

## КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Н.М. Тюлюндиева, кандидат экономических наук

В современных условиях эффективное и ответственное управление общественными (государственными) финансами имеет фундаментальное значение для всех стран с точки зрения обеспечения устойчивости национальных бюджетных систем, а также общей финансовой безопасности, социальной стабильности и обеспечения устойчивого экономического роста.

Государство в Кыргызстане стало не в состоянии обеспечивать даже такие фундаментальные общественные блага, как услуги здравоохранения и образования, дороги и др. Возник порочный круг: граждане и предприятия в ответ на ухудшение социального обслуживания уклоняются от налогов, что вызывает дальнейшее падение качества услуг государства. Главной причиной того, что режимы двух президентов в Кыргызстане пали, явилось длительное невыполнение ими своих обещаний.

Рынки - внутренний и глобальный – и раздраженные слабостью государства граждане (часто через неправительственные организации) стали настаивать на осуществлении преобразований в сфере общественных (государственных) финансов. В первую очередь речь идет о пересмотре структуры бюджетных расходов и обеспечении прозрачности финансовой деятельности правительства. Проведение реформ в области управления бюджетом должно укрепить способность государства решать стоящие перед ним общественные задачи.

Для повышения дееспособности государства, неотъемлемой частью которого является эффективное управление бюджетом, нужно наращивать потенциал государства, определяемый как способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия [1, с. 29]. *Приведение функций государства в соответствие с его потенциалом* является первым требованием для достижения

этой цели. Многие государства пытаются сделать слишком многое, располагая ограниченными ресурсами и возможностями, что часто приносит больше вреда, чем пользы. Более пристальное внимание к фундаментальным параметрам позволит повысить эффективность функционирования государства. Это базовое положение реализуется через кардинальный пересмотр обязательств государства и соответственно оптимизацию структуры расходов государственного бюджета.

Второе условие - *укрепление потенциала государства путем активизации общественных институтов*. Это подразумевает разработку эффективных норм и ограничений, которые позволили бы сдерживать произвол властей и бороться с засильем коррупции. Это означает, что государство должно более чутко реагировать на нужды населения, способствуя его участию в управлении и одновременно предоставляя больше власти местным органам. В сфере управления государственным бюджетом следует обеспечить прозрачность бюджета и широкое участие общественных институтов в управлении.

Общепризнанные принципы, стандарты и критерии эффективного и ответственного управления общественными финансами также опираются на четкое определение обязательств государства при обеспечении бюджетной прозрачности в широком смысле [2, с. 98]. основополагающим элементом обеспечения прозрачности в бюджетной сфере, формирующим основу для создания системы подотчетности государства, является четкое определение роли государства и распределение функций между административными единицами общественного сектора.

Функциональный анализ, проведенный в стране при поддержке международных организаций, не завершился четким описанием функций ведомств и предоставляемых ими услуг, финансируемых через бюджет. Деталь-

ное определение функций ведомств и предоставляемых ими услуг позволит повысить прозрачность расходования средств государства и, в конечном счете, эффективность функционирования государства в Кыргызстане.

При проведении бюджетной реформы в КР в планах правительства всегда присутствовали вопросы совершенствования процесса бюджетирования на основе планирования деятельности ведомств, что базируется в первую очередь на четком определении их функций. Особенностью бюджетной реформы в Кыргызстане является тот факт, что переход от финансирования расходов ведомств к финансированию действующих и принимаемых обязательств (программное бюджетирование) был впервые осуществлен при разработке проекта республиканского бюджета в 2001 г.

Программное бюджетирование предполагает четкое определение функций ведомства, его долгосрочных и среднесрочных целей и задач, формулировку программ, установление степени приоритетности каждой программы и калькуляции расходов по ним.

Совершенствование планирования программного бюджета в 2002-2010 гг. происходило посредством распространения методики его подготовки и проведения семинаров для представителей бюджетных учреждений. В настоящее время при подаче проектов смет расходов бюджетных учреждений в Министерство финансов все ведомства используют данный формат, но не происходит реального планирования и составления программного бюджета и использования его в работе ведомства в течение года. Основная цель программного бюджетирования, состоящая в том, чтобы ведомства получали бюджетные ассигнования для выполнения аргументированных общегосударственных программ, не достигла своего назначения [3, с. 20].

Работа над четким определением обязательств государства в каждом ведомстве должна стать основой для формирования программного бюджета. Это потребует времени и создания рабочих групп с широким участием всех структурных единиц ведомства. В результате повысится эффективность расходования бюджетных средств в условиях их ограниченности, усилится контроль над их использованием и появится возможность скон-

центрировать ресурсный потенциал в приоритетных секторах в рамках конкретных программ. Качество формирования бюджета изменится от планирования на основе индексации прошлых расходов к подходу, основанному на расширении полномочий и ответственности участников бюджетного процесса перед обществом.

Определение обязательств государства послужит основой для обеспечения прозрачности бюджета и бюджетного процесса в КР. В дальнейшем повышение прозрачности должно сосредоточиться на достижении следующих условий [4]:

*информирование общественности* – отражает важность опубликования исчерпывающей понятной информации по бюджетно-налоговым вопросам в строго определенные промежутки времени;

*открытость подготовки исполнения бюджета и бюджетной отчетности* - относится к информации, предоставляемой в отношении бюджетного процесса;

*гарантии достоверности* - относится к качеству финансовых данных и необходимости независимой проверки информации по бюджетно-налоговым вопросам.

Ситуация в Кыргызстане характеризуется прогрессом в обеспечении доступности общей информации по бюджету для широкой общественности и наличием возможностей для совершенствования других аспектов прозрачности.

Доступность основных данных по бюджету является центральной характеристикой достигнутого прогресса в обеспечении прозрачности бюджетной сферы в Кыргызстане. Министерство финансов регулярно публикует информацию о республиканском бюджете страны и основные нормативно-правовые акты в сфере государственных финансов. В 2006 г. был усовершенствован дизайн веб-сайта Министерства финансов, что упростило для общества процедуру получения необходимой информации. Одновременно информация по бюджету стала публиковаться на веб-сайтах Казначейства и Налоговой службы.

Однако Министерству финансов следует рассмотреть вопрос о создании специального подразделения, которое будет заниматься вопросами подготовки и публикации информационных сборников для общественного распространения. Практика опубликования бюджетной документации, составляемой в

сжатом или обобщенном формате, и отсутствие доступной для общественности аналитической формы представления основной фискальной информации, все еще ограничивают прозрачность информации.

Совершенствование отчетности по расходам в рамках Программы государственных инвестиций (ПГИ) – другое направление деятельности государства в рамках повышения бюджетной прозрачности. В целях усиления контроля над расходами в рамках ПГИ данные расходы, начиная с 1999 г., утверждаются Законом о республиканском бюджете. Создано структурное подразделение в центральном аппарате Министерства финансов, занимающееся финансированием в рамках ПГИ, оценкой экономической эффективности проектов, мониторингом расходования средств на специальных счетах по кредитам и займам, обладающее правом подписи на платежных документах. Публикация данных о дефиците государственного бюджета с учетом дефицита по ПГИ повысила степень информированности общества о положении дел в системе государственных финансов.

Требование прозрачности предполагает предоставление полной информации о прошлой, текущей и планируемой деятельности в бюджетной сфере, а также принятие обязательств в отношении графика опубликования тех или иных данных. Проблема в этой области – отсутствуют отчеты о ресурсах, полученных местными органами самоуправления, предоставляющими услуги. Не публикуются отчеты на сайтах отраслевых министерств и других ведомств, доступные для общественности.

Ежегодный отчет об исполнении республиканского бюджета предыдущего года представляется Правительством в Жогорку Кенеш и Президенту к 15 мая. Отчет об исполнении консолидированного бюджета предыдущего года представляется Правительством Президенту не позднее 15 июня. Данные отчеты представляют собой максимум доступной финансовой отчетности и включают в себя расширенную информацию по доходам и расходам республиканского бюджета, местных бюджетов и ПГИ, но не публикуются для ознакомления общественности. Кроме того, огромный объем количественных данных, которые они содержат, не сопровождается каким-либо полезным описанием в виде ре-

зюме или комментариев, которые помогли бы в его толковании.

Закон об утверждении отчета по бюджету публикуется в укороченном варианте и содержит только суммы доходов, расходов и дефицита. Развернутая публикация послужила бы прозрачности процесса исполнения бюджета и могла бы привлечь независимых аналитиков для всестороннего исследования бюджета.

Помимо общей информации о бюджете, широкая общественность должна быть проинформирована об имеющихся условных обязательствах, а также о квазифискальных операциях, которые могут подорвать стабильность бюджета и деформировать процесс распределения общественных ресурсов. Это является весьма серьезной проблемой для многих развивающихся стран и касается Кыргызстана, который имеет огромный квазифискальный дефицит в энергетическом секторе.

Проблема отсутствия прозрачности касается также многих процедур, важных в бюджетном процессе. Это подрывает усилия Жогорку Кенеша, организаций гражданского общества и других заинтересованных сторон по обеспечению тщательного мониторинга бюджетного процесса. Речь идет о процессах распределения грантов, проведения государственных закупок и др.

Для придания прозрачности государственным закупкам создан сайт, на котором регистрируются все тендеры, финансируемые посредством республиканского бюджета. Привлечение внимания общественности к работе сайта позволит обеспечить надлежащий общественный контроль над расходами бюджета. Таким образом, легитимность бюджетного процесса существенно возрастет. Транспарентность необходима и для процесса распределения стимулирующих грантов, бюджетных ссуд, грантов из местного бюджета и т.д.

Прозрачность бюджета, основанная на создании единых баз данных плательщиков налогов, доступных для использования разными государственными структурами, позволит пополнить доходную часть бюджета. Это касается владельцев транспортных средств, владельцев недвижимости, количества контейнеров на рынках, численности предпринимателей, работающих по патенту, на рынке, и др. Пополнению бюджета также будет

способствовать введению запрета на уплату всех видов налогов и обязательных платежей наличными средствами.

Процесс подготовки и исполнения бюджета должен стать открытым в смысле сравнительно легкого доступа к законодательной информации о составлении бюджета и его исполнении (например, требования к подготовке бюджета, процедуры бюджетного процесса следует сделать прозрачными и открытыми для широкой общественности).

К числу основных вопросов относится четкость правовой базы и полнота охвата ею бюджетных процедур. В Кыргызстане неурегулированным остается вопрос о том, какой орган ответственен за формирование бюджетных приоритетов. Для обеспечения четкого функционирования бюджетного механизма должны быть определены административные правила и процедуры, четко оговаривающие роли и функции всех заинтересованных сторон (Жогорку Кенеш, Правительство или Президент) в процессе формирования бюджетных приоритетов. Формальные требования и процедуры должны вытеснить неформальные «правила», размывающие полномочия, ответственность и подотчетность и подрывающие доверие к бюджетным институтам.

Укрепление потенциала государства путем активизации общественных институтов подразумевает разработку эффективных процедур участия общественности в процессах принятия решений, в частности, проведение общественных слушаний по бюджету. Рост открытости в этом направлении должен быть обеспечен путем широкого обсуждения с общественностью бюджетной политики и ее исполнения в ходе общественных слушаний по бюджету. На сегодняшний день общественные слушания проводятся формально и не позволяют реализовать возложенные на них ожидания. Например, в ходе общественных слушаний не участвуют подготовленные эксперты из гражданского сектора, государство не отчитывается по исполнению бюджета прошлого года, не распространяет заранее проект бюджета, выносимого на обсуждение общественности, и др. Следует обеспечить публикацию проектов смет расходов ведомств и отчетов по их исполнению до и после проведения общественных слушаний по бюджету.

