

РОЛЬ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТИРОВАНИЮ

О.У. Имангазиева

Затрагиваются вопросы, связанные с необходимостью перехода бюджетного процесса Кыргызстана на программную основу, а также связанные с ним вопросы о повышении роли государственного финансового контроля за использованием бюджетных и внебюджетных денежных ресурсов. Отмечено, что в самой организации бюджетной системы постсоциалистического периода развития республики имелись достаточно серьезные упущения и недостатки, особенно в части эффективного использования денежных и финансовых ресурсов государства. Пробелы в принятых законодательно-правовых актах вызывали различные толкования, в результате чего деятельность органов государственной власти и управления носила недостаточно позитивный характер, создавая тем самым благоприятные условия для развития коррупционной составляющей, хищения и воровства денежных средств у кыргызского народа. В данной публикации в краткой форме анализируется состояние организации бюджетного процесса, отмечена необходимость перехода на программный бюджет и в целях обеспечения эффективности бюджетных и внебюджетных средств предлагается усилить роль и значимость государственного финансового контроля.

Ключевые слова: финансовый контроль; аудит; государственные финансы; бюджетный процесс; программный бюджет; эффективность; конечный результат; финансы.

ПРОГРАММАЛЫК БЮДЖЕТТӨӨГӨ ӨТҮҮ МЕЗГИЛИНДЕ ФИНАНСЫЛЫК КОНТРОЛДООНУН РОЛУ

О.У. Имангазиева

Бул макалада Кыргызстандын бюджеттөө процессин программалык негизге өткөрүүнүн зарылдыгы, ошондой эле аны менен байланышкан бюджеттик жана бюджеттик эмес акча ресурстарынын пайдаланылышын мамлекеттик финансылык контролдоонун ролун жогорулатуу жөнүндө маселелер каралат. Республиканын социализмден кийинки мезгилинде бюджеттик системасын өзүн уюштурууда, өзгөчө мамлекеттин акча жана финансы ресурстарын натыйжалуу пайдалануу боюнча олуттуу кемчиликтер жана жетишпегендиктер болгон. Кабыл алынган мыйзамдык-укуктук актылардагы кенемтелер ар түрдүү чечмелөөнү жараткан, анын натыйжасында мамлекеттик бийлик жана башкаруу органдарынын ишмердиги жетиштүү деңгээлде натыйжалуу болгон эмес, муну менен кыргыз элинен акча каражатын уурдоого, коррупцияны өнүктүрүүгө жагымдуу шарттарды түзгөн. Макалада бюджеттик процессти уюштуруунун абалына кыскача талдоо жүргүзүлөт, программалык бюджетке өтүүнүн зарылдыгы белгиленди жана бюджеттик жана бюджеттик эмес каражаттардын натыйжалуулугун камсыз кылуу максатында мамлекеттик финансылык контролдоонун ролун жана маанисин күчөтүү сунушталат.

Түйүндүү сөздөр: финансылык контролдоо; аудит; мамлекеттик финансы; бюджеттик процесс; программалык бюджет; натыйжалуулук; акыркы жыйынтык; финансы.

THE ROLE OF FINANCIAL CONTROL IN THE TRANSITION TO PROGRAM BUDGETING

O.U. Imangazieva

This scientific article addresses issues related to the need to transfer the budgetary process of Kyrgyzstan to a programmatic basis and related to increasing the role of state financial control over the use of budgetary and

extra-budgetary monetary resources. We note that in the very organization of the budget system of the post-socialist period of the republic's development, there were quite serious omissions and shortcomings, especially in terms of the effective use of the state's monetary and financial resources. There were also gaps in the adopted legislative and legal acts, thus causing different interpretations and understandings, as a result of which the activities of state authorities and administration were not sufficiently positive, thereby creating favorable conditions for the development of corruption, theft and theft of monetary wealth of the Kyrgyz the people. Thus, this publication briefly analyzes the state of the organization of the budgetary process, the need to switch to the program budget and, in order to ensure the effectiveness of budgetary and extrabudgetary funds, to strengthen the role and significance of state financial control.

Keywords: financial control; audit; public finance; budget process; efficiency; final result; finance.

Анализ опыта становления финансовой системы и общегосударственного финансового контроля в начальный период суверенитета и самостоятельности Кыргызской Республики свидетельствует о многократных трансформациях, связанных с эволюцией организационно-правовых основ их функционирования. Упразднение административно-командной системы, основанной на диктате управления экономикой из единого союзного центра, переход к рыночным методам управления разрушили целостность централизованных финансов и системы государственного финансового контроля.

Поэтому для современного Кыргызстана важнейшим элементом системных изменений, помимо прочего, должна стать модернизация управления общественными финансами, осуществляемая в целях создания не только достоверной и прозрачной системы учета государственных финансовых ресурсов, предупреждения их нецелевого использования, но и повышения эффективности бюджетных расходов.

В этих условиях процессы укрепления государственности, необходимость построения рыночной системы развития государства объективно обусловили для кыргызского общества необходимость создания и активизации институциональных изменений в бюджетной, социально-экономической и контрольной сферах общества.

Анализ показывает, что одной из главных проблем действующей современной системы государственного финансового контроля является существование в ее составе множества самостоятельных, но слабо взаимодействующих между собой звеньев. Кроме специальных контролирующих органов, наделенных широкими контрольными функциями в бюджетной сфере, к которым непосредственно относятся Счетная палата, Министерство финансов, Казначейство

и другие, такие же задачи возложены на ряд правоохранительных органов, таких как МВД, прокуратура, СНБ и др.

Осуществление функций контроля за использованием финансовых и бюджетных средств указанными органами государственной власти и управления как в центре, так и в регионах проводится без какой-либо системной взаимосвязи и взаимоотношений.

Из этого следует, что в республике отсутствует единая система общего информационного пространства о деятельности контролирующих органов, их результатах, что создает значительные проблемы в проведении эффективной политики в области контроля за использованием бюджетных финансовых ресурсов.

Недостаточный контроль за использованием бюджетных средств в условиях кризисных явлений, рост экономической преступности, особенно коррупционной составляющей в самой деятельности контролирующих органов, широко распространены и отмечаются повсеместно, выступая угрозой не только финансовой, но и экономической безопасности страны. Именно поэтому одной из первостепенных задач современного рыночного общественного развития страны должно стать усиление государственного надзора путем создания эффективной и отлаженной системы контроля не только за использованием и эффективным расходованием бюджетных и внебюджетных финансовых ресурсов, но и за деятельностью контролирующих и надзирающих органов государственной власти как в центре, так и в регионах республики.

Как показывает опыт, система коррупционной деятельности нашла широкое распространение во всех сферах и уровнях власти современного Кыргызстана, порождая, соответственно, негативные социально-экономические и морально-нравственные последствия. Республика,

занимая передовое место по уровню развития коррупции на постсоветском пространстве, ведет необходимую антикоррупционную политику, но без достаточного результата. При этом важной составляющей совершенствования финансового контроля и надзора новым руководством республики, пришедшим после октябрьских событий 2020 г., названо дальнейшее разумное сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности. К сожалению, приходится констатировать, что и эти задачи решаются в настоящее время не в полной мере.

Как нам представляется, в этих непростых для республики условиях и в целях придания импульса активизации и обновления общей системы государственного финансового контроля за эффективным и целевым использованием государственных бюджетных средств и ресурсов следует активно и повсеместно ввести в практику принципы программного бюджетирования, ориентированные на конечный результат. Как широко известно финансовой и экономической науке, элементы программного бюджета широко применяются во многих странах с рыночной экономикой [1]. В Кыргызстане были предприняты попытки по внедрению элементов программного бюджетирования, которые впервые были использованы при разработке и принятии республиканского бюджета на 2012 г. и на период 2013–2014 гг. для апробации в пилотном режиме в шести отраслевых министерствах.

В результате принятого решения Министерство финансов установило контрольные цифры по капитальным расходам за счет программы государственных инвестиций, внутреннего софинансирования и специальных средств. Перед каждым министерством ставилась задача, разработать и представить свой бюджет в программном формате, согласно предстоящим для реализации в течение среднесрочного периода задачам и бюджетным мерам. Каждому министерству, включенному в пилотный проект, необходимо было сформулировать и указать так называемые «индикаторы результативности» по каждому ожидаемому для реализации мероприятию с четким расчетом финансовых затрат и добиться конечных положительных показателей. Однако, как часто бывает в нашей стране,

с выполнением поставленных для решения целей и задач, реализация установок программного бюджета не была выполнена из-за отсутствия методологического и методического обеспечения, квалифицированных кадров и других объективных и субъективных причин.

Как показывает анализ, по своему общему социально-экономическому содержанию бюджетная программа представляет собой комплекс мер, направленных на реализацию социально-экономических целей и задач на отраслевом или же территориальном уровнях за счет выделяемых средств из бюджета. Если исходить из опыта других стран, активно использующих эту модель организации бюджетного процесса, главным смыслом программного бюджетирования выступают конечные результаты бюджетных затрат на решение тех или иных целевых задач, т. е. их эффективность. Программное бюджетирование по своим целям способствует сокращению неэффективных затрат бюджетных средств, а также ограничивает коррупционные проявления в процессе использования финансовых ресурсов, так как выделенные целевые средства находятся под особым контролем местной общности и государственных контролирующих органов, соответственно, решение социально-экономических задач достигает конечных результатов [2].

