

2015-4

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Б.Н. ЕЛЬЦИНА**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Ж. БАЛАСАГЫНА**

Диссертационный совет Д 08.13.006

На правах рукописи
УДК 33:336.1:336.121:338 (575.2)

ТЮЛЮНДИЕВА НАЗИРА МАНАТОВНА

**Теория, методология и практика управления
бюджетом государства в контексте обеспечения
устойчивого развития**

08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Бишкек – 2014

Работа выполнена в Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики

Научный консультант: академик, доктор экономических наук, профессор **Койчубеков Турар Койчубекович**

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор **Бектенова Дамира Чотуевна**

доктор экономических наук, профессор **Шаяхметова Кульшария Оракпаевна**

доктор экономических наук, профессор **Ынтыкбаева Сауле Жумановна**

Ведущая организация: Российско-Таджикский (Славянский) университет. Адрес: 734025, Республика Таджикистан, г. Душанбе, ул. М. Турсунзаде, 30

Защита диссертации состоится 19 декабря 2014 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д. 08.13.006 по защите докторских (кандидатских) диссертаций при Кыргызско-Российском Славянском университете им. Б. Ельцина и Кыргызском национальном университете им. Ж. Баласагына по адресу: 720022, г. Бишкек, проспект Чуй, 6. Корпус № 3, ауд. 207.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Кыргызско-Российского Славянского университета им. Б.Н. Ельцина по адресу: 720000, г. Бишкек, ул. Киевская, 44.

Автореферат разослан « 18 » ноября 2014 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор экономических наук, доцент

Кулова Э.У.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современных условиях вопросы устойчивого управления государственным бюджетом имеют важное значение для всех стран. В Кыргызской Республике, где поставлена задача построения демократического государства с устойчивой политической системой, динамично развивающейся экономикой и стабильно растущими доходами населения, обеспечение устойчивости бюджета государства важно с точки зрения поддержания политической, финансовой, социальной безопасности государства и регулирования уровня доходов в стране.

В процессе бюджетных реформ в стране созданы предпосылки для:

- обеспечения прозрачности бюджета и раскрытия проектов и отчетов по составлению и исполнению бюджета для общества,
- изменения качества формирования бюджета на основе программного бюджета и перехода от финансирования расходов государственных структур к финансированию их действующих и принимаемых обязательств,
- трансформации требования целевого исполнения бюджета в соответствии с целью достижения результативности деятельности государственных агентств и повышением подотчетности государства,
- улучшения работы Счетной палаты и развития служб внутреннего аудита в ведомствах,
- совершенствования среднесрочного прогноза бюджета.

Однако внедрение вышеобозначенных механизмов, процедур и методов на практике не обеспечило устойчивое управление бюджетом. Государство встало перед необходимостью, с одной стороны, сокращения огромного дефицита государственного бюджета и ограничения будущих внешних заимствований для поддержания макроэкономической и финансовой стабильности экономики, а, с другой стороны, создания стабильной среды для экономического роста. В условиях политической нестабильности вопросы устойчивости бюджета государства приобрели первостепенное значение для социально-экономического развития страны.

Бюджет государства исполняет функции не только экономические, но и политические. Рост доверия общественности как условие устойчивого развития зависит от прозрачности и открытости управления бюджетом. Бюджет финансирует экономическую политику государства и покрывает расходы на предоставление социальных услуг, обеспечивая социально-экономическую стабильность. Исследование этих и других аспектов содержания категории бюджета является актуальным и своевременным и с теоретической точки зрения, так как эта область науки

является малоизученной. Следовательно, комплексное исследование, синтезирующее в единую концепцию, теорию, методологию и практику управления бюджетом государства в Кыргызской Республике и научное обоснование путей его дальнейшего реформирования в контексте устойчивого развития, представляет значительный научный и практический интерес.

Связь темы диссертации с крупными научными программами (проектами) и основными научно-исследовательскими работами. Тема диссертации связана со Среднесрочным планом действий по реформированию системы управления государственными финансами Кыргызской Республики на 2012-2015 годы и Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 г., №11), а также Среднесрочным прогнозом бюджета на 2013-2015 годы.

Цель и задачи исследования. Цель работы состоит в развитии теоретико-методологических подходов и принципов управления бюджетом государства для обоснования концепции устойчивого управления бюджетом в Кыргызской Республике. С учетом поставленной цели в работе было необходимо решить следующие задачи:

- обобщить и развить содержание категорий бюджета государства и бюджетного процесса;
- разработать теоретико-методологические подходы к исследованию процесса управления бюджетом государства в контексте обеспечения устойчивого развития;
- проанализировать ход бюджетной реформы в Кыргызской Республике и, рассмотрев ее основные достижения и незавершенные направления, предложить этапизацию реформы;
- на основе комплексного исследования практики бюджетного процесса в стране разработать модель устойчивого управления бюджетным процессом;
- сформулировать концептуальные подходы к использованию бюджетных принципов в целях устойчивого развития;
- обосновать концептуальные принципы и подходы для обеспечения устойчивого управления местными бюджетами;
- сформулировать концепцию устойчивого управления бюджетом государства в Кыргызской Республике.

Теоретической и методологической основой диссертационного исследования являются основные положения науки государственных финансов, изложенные в трудах зарубежных и отечественных экономистов. В исследовании использованы разработки международных финансово-экономических организаций, обобщающие положительный опыт управления государственным бюджетом в зарубежных странах.

Методология исследования основана на фундаментальных положениях экономической теории, теории общественного выбора, теории управления экономическими системами, единстве логического и исторического методов познания и принципах системного подхода. В процессе работы применялись общепринятые методы и приемы: анализа и сопоставлений, сравнений и обобщений, экспертный, наблюдение, индуктивный, дедуктивный, ранжирование и другие статистический методы исследования.

Были изучены и использованы законы Кыргызской Республики, