

УДК 336.14

УСТОЙЧИВОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА КАК ПРОЧНОСТЬ ФИНАНСОВОЙ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВА

Р.К. Ищанова

Статья посвящена общим вопросам устойчивости, сбалансированности и прозрачности государственного бюджета Республики Казахстан, а также сделан вывод о том, что устойчивость государственного бюджета должна рассматриваться комплексно в рамках эффективности управления государственными финансами, являющегося одним из ключевых факторов финансовой устойчивости государства. Дана оценка государственному бюджету как одному из ключевых факторов финансовой устойчивости государства и важнейшего показателя анализируемой системы. Представлены отдельные показатели финансовой устойчивости государственных финансов на основе показателей республиканского бюджета. Проведен обстоятельный анализ открытости бюджета Республики Казахстан в сравнении с ближайшими соседними странами, а также рассмотрены проблемы в бюджетном процессе. Отмечается, что широкие слои населения не имеют больших возможностей участвовать в обсуждении проекта бюджета на предстоящие годы. Однако сравнительный анализ дефицита бюджета республики показывает, что он не превышает допустимого уровня и продолжает снижаться.

Ключевые слова: устойчивость государственных финансов; сбалансированность бюджета; дефицит бюджета; принципы бюджетной системы; валовой внутренний продукт.

МАМЛЕКЕТТИК БЮДЖЕТТИН ТУРУКТУУЛУГУ МАМЛЕКЕТТИН ФИНАНСЫЛЫК НЕГИЗИНИН БЕКЕМДИГИ КАТАРЫ

Макала Қазақстан Республикасының мамлекеттік бюджетінің туруктуулугун, тең салмақтаулуғун жана ачық-айкындығының жалпы маселелеріне арналған. Ошондой эле мамлекеттің финансылық туруктуулугун маанилүү факторлорунун бири болуп эсептелген мамлекеттік бюджеттің туруктуулугу мамлекеттік финансы башкаруунун натыйжалуулугун алкагында комплекстүү каралышы керек деген жыйынтық чыгарылган. Макала мамлекеттің финансылық туруктуулугун маанилүү факторлорунун бири катары жана талдануучу системанын маанилүү көрсөткүчү катары мамлекеттік бюджет түшүнүгүнө баа берилген. Республикалык бюджеттин көрсөткүчтөрүнүн негизинде мамлекеттік финансынын финансылық туруктуулугун айрым көрсөткүчтөрү берилген. Қазақстан Республикасынын бюджетінің ачыктыгына жакынкы коңшу мамлекеттер менен салыштырылып кеңири талдоо жүргүзүлгөн, ошондой эле бюджет процессиндеги көйгөйлөр каралган. Калктын кеңири катарынын келерки жылга бюджеттин долбоорун талкуулоого катышууга кеңири мүмкүнчүлүктөргө ээ эмес экендиги белгиленген. Бирок салыштырып талдоо жүргүзүү көрсөткөндөй, Қазақстан Республикасынын бюджетінің тартыштыгы нормадан жогору эмес жана барган сайын төмөндөөдө.

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттік финансынын туруктуулугу; бюджеттин тең салмақтаулуугу; бюджеттин тартыштыгы; бюджеттик системанын принциптери; ички дүң продукция.

STABILITY OF GOVERNMENT BUDGET AS STRENGTH OF FINANCIAL BASIS OF GOVERNMENT

R.C. Ischanova

This article is dedicated to the common questions of stability, balance and clarity of the governmental budget of the Republic of Kazakhstan and also equally important is the conclusion about the steadiness of the governmental budget that has to be considered within the confines of effective management of the government's finances, the state which is one of key factors of the financial stability of the government. It is given to the state budget as one of key factors of financial stability of the state and the important indicator of the analyzed system. The paper presents the separate indicators of financial stability of public finances on the basis of indicators of the republican budget. The detailed analysis of openness of the budget of the Republic of Kazakhstan in comparison with the next neighboring countries is carried out and also problems in the budgetary process are considered. It is noted that a general population has no great opportunities to participate in discussion of the draft budget the forthcoming years. However, the comparative analysis of budget deficit of the Republic shows that it does not exceed acceptable level and continues to decrease.

Keywords: stability of state's finances; balanced budget; deficit of budget; principles of budgetary system; gross domestic product.