Из этого следует, что ядром новой, осуществляемой на принципах рыночной организации бюджетного процесса, а также одним из инструментов реализации концепции «управления по результатам» в современном Кыргызстане, должна выступить разработка и активное внедрение бюджетирования по результатам на основе трехлетнего планирования расходов в рамках жестких бюджетных ограничений. И, как нам представляется, такой подход в недалекой перспективе должен стать основным в финансово-бюджетной политике государства как наиболее оптимальный и эффективный в организации бюджетного процесса в условиях постоянного дефицита бюджета и нерационального использования бюджетных и внебюджетных финансовых ресурсов государства.

В целях активизации внедрения принципов программного бюджетирования, совер-

шенствования бюджетного процесса в рамках требований Бюджетного кодекса, принятого 16 мая 2016 года, Постановлением Правительства КР от 30 декабря 2017 года была принята Инструкция о порядке формирования, рассмотрения и исполнения бюджетов на программной основе [3]. В пилотный проект были включены 4 министерства социального направления, финансируемые из республиканского бюджета – это министерства здравоохранения, образования и науки, труда и социального развития, сельского хозяйства и мелиорации.

Решение о возобновлении программно-бюджетирования было обусловлено в связи с принятием нового подхода к развитию регионов согласно изданному в тот период Указу Президента КР. Указ предусматривал необходимость решения неотложных задач в социальной сфере, в частности в строительстве в каждом регионе объектов социально-культурного и экономического назначения с тем, чтобы более полно удовлетворять потребности местного населения в повседневных нуждах, в обеспечении трудовой занятости. Для практической реализации целей развития каждого региона республики предусматривалось выделение соответствующих финансово-бюджетных ресурсов, а также иностранных целевых инвестиций, общая сумма которых составляла более 3,5 млрд сомов [4].

В контексте вышеизложенного следует отметить, что организационная и техническая помощь в осуществлении реформы управления государственными финансами в нашей республике изначально оказывалась международным донорским сообществом. На основе соглашения между Правительством Кыргызской Республики, а также правительствами Великобритании, Швеции, Швейцарии и Европейским союзом «О гранте многостороннего трастового фонда» еще 16 декабря 2010 г. был создан Многосторонний трастовый фонд (МТФ) для реализации проекта «Развитие потенциала в области управления государственными финансами».

Данный проект предусматривал поддержку реформ в области управления государственными финансами путем укрепления бюджетного процесса, более полноценного выполнения функций внутреннего аудита и контроля, улучшения

обоснованности и реалистичности Среднесрочной бюджетной программы, ориентированной на конечный результат и др. Данный проект стал для Кыргызстана одним из первых, направленных на реализацию программного бюджетирования, и предусматривал амбициозные цели по существенному улучшению финансово-экономической ситуации в республике. Выделенные средства, однако, были использованы не по назначению, разворованы и практически ощутимого результата не дали.

В последующем, при активной финансовой помощи указанного фонда и под руководством Министерства финансов КР и других заинтересованных органов государства, были заложены основы дальнейшего совершенствования рыночных механизмов управления государственными финансами и в период 2011–2015 гг. были предприняты существенные организационно-правовые и нормативные меры по внедрению и использованию бюджетирования на программной основе.

В результате проведенной работы практически еще не используемые механизмы бюджетирования на программной основе были обобщены, дополнены новыми инструктивно-методическими документами по бюджетному планированию на среднесрочный период, отбору и мониторингу индикаторов результативности, была расширена сфера охвата государственных органов и органов местного самоуправления. В подготовке среднесрочной стратегии бюджетных расходов были задействованы более 20 распорядителей бюджетных средств, методике программного бюджетирования были обучены сотни специалистов и десятки потенциальных тренеров, в том числе привлеченных из-за рубежа. Государственным распорядителям бюджетных средств была предоставлена возможность планировать и регулировать бюджетные расходы согласно отраслевой политике развития и по основным статьям затрат. Но, как оказалось, в дальнейшем работа по активизации программного бюджетирования практически приостановилась из-за бездействия, безразличия и даже неумения финансовых органов продолжить начатое дело в направлении совершенствования

бюджетной политики государства и внедрения элементов программного бюджетирования.

Результаты анализа текущей ситуации, проведенного в 2015 г. Всемирным банком (ВБ) по оценке государственных расходов, в целом, и финансовой отчетности в рамках программного бюджета, в частности, показали наличие проблем, затрудняющих эффективное и результативное применение государственных финансов.

В аналитической записке Всемирного банка были указаны следующие основные группы проблем, не соответствующие условиям международных стандартов программного бюджетирования в общей системе управления государственными финансами республики:

- несоответствие государственного бюджета критериям реалистичности и предсказуемости, несовершенство качественных элементов среднесрочного прогнозирования бюджета (имелся ввиду трехлетний);
- несмотря на наличие разработанных в республике структур программных бюджетов, их пилотное внедрение, недостаточность политического намерения руководства к активному переходу и практическому применению исполнения бюджетов на программной основе [5].