Следующее направление, формирующееся в Кыргызстане, - это создание общественных наблюдательных советов (ОНС) в государственных органах. Они были созданы в целях внедрения в практику новых форм взаимодействия государственных структур и институтов гражданского общества в КР, а также обеспечения прозрачности процедур принятия решений и их реализации с учетом интересов общественности [5].

В состав ОНС вошли представители гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа. Они исполняют свои обязанности безвозмездно, на общественных началах. Общественные наблюдательные советы не вмешиваются в деятельность министерств, ведомств, и их решения носят рекомендательный характер. Министерства обязаны своевременно и полностью предоставлять ответы на запросы ОНС. По состоянию на 24 мая 2011 г. были образованы общественные наблюдательные советы при 41 государственном органе.

Анализ деятельности ОНС показывает, что они заслушивают отчеты о деятельности министерств, участвуют в разработке стратегий, законопроектов и др., проводят общественные слушания по деятельности министерств и ведомств, в том числе по кадровым назначениям, входят в состав коллегий министерств, рабочих групп и т.д.

На сегодняшний день, когда накоплен определенный опыт работы ОНС, следует определить приоритеты и цели их работы. ОНС созданы с целью обеспечения прозрачности деятельности государственных органов. Отчеты о деятельности министерств, проекты стратегий, концепций, отчеты об исполнении бюджета и др. доступны ОНС, но не широкой общественности. ОНС следует, в первую очередь, сосредоточиться на обеспечении широкой бюджетной прозрачности деятельности государства.

Первым шагом к прозрачности бюджета для конкретного ОНС должна стать инвентаризация миссии, стратегии, годового плана работы ведомства и, в случае их отсутствия, инициирование их разработки и придание обсуждению данных документов широкого

общественного резонанса. Это стратегическая задача, которую предстоит реализовать ОНС.

Текущий контроль над расходами министерств и ведомств и придание прозрачности и понятности бюджетам (сметам расходов) ведомств - тактическая задача. Регулярная публикация подробных текущих отчетов по исполнению сметы расходов на ведомственных сайтах позволит сделать первый шаг в этом направлении. В дальнейшем содержание отчетности государственных структур о целевом использовании бюджета должно качественно измениться: от составления отчетности о расходовании средств ведомствами к отчетности о результатах использования средств ими для предоставления услуг.

Для обеспечения финансовой прозрачности необходимо, чтобы предоставляемые государством данные по бюджетным вопросам отвечали основным требованиям в отношении их качества, а также, чтобы существовали механизмы, обеспечивающие широкой общественности гарантии в отношении надежности этих данных. Эти положения затрагивают стандарты качества бюджетных данных и их постоянной независимой проверке членами ОНС.

Таким образом, для повышения эффективности управления государственными (общественными) ресурсами необходимо добиться первостепенного исполнения ОНС следующих функций:

обеспечение прозрачности деятельности министерства (достижение прозрачности должно начинаться с инвентаризации миссии, стратегии, годового плана работы ведомства и широкого обсуждения этих документов с общественностью и внесения в них изменений при необходимости. При их отсутствии ОНС с привлечением широкой общественности принимает активное участие в совместной разработке документов с ведомством);

обеспечение доступа к информации для граждан по бюджету и др. Публикация данных о финансовой деятельности министерства, в первую очередь о доходах и расходах, на сайте министерства или, как промежуточный акт - на сайте [www.ons.kg](http://www.ons.kg);

проведение регулярных общественных бюджетных слушаний, на которых представляется общественная экспертиза по бюджету или социально значимым законопроектам;

предоставление консультационных услуг

министерству, экспертной помощи и т.п. Для этого возможно привлечение в состав общественных наблюдательных советов на временной основе независимых экспертов.

Для трансформации государства в более надежного и эффективного партнера в процессе развития страны кардинальный пересмотр обязательств государства и достижение прозрачности бюджета посредством активизации общественных институтов должно сопровождаться развитием и применением общепризнанных принципов, стандартов и критериев эффективного и ответственного управления общественными финансами.