Обеспечение устойчивости государственного бюджета на современном этапе является важной задачей для любого государства, которой уделяется огромное внимание.

Достижение устойчивости государственного бюджета представляет собой непрерывный процесс совершенствования бюджетного процесса, и исследования по данному вопросу включаются в общие проблемы устойчивости государственных финансов, которые отражают состояние удовлетворенности потребностей текущих поколений, не оказывающих влияния на удовлетворение потребностей будущих поколений [1, с. 390]. Исследованию по данной теме посвящено немало научных работ, а также публикаций. К примеру, в работе Р. Масгрейва и П. Масгрейв [2], Дж. Стиглица [3] предлагалось использовать методику анализа “затраты – выгоды” при принятии бюджетных решений; вопросы эффективного управления бюджетными расходами исследовались в работах А. Премчанда [4]; решение проблем результативности бюджетных расходов в Республике Казахстан рассматривались А.Б. Зейнельгабдиным [5], З.Д. Искаковой [6], К.К. Ильясовым [7], Н.К. Кучуковой [8] и другими.

Устойчивость государственного бюджета, несомненно, обеспечивается проводимой эффективной финансовой политикой государства на всех этапах бюджетного процесса.

Проблема эффективного расходования средств государственного бюджета существовала всегда. «Государство заинтересовано при этом, если речь идет о средствах “государственного бюджета”, “государственных внебюджетных фондов”. Исходя из этого, государственные уполномоченные органы, распорядители бюджетных средств, должны проявлять высочайшую ответственность за результаты по каждому уровню бюджетной системы и межбюджетных отношений» [6, с. 309].

Казахстан, являясь унитарным государством, имеет бюджетную систему, основанную на едином бюджетном законодательстве, единых процедурах исполнения бюджетного процесса, осуществляемого основным законодательным актом, регулирующим бюджетные отношения. И по праву таким документом является Бюджетный кодекс РК.

Унитарность государственного устройства в Казахстане определила необходимость централизованного подхода к управлению бюджетной системой. 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 финансирование приоритетных направлений социально-экономического развития страны и регионов, стимулировании экономического роста.

Внедренный с 2009 г. в Республике Казахстан трехлетний бюджет и ставший основой новой системы государственного бюджетного планирования, ориентированной на конечный результат, позволяет решать такие задачи, как установление соответствия законодательных решений средне- и долгосрочной стратегии государства, направленной на обеспечение социально-экономической стабильности страны, выполнение всех обязательств государства перед населением и иных задач, представленных президентом в посланиях народу Казахстана.

Сегодня смело можно утверждать о современных подходах к управлению бюджетными процессами в Республике Казахстан при формировании государственного бюджета, направленного на реализацию социальной и экономической политики страны. В официальных правительственных материалах отмечается, что на предстоящую трехлетку в соответствии с прогнозами развития экономики в условиях “нового времени” и в рамках поставленных перед исполнительной властью задач бюджет обеспечивает: выполнение всех текущих обязательств с принятием мер по сохранению рабочих мест и дальнейшему повышению социальной составляющей бюджета; реализацию стратегических задач по созданию условий для стабильного экономического роста через поддержку индустриализации, развитие аграрного сектора, малого и среднего бизнеса, транспортной, водной, энергетической и жилищной инфраструктуры; обеспечение обороноспособности и безопасности государства; обеспечение экономической безопасности и снижение зависимости от внешних источников капитала за счет принятия минимальных параметров дефицита бюджета и экономного использования средств Национального фонда РК [9].

При рассмотрении государственного бюджета РК, при этом определяя приоритетность республиканского бюджета, следует особо отметить, что 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 другое. К примеру, главным направлением расходов республиканского бюджета на 2018–2020 гг. можно выделить социальные выплаты (только в 2018 г. запланировано выделение более 2 547,9 млрд тенге), здравоохранение – 1 070,3 млрд тенге, образование

и наука – 340,6 млрд тенге, культура и спорт – 82,0 млрд тенге.

Рассматривая вопросы устойчивости государственного бюджета как фактора прочности финансовой основы государства, можно отметить, что к числу важных пропорций, связывающих бюджетную систему с общественным воспроизводством, следует отнести:

1. Соотношение консолидированного бюджета и ВВП, при котором пропорции характеризуют степень перераспределения через бюджет общественного продукта и дохода и показывают степень огосударствления воспроизводственного процесса. Такое соотношение включает также 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. Доло 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 [10].

Помимо этого, показатели достижения устойчивости государственных финансов на современном этапе также сопоставляют с показателями финансового потенциала. На законодательном уровне в части достижения устойчивости государственного бюджета как звена государственных финансов важными остаются основополагающие принципы бюджетной системы РК:

- полноты, означающей отражение в бюджете и Национальном фонде РК всех поступлений и расходов, предусмотренных законодательством, недопущение зачетов взаимных требований с использованием бюджетных средств, равно как и уступок прав требований по бюджетным средствам;
- реалистичности – соответствии утвержденных (уточненных, скорректированных) показателей бюджета утвержденным параметрам, направлениям прогнозов социально-экономического развития, стратегических планов государственных органов [11].

Осознавая, что государственные финансы играют значимую роль не только в решении социальных проблем, но и в поддержании финансовой, социальной безопасности государства, в первую очередь, важно знать, что устойчивость государственного бюджета заключается в допустимом

уровне дефицита бюджета. Не секрет, что величина дефицита бюджета может отразиться на социально-экономическом развитии страны.

В Казахстане дефицит бюджета обеспечивается путем покрытия 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. Значение финансирования дефицита бюджета устанавливается с положительным знаком и соответствует величине дефицита бюджета.

Отношение дефицита бюджета к валовому внутреннему продукту (ВВП) в Республике Казахстан на основе статистических данных за пять последних лет представлено в таблице 1.

Таблица 1 – Отношение дефицита бюджета к ВВП в РК, млрд тенге

Период	Дефицит	ВВП	% отношения
2013	-700,9	35 275,2	2,1
2014	-1086,7	39675,8	2,7
2015	-915,7	40884,1	2,2
2016	-737,7	46971,2	1,6
2017	-1455,3	53101,3	2,7

Источник: расчеты автора на основе данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК и Министерства финансов РК [12, 13].

Как видно, отмечается увеличение показателя дефицита бюджета до 2,7 % ВВП в 2017 г. Вместе с тем общепринято, что в государствах с развитой экономикой бюджетный дефицит в пределах 3 % от ВВП считается нормальным явлением. Кроме того, в рамках Соглашения о проведении согласованной макроэкономической политики в странах Евразийского экономического союза бюджетный дефицит не должен превышать 3 % ВВП. В Казахстане размер дефицита государственного бюджета колеблется в пределах допустимого порога.

Так, согласно закону Республики Казахстан “О республиканском бюджете на 2016–2018 годы” наблюдается реальный рост ВВП на уровне от 1,1 до 4,1 % в год и планируется дальнейшее сокращение дефицита бюджета в данном трехлетнем периоде с 2 % (факт 1,6 %) к ВВП в 2016 г. до 1,5 % к ВВП в 2018 г., что дает возможность говорить о стабильности функционирования финансовой системы Казахстана в целом.

Из Концепции новой бюджетной политики следует, что основным правилом бюджетной политики, проводимой в целях обеспечения макроэкономической стабильности и сбалансированности государственных финансов, должно стать управление размером дефицита. Для поддержания государственного долга на умеренном уровне (в 2020 г. не более 27,0 % к ВВП) дефицит государственного бюджета с 2018 г. будет снижен до 1,0 % к ВВП [14].

Несмотря на то что дефицит государственного бюджета удерживается на вполне приемлемом уровне, следует ответственно подходить к планированию бюджета с учетом четких, надежных и предсказуемых ограничений в фискальной политике, максимально обеспечив бюджетное управление путем формирования сбалансированного и прозрачного бюджета, а также рассматривать возможность в планируемом трехлетнем периоде финансирования дефицита в основном за счет внутренних источников.

Еще одним из главных принципов при исполнении бюджета, предусмотренного Бюджетным кодексом РК, является принцип транспарентности, согласно которому Министерство финансов РК публикует и размещает у себя на сайте данные по бюджету. То есть бюджетный процесс открыт для общества и средств массовой информации и обеспечивает доступ к информации на всех стадиях бюджетного процесса [15].

