



**М.Б.Кадырова**

кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры экономика и финансов  
Академии государственного управления  
при Президенте Республики Казахстан  
(г. Астана, Республика Казахстан)

УДК 336.14 (574)

## МОДЕРНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ВАЖНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ

*У статті розглядаються питання реформування бюджетного процесу в Республіці Казахстан, необхідності використання на практиці нових методів бюджетного планування з метою підвищення ефективності управління суспільними фінансами. Особливу увагу зосереджено питанням запровадження бюджетування, орієнтованого на результат (БОР) як найбільш ефективного методу бюджетного планування.*

*В статье автор поднимает актуальные вопросы реформирования бюджетного процесса в Республике Казахстан, необходимости использования на практике новых методов бюджетного планирования в целях повышения эффективности управления общественными финансами. Особое место в статье занимают вопросы внедрения бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) как наиболее эффективном методе бюджетного планирования.*

*In the given article the author shows the urgent problem of budget process reformation in the Republic of Kazakhstan. It is necessary to use in practice the fresh budgeting methods in order to improve public finance administration system. The article grounds applying of the budget process oriented for the result (BOR) as advanced method in the world practice and effective budget expenditure.*

В условиях глобального экономического кризиса, становится абсолютно очевидной необходимость растущего присутствия государства во всех областях экономики, поддержка реального сектора, предпринимательства, реализация масштабных социальных программ. Это требует научно обоснованных мер экономической политики, грамотно построенных программ государственных расходов, адекватных текущей ситуации изменений в налоговой и бюджетной сферах. Эффективное и ответственное управление общественными финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности и устойчивого экономического роста. Одним из важнейших институтов государства является бюджетная система. На протяжении тысячелетий существования государств финансовые ресурсы, мобилизуемые в бюджетную систему, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций. Системное изучение и модернизация элементов бюджетной системы, с учетом лучшей зарубежной практики, а также своевременное выявление возникающих проблем формирования и использования бюджетов в республике поможет выработать обоснованную финансовую политику государства в условиях рынка и определить приемлемую структуру финансовых, налоговых и других органов, осуществляющих управление финансовыми отношениями

© Кадырова М.Б., 2009.



в республике. Бюджет и государственная бюджетная система в целом являются совокупностью экономических отношений, возникающих в процессе распределения и перераспределения ВВП и национального дохода. Бюджет государства представляет собой ключевой элемент любой национальной экономики и благосостояния населения, необходимый для выполнения государством своих функций, эффективного экономического развития, как на национальном, так и на глобальном уровне.

*Научная новизна исследования* заключается в применении современного подхода к изучению актуальных вопросов модернизации системы управления общественными финансами, разработке рекомендаций и предложений по совершенствованию системы бюджетного планирования в Республике Казахстан.

*Цель исследования:* разработка рекомендаций по совершенствованию механизмов управления общественными финансами в современных условиях.

Теоретической основой исследования явились труды классиков экономической науки, результаты фундаментальных и прикладных исследований современных и отечественных специалистов в области управления общественными финансами: А. Б. Зейнелгабина, Б. С. Утибаева, А. Ж. Султангазина, А. С. Бараховского, А. В. Улюкаева, Дж. Стиглица, Л. И. Якобсона, М. П. Афанасьева, Н. Мэннинга, Н. Парисона, А. М. Лаврова, Ф. Мошера, В. М. Баутина и других.

Несмотря на значительное количество работ, и публикаций, многие вопросы реформирования бюджетного процесса, внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результаты, остаются недостаточно разработанными. В данных исследованиях содержатся формулировки эффективности затрат и капиталовложений, рассмотрены факторы результативности бюджетной политики, перечислены показатели ее эффективности, анализируются основные положения теории эффективности государственных расходов и обоснования экономической политики государства, сформулированные зарубежными экономистами. В тоже время детального изучения теоретической базы оценки и повышения эффективности расходов бюджета, методов бюджетного планирования, в частности бюджетирование, ориентированное на результат, не проводилось.

Особенную важность проблема эффективного управления общественными финансами имеет для Казахстана — страны с формирующейся рыночной экономикой, где система общественных финансов находится на начальном этапе реформирования и где от преобразований финансовой системы в большой степени зависит успех экономического реформирования в стране. Модернизация бюджетного процесса является важнейшей составной частью политики повышения конкурентоспособности государства и международной стабильности. Масштабные реформы методов управления бюджетным процессом стали предметом особого внимания не только национальных правительств, но и международных организаций — Международного валютного фонда, Всемирного банка и ОЭСР. В «Лимской декларации руководящих принципов контроля» установлены международно признанные принципы аудита общественных финансов.