Эволюция организации бюджетного процесса в большинстве стран мира основывается на переходе:

от планирования годового бюджета к многолетнему финансовому плану (для гарантирования стратегической направленности бюджета);

от учета, основанного на кассовом методе, к учету на основе метода начисления;

от внедрения процедур внешнего контроля к развитию процедур внутреннего контроля и аудита;

от централизации использования бюджета к финансовой децентрализации.

Переход к среднесрочному планированию бюджета в Кыргызстане был осуществлен в 2004 г. Однако среднесрочные стратегии расходов отдельных ведомств имеют слабую взаимосвязь с годовыми сметами расходов и не являются реальными рабочими документами. Главная причина - отсутствие четких среднесрочных и краткосрочных планов работы ведомств, затрудняющее среднесрочное бюджетное планирование и отрицательно сказывающееся на реальности разрабатываемых стратегий расходов ведомств. Разработка данных документов политики с привлечением общественности - необходимый шаг не только в повышении прозрачности бюджета, но и разработке реальных бюджетных стратегий и программ.

С 1 октября 2010 г. в системе казначейства введена обязательная регистрация контрактов и бюджетных обязательств учреждений, состоящих на республиканском бюджете. Внедрение системы регистрации договоров (контрактов) позволит достигнуть:

налаживания постоянного и действенного контроля над процессом принятия бюджет-

ных обязательств. Для этого создается глубокая система контроля, основанная на том, что органы казначейства осуществляют доведение до каждой бюджетной организации показателей сметы расходов и бюджетных обязательств, в пределах которых бюджетными учреждениями будут приниматься решения в части принятия денежных обязательств;

использования механизма регистрации договоров (контрактов), что позволит не допускать принятия обязательств, превышающих утвержденные параметры и реальные кассовые возможности государственного бюджета.

Введение данной системы регистрации позволит государству приостановить рост непоплаченной кредиторской задолженности в бюджетной сфере, снизить дополнительные расходы бюджета по принятию нереалистичных договоров, заказов, а также усовершенствовать систему планирования государственных расходов и эффективного управления государственными денежными ресурсами.

Компьютеризация системы казначейства должна дополниться созданием единой информационной сети, что позволит не только усовершенствовать работу ведомства, но и повысить прозрачность работы, а следовательно, уменьшить возможности для коррупции в системе казначейства.

Помимо компьютеризированной платежной системы Казначейства, используемой для учета всех видов расходов и доходов, управление большинством систем в бюджетных организациях ведется вручную. В КР работают около пяти тысяч бюджетных организаций, подчиняющихся основным министерствам. В такой ситуации контроль неизбежно слабеет, так как система основывается на доверии выполнения сотрудниками бюджетных организаций своих функций в соответствии с определенными правилами.

При этом существует проблема недостаточной квалификации специалистов, начисляющих зарплату. Большинство сотрудников продолжает получать зарплату наличными, что является очевидным недостатком системы.

Кроме того, имеются значительные недостатки в системе внутреннего аудита. Отдельные министерства имеют контрольные функции, заключающиеся в проверке бухгалтерских отчетов подведомственных организаций. Не предпринимаются какие-либо по-

пытки с целью определения системных недостатков, как и нет никаких стандартов планирования, обеспечения доказательств, проведения статистической выборки или оценки ошибок.

Для контроля финансовой деятельности государства со стороны общества образована Счетная палата. Депутаты через Счетную палату должны осуществлять не только контроль над целевым исполнением средств бюджета, но и отслеживать эффективность использования государственных (общественных) ресурсов. Следовало бы обеспечить выполнение Счетной палатой не только функции контроля исполнения и выявления злоупотреблений и нарушений, но и функции анализа эффективности использования ресурсов государства для использования его в ходе разработки проекта бюджета на следующий год.