Высокой оценки заслуживают принимаемые Министерством финансов РК все необходимые меры по обеспечению прозрачности, открытости и доступности бюджетных документов и данных. На сегодня обеспечено публичное обсуждение проекта бюджета, проектов бюджетных программ и стратегических планов в рамках общественных советов и портала “Открытое правительство”.

И тем не менее, несмотря на то что Казахстан несколько улучшил свой рейтинг по бюджетной прозрачности, закрытость на этапе планирования, а также отсутствие механизмов участия общественности все еще являются основными проблемами бюджетного процесса.

Согласно информации, опубликованной исследовательским центром “Сандж” по Индексу открытости бюджета, Казахстан, согласно международным критериям бюджетной прозрачности, несколько повысил свой индекс – с 51 балла (по 100-балльной шкале) в 2015 г. до 53 баллов в 2017 г. Это означает, что граждане страны получили немного больший доступ к информации, которая им нужна для участия в принятии решений и для подотчетности правительства [16]. Более благополучно Казахстан выглядит в контроле за бюджетными расходами со стороны высшего конт-

рольного органа – Счетного комитета и со стороны законодателей (63 балла). Общемировые данные показывают, что Индекс открытости бюджета в целом растет. Некоторые страны, а среди них наши ближайшие соседи, сумели улучшить свою бюджетную прозрачность. Например, Кыргызстан – до 55, Турция – до 58, Россия – до 72, Грузия – до 82 баллов.

Таким образом, главная цель открытости бюджета – наладить диалог с обществом, вовлекая граждан в бюджетный процесс, что позволит достичь эффективности в бюджете и одновременно создать эффективное общество.

Устойчивое состояние государственных финансов и устойчивость бюджетной системы Казахстана в целом является ключом к стабильному социально-экономическому развитию государства. Обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы и есть основной принцип ответственной бюджетной политики.

Литература

1. Васильева Е.А. и др. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных финансов Российской Федерации / Е.А. Васильева, С.А. Власов, А.А. Пономаренко // Экономический журнал ГУ ВШЭ. 2009. Т. 13, № 3.
2. Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика / Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв; пер. с 5-го англ. изд. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716 с.
3. Стиглиц Дж.Ю. Экономика государственного сектора. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М, 1997. 720 с.
4. Премчанд А. (Premchand A.) (1994). Public Expenditure Management. International Monetary Fund.
5. Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система Казахстана: становление и развитие / А.Б. Зейнельгабдин. Астана: Изд-во КазУЭФиМТ, 2008. 226 с.
6. Механизмы модернизации финансового сектора в условиях экономической интеграции / под ред. д-ра экон. наук, профессора З.Д. Исаковой. Астана: АО “Финансовая академия”, 2014. 324 с.
7. Ильясов К.К. Расходы государственного бюджета: учеб. пособие / К.К. Ильясов, П.Б. Исахова. Министерство образования и науки Республики Казахстан, Казахск. экон. ун-т им. Т. Рыскулова. Алматы: Экономика, 2003.
8. Кучукова Н.К. Законодательные основы реформирования бюджетной системы Республики Казахстан / Н.К. Кучукова // Финансы. 2002. № 7. С. 58–62.
9. Доклад Министра финансов РК Султанова Б.Т. по проекту ЗРК “О республиканском бюджете

- на 2018–2020 годы” на презентацию в Сенате Парламента РК 19 октября 2017 года. URL: <http://www.minfin.gov.kz>.
10. *Омирбаев С.М.* Государственный бюджет: учеб. Алматы, 2011.
 11. Бюджетный кодекс Республики Казахстан // ИС “Параграф”. URL: <http://online.zakon.kz>.
 12. Официальный интернет-ресурс Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК. URL: <http://stat.gov.kz>.
 13. Официальный интернет-ресурс Министерства финансов РК. URL: <http://www.minfin.gov.kz>.
 14. Указ Президента Казахстана от 26 июня 2013 года № 590 “Концепция новой бюджетной политики Республики Казахстан”. URL: <http://economy.gov.kz>.
 15. Выступление вице-министра финансов РК Р.Е. Даленова на конференции “Индекс открытости бюджета – 2012: повышая прозрачность и подотчетность” 19 февраля 2013 года. URL: <http://www.minfin.gov.kz>.
 16. Официальный интернет-ресурс Центра исследований “Сандж”. URL: <http://sange.kz>.