Причем, как показал анализ, недостаточно четко были сформулированы индикаторы результативности со стороны распределителей бюджета, которые носят обобщенный характер, не отличаясь от ранее существовавших традиционных, причем, как всегда, завышенных и приписанных показателей.

Действительно, как показывают ознакомление и анализ процесса реализации первого пилотного проекта программного бюджетирования, принятого в 2012 г. и на последующие два года, по существу, основные индикаторы ожидаемых результатов отражались ставшими традиционными трафаретными показателями типа «ввести», «завершить», «построить», тогда как качественные параметры по улучшению жизнедеятельности населения, ради чего и задумывалась бюджетная программа, не отражались (к примеру: обеспеченность питьевой или поливной водой, увеличение занятости населения, улучшение социально-бытовых услуг и др.).

Одним из важных негативных направлений, отмеченных в аналитической записке Всемирного банка по внедрению принципов программного бюджетирования, стало то, что существовало несоответствие финансового учета и отчетности международным стандартам учета в финансово-бюджетном секторе экономики. Ставился вопрос о необходимости получения обоснованной и достоверной информации о деятельности бюджетных учреждений, которая обеспечивается наличием методологии бухгалтерского учета и отчетности в сфере использования финансовых средств на реализацию программного бюджета, соответствующей международным стандартам учета и отчетности.

В связи с этим следует отметить, что из-за несовершенства процедур внешнего и внутреннего аудита сам институт финансового управления и контроля в нашей республике до сих пор находится на начальном этапе развития и еще далек от аудита на основе Международных стандартов высших органов аудита.

Критические замечания Всемирного банка о состоянии финансово-бюджетной системы в целом, а также использовании элементов бюджетного программирования обусловили необходимость разработки новой концепции и подходов к управлению финансовыми ресурсами республики. Под эгидой ВБ и с финансовой помощью международных организаций была разработана и принята Стратегия управления государственными финансами на 2017–2025 гг., которая была утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики 23 декабря 2016 года № 696. В ней было указано, что достижения в ходе реформы системы управления государственными финансами позволили в определенной степени улучшить эффективность и качество предоставляемых органами государственной власти и местных сообществ услуг населению, экономических задач, создать необходимый базис для дальнейших усовершенствований всей финансовой системы страны, в том числе отдельных элементов программного бюджетирования, особенно в части совершенствования самого бюджетного процесса [6].

Основная цель принятой Стратегии – создание финансовых условий, при которых общество

получает эффективные услуги путем выделения целевых и достаточных объемов финансовых ресурсов на программной основе для решения наиболее важных и необходимых задач общества, более полного удовлетворения социально-экономических потребностей населения республики. Как нам представляется, социально-экономическая значимость новой концепции совершенствования управления бюджетной системы республики в целом – это эффективное, подотчетное, ответственное управление финансовыми ресурсами, способное предоставлять качественные социального направления услуги экономно, прозрачно и объективно, всесторонне способствовать повышению благосостояния населения.

Учитывая сложность предстоящих мер реформы финансово-бюджетной системы страны в целом, Стратегия предусматривает ряд этапов реализации, характеризующихся ориентирами, планами и подходами. Сама логика эффективно построенной и функционирующей любой общественной системы, как известно, непременно дает свои положительные результаты. Что касается системы управления и контроля за государственными финансами, особенно бюджетной сферы, которой присущи значительные функциональные недостатки, принятие Стратегии имеет большое значение для реализации государственной политики и достижения целей в области экономического и социального развития и призвана обеспечивать:

- бюджетную дисциплину;
- фискальную устойчивость и эффективное распределение ресурсов через призму оптимизации бюджетного процесса;
- качественное предоставление государственных и муниципальных услуг.

Данные уровни и этапы реформирования финансово-бюджетной системы признаны международной практикой и используются для расстановки приоритетов в последовательности выполнения поставленных задач.

Литература

1. *Петрунин О.Е.* Государственное управление зарубежных стран / О.Е. Петрунин. М., 2017. С. 17–19.
2. Государственные финансы. Теория и практика Центральноазиатских стран на переходном этапе развития / под ред. Г. Райта. Бишкек, 2017. С. 67–69.
3. Инструкция о порядке формирования, рассмотрения и исполнения бюджетов на программной основе. Постановление Правительства КР. Бишкек, 30 декабря 2017 г. № 854.
4. Дорожная карта по реализации задач развития регионов. Бишкек, 2018.
5. Отчет Всемирного банка о результатах использования бюджетных средств. Бишкек, 2016. С. 19–20.
6. Стратегия управления государственными финансами в КР на 2017–2025 годы. Бишкек, 2017. С. 78–79.