Счетная палата отвечает за аудиторскую проверку отчета об исполнении бюджета, подготавливаемого МФ к 15 мая, и за представление результатов аудита в Жогорку Кенеш. Аудиторское заключение не выдается; вместо этого готовится отчет об ошибках и нарушениях, который представляется в Жогорку Кенеш в сентябре-октябре года, следующего за отчетным. Отсутствие пакета финансовых отчетов, составленных в соответствии с международными признанными стандартами бухучета, представляет собой ограничение той работы, которую способна выполнить Счетная палата.

Аудит доходов и расходов каждого года, выполняемый Счетной палатой, носит неполный характер, так как ежегодному аудиту подвергается лишь консолидированный отчет о бюджете; политика относительно других финансовых отчетов не прозрачна. Помимо работы над отчетом об исполнении годового бюджета Палата проводит аудит бюджетных организаций, но не проводит различий между отчетностью о своей работе по финансовым отчетам (финансовый аудит) от работы по проверке соблюдения требований и эффективного использования ресурсов (аудит эффективности).

В межбюджетных отношениях органы МСУ по-прежнему не обладают достаточными ресурсами для осуществления своих полномочий. Продолжается выделение средств, передаваемых из республиканского бюджета

местным бюджетам, для погашения фактического объема задолженности по выплатам за коммунальные услуги, и т.п., что является следствием сложившегося несовершенства межбюджетных отношений. На сегодняшний день осознана необходимость расширения налогооблагаемой базы ОМСУ и перечня налогов, закрепляемых за местными бюджетами (в первую очередь за счет налога с продаж), сокращения предоставляемых трансфертов и разработки новой, более прозрачной методики расчета выравнивающих грантов, создания механизма по предоставлению органам МСУ адекватных экономических и финансовых ресурсов для осуществления делегированных государственных полномочий.

Положительное влияние бюджетной реформы на финансовую самостоятельность органов МСУ заключается в получении позитивного опыта администрирования налогов, поступающих в местные бюджеты, местными органами самоуправления в пилотных айыл окмоту в 2007 г. Опыт не был обобщен и широко не публиковался. Это позволяет сделать вывод, что определенные структуры не заинтересованы в распространении такой практики в Кыргызстане. Необходимо создать предпосылки для появления стимулов местных органов власти по усилению администрирования сбора налогов и мотивации экономической деятельности, приносящей дополнительные налоговые поступления в местный бюджет.

Таким образом, в бюджетной реформе требуют дальнейшей реализации следующие направления:

дальнейшее повышение прозрачности бюджета и своевременное и качественное

предоставление информации по бюджету обществу;

обеспечение реального функционирования программного бюджетирования;

совершенствование методики среднесрочного прогноза бюджета;

улучшение системы внутреннего аудита в государственных организациях и разработка нормативно-правовой базы по внутреннему аудиту;

укрепление системы местных бюджетов и усиление доходной части органов МСУ.

#### Источники

1. Государство в меняющемся мире (об Отчете Всемирного банка о мировом развитии - 1997) // Вопросы экономики. - 1998. - №5. - С. 29.

2. Повышение бюджетной прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Методическое руководство для органов местного самоуправления. - Б., 2010. - С. 98.

3. Бюджетная резолюция на 2007 г. (утверждена постановлением ЖК КР от 30 июня 2006 г., № 1206-III) // Нормативные акты. - № 36. - 2006. - С. 20.

4. Кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере, МВФ, 28 февраля 2001 г.: [www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm)

5. О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом: указ Президента КР от 29 сентября 2010 г., № 212.

Ноябрь 2011 г.

## ВОСПРОИЗВОДСТВО ОСНОВНОГО КАПИТАЛА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Э. Шаршеналыева, аспирантка КРСУ

Материально-технической основой производства на любом предприятии являются основные производственные фонды. В условиях рыночной экономики первоначальное формирование основных фондов, их функционирование и расширенное воспроизвод-

ство осуществляются при непосредственном участии финансов, с помощью которых образуются и используются денежные фонды целевого назначения, опосредующие приобретение, эксплуатацию и восстановление средств труда.