Одной из первоочередных мероприятий по проведению административной реформы государственного управления является совершенствование бюджетного планирования в целях предоставления большей самостоятельности администраторам бюджетных программ и усиления их ответственности за достижение конечных результатов. В свою очередь достижение конечных результатов — это использование бюджетных средств по целевому назначению. Предложения по переходу к новой модели результативного бюджетирования содержатся в ежегодных посланиях Президента РК [1], в нормативно-правовых актах по проведению административной реформы в Республики Казахстан.

Суть новой идеологии управления общественными финансами состоит в смещении акцентов от «управления затратами» на «управление результатами», в переходе на «бюджетирование, ориентированное на результат» (сокращенно БОР), т. е. к распределению бюджетных ресурсов между бюджетополучателями с учетом или в прямой зависимости от экономической и социальной эффективности их деятельности. Новая модель управления общественными финансами нацелена на сокращение сфер неэффективного расходования ресурсов и выбор таких направлений бюджетных расходов, которые в наилучшей степени соответствуют среднесрочным приоритетам общественного развития. Новая модель управления общественными финансами позволяют превратить бюджет государства в эффективный инструмент макроэкономического регулирования, обеспечить долгосрочную сбалансированность бюджета и исполнение расходных обязательств, применять механизмы, стимулирующие бюджетные учреждения к повышению качества



оказываемых ими услуг и повышению эффективности бюджетных расходов. Упомянутые новые тенденции в управлении общественными финансами являются ответом на угрозы, которые несет с собой старая модель управления, неадекватная в формирующихся в настоящее время условиях социально-экономического развития. Это — угрозы: бюджетного дефицита, несоответствия структуры бюджетных расходов основополагающим функциям современного государства, чрезмерного расширения функций государства, требующего большого бюджета и высоких налогов, неэффективного и неправомерного расходования средств из бюджетов всех уровней, коррупции. Требуется связать в эффективном управлении бюджетный процесс с новыми требованиями к социально-экономической конкурентоспособности страны, т.е. чтобы социально-экономическая политика государства не была обособлена от современных социально-экономических тенденций.

Постановлением Правительства РК от 26 декабря 2007 г. была утверждена Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результат [2]. В Концепции отмечается, что из-за отсутствия индикаторов результативности реализации программ, конкретного механизма оценки их эффективности, взаимосвязи между стратегическим, экономическим и бюджетным планированием невозможно осуществлять качественный контроль над эффективностью реализации программ, включая контроль эффективности расходования бюджетных средств. Кроме того, результаты, полученные по итогам проводимого внутреннего и внешнего контроля, слабо интегрированы в процесс разработки и рассмотрения бюджетов. Следовательно, при внедрении БОР появляется реальная возможность проведения качественной, эффективной оценки использования бюджетных средств. Принятие данной Концепции связано, прежде всего, с необходимостью:

- обеспечения эффективной гармонизации существующего в Казахстане стратегического, экономического и бюджетного планирования;
- ориентации деятельности государственных органов на достижение стратегических целей и задач государства, получение конкретных результатов;
- обеспечения 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;
- внедрения комплексной оценки эффективности деятельности государственных органов, направленной на анализ качества государственных услуг, результатов реализации программных документов.

Внедрение системы государственного планирования, ориентированного на результат предполагает решение следующих основных задач:

- выработка новых подходов к разработке и содержанию программных документов, направленных на повышение самостоятельности государственных органов в принятии решений, а также усиление их ответственности за предоставляемые услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов);
- создание логической вертикали государственного планирования: стратегические цели развития страны — стратегические цели развития государственных органов — конкретные задачи — индикаторы — бюджетные ресурсы;
- реформирование бюджетного процесса с целью обеспечения прозрачности и подконтрольности обществу деятельности государственных органов, связанной с разработкой и реализацией программных документов и использованием ими бюджетных средств.

С 2009 г. Правительство Казахстана перешло на трехлетнее бюджетное планирование, что является логическим продолжением политики стабильности и инструментом жесткого регулирования экономики и государственных расходов. При этом республиканский бюджет составляется и принимается в режиме «скользящей трехлетки» с процедурой ежегодных изменений. Этот метод дает возможность планировать крупные проекты, выходящие за рамки года, а также предполагает, что планирование расходов должно происходить на основе разделения действующих и принимаемых обязательств. То есть в начале трехлетнего планирования определяется расходная часть бюджетов исходя из принятых ранее обязательств. По мере продвижения внутри трехлетнего цикла возникающий объем дополнительных средств может направляться на финансирование вновь принимаемых обязательств, регламентируемых нормативно-правовыми актами органов государственной власти.



