансами.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15 января 2019 г.).
2. Закон Республики Казахстан от 29 ноября 2016 года № 24-VI «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами городов республиканского значения, столицы на 2017–2019 годы» (с изменениями и дополнениями от 28.12.2018 г.).
3. **Молчанова Н.П.** Региональные финансы в условиях цифровизации / Н.П. Молчанова // Взгляд поколения XXI века на будущее цифровой экономики: сб. ст. преподавателей IX Междунар. науч.-практ. конф. «Современная экономика: концепции и модели инновационного развития». – М.: Издательство: Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, 2018. – С. 114–120.
4. Методика расчетов трансфертов общего характера, утвержденная Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 11 декабря 2014 года №139.
5. **Молчанова Н.П.** Приоритеты формирования региональных бюджетов в парадигме цифровизации экономики / Н.П. Молчанова, А.А. Белостоцкий // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество. Ежегодник: сб. / отв. ред. В.И. Герасимов. – М.: ИНИОН РАН, 2018. – С. 442–447.
6. Performance Budgeting in OECD Countries. OECD, 2007. DOI: 10.1787/9789264034051. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en (дата обращения 15 марта 2019 года).
7. Spending Reviews. 3rd Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. OECD Conference Centre, 28.05.2013: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&docLanguage=En) (дата обращения 12.03.2019)
8. **Молчанова Н.П.** Развитие общественных финансов в условиях становления цифровой экономики / Н.П. Молчанова // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. – 2017. – Т. 9. №3 (25). – С. 7–16.
9. **Moynihan D., Beazley I.** Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries. Washington, DC: The World Bank, 2016. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25297> (дата обращения 18 марта 2019 года).

СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ В РОССИИ



Панов Николай Николаевич

Капитан полиции, заместитель начальника отдела охраны комплексной безопасности Московского политехнического университета

Аннотация: В статье проанализированы количества ДТП в России. Приведены статистические данные о количестве и причинах дорожно-транспортных происшествий, а также проанализированы существующие законопроекты и методы снижения высокой аварийности в РФ.