При бюджетировании особая роль отводится мониторингу качества предоставления бюджетных услуг и эффективности бюджетных расходов. Именно этот метод финансового контроля позволит органам исполнительной власти иметь в своем арсенале оперативную информацию для принятия управленческих решений. Однако в современной финансовой науке и практике этому вопросу уделяется недостаточно внимания. Проводимый сегодня финансовый контроль не отвечает требованиям рыночной экономики, так как он не позволяет оценить эффективность вложения бюджетных средств и не учитывает общественной значимости расходов. Между тем в рыночной экономике результативность любых денежных расходов — обязательное условие успешной деятельности всех рыночных субъектов, к которым относятся и органы власти. Основной целью мониторинга должно стать определение возможности решения текущих и долгосрочных задач социального и экономического развития территорий на основе сопоставления произведенных расходов и полученных результатов. К числу мероприятий, позволяющих применить на практике мониторинг эффективности бюджетных расходов, следует отнести:

— координацию функций контролирующих органов в соответствии с целями бюджетной деятельности в условиях бюджетирования, ориентированного на результат, во избежание их дублирования;

— разработку и внедрение показателей эффективности расходования бюджетных средств по отраслям;

— создание механизма стимулирования (поощрения) эффективной деятельности бюджетных менеджеров.

Мониторинг бюджетных расходов как метод бюджетного контроля должен иметь функциональный механизм реализации. Важнейшими элементами механизма должны стать субъекты, объекты, принципы, методика, результаты. В процессе проведения мониторинга потребности оказания бюджетных услуг необходимо отслеживать динамику количества нуждающихся в предоставлении бюджетной услуги конкретного вида, учитывая показатели социально-экономического развития за истекший период и возможные изменения в планируемом. Следует также учитывать степень удовлетворения потребителей качеством предоставляемой бюджетной услуги. Для этого возможно проведение опросов и анкетирования общественного мнения. При проведении мониторинга обоснованности и целесообразности бюджетных расходов на стадии планирования бюджета следует сопоставлять цели и задачи проводимой бюджетной политики, приоритеты деятельности органов власти на долгосрочной основе с составом и структурой бюджетных расходов на очередной финансовый период. Комплексная оценка эффективности использования ресурсов и достигнутых результатов в рамках всего бюджетного цикла требует прозрачности, социальной подотчетности, участия гражданского общества в бюджетном процессе. Международный опыт свидетельствует о том, что децентрализованная подготовка бюджетов и оценка управления расходами повышает эффективность государственных расходов и подотчетность власти.

Механизм внедрения БОР в практику бюджетного планирования, по-нашему мнению, должен включать в себя реализацию следующих мероприятий:

*на стадии планирования:*

— обеспечение восприятия деятельности государственных органов как оказание услуг гражданам, юридическим лицам, Правительству, Парламенту, а не формальное исполнение своих функций;

— планирование конечных результатов деятельности государственных органов с четким определением индикаторов достижения результатов и показателей качества услуг;

— распределение бюджетных средств по стратегическим целям и задачам государственных органов, выделение бюджетных ассигнований на достижение конкретных конечных результатов, определенных стратегическими планами государственных органов.

*на стадии исполнения и отчетности:*

— предоставление определенной самостоятельности администраторам бюджетных программ и усиление их ответственности за достижение заявленных результатов деятельности в рамках выделенных бюджетных ассигнований;

— внедрение системы внутреннего и внешнего мониторинга достижения результатов;

— отчеты о реализации Стратегических планов и бюджетных программ, ориентированных на достижение результата, с учетом оценки достижения индикаторов;

— проведение внутренней и внешней оценки эффективности деятельности



государственных органов через мониторинг и анализ достижения индикаторов.

Таким образом, бюджетирование, ориентированное на результат, является перспективным направлением реформирования системы управления общественными финансами в Республике Казахстан и по сравнению с моделью постатейного бюджетирования обладает рядом существенных преимуществ. Оно позволяет органам государственного управления:

- осуществлять контроль за реализацией программ и расходованием бюджетных средств за счет установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;
- устанавливать взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программы и объемом требуемых для этого ресурсов;
- повышать обоснованность бюджетных заявок;
- более эффективно распределять бюджетные средства между конкурирующими статьями расходов в соответствии с приоритетами государственной политики;
- повышать прозрачность и понятность бюджета, что способствует привлечению инвесторов и повышению доверия населения к органам местного управления.

Организация рационального и эффективного расходования бюджетных ресурсов необходима в любом современном обществе, поскольку существенно влияет на достижение оптимальных параметров функционирования экономики и решение стоящих перед государством приоритетных задач.

#### Список использованных источников

1. Назарбаев Н. А. Послание народу Казахстана «Через кризис к обновлению и развитию / Н. А. Назарбаев // Казахстанская правда. — 2009. — 6 марта.
2. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты : Постановление Правительства Республики Казахстан от 26.12.2007 г., № 1297 [Электронный ресурс] — Режим доступа: [eng.minplan.kz/archive\\_site/files/2786.doc](http://eng.minplan.kz/archive_site/files/2786.doc)

Надійшла до редакції 11.09.2009  
Рекомендована до друку 01.12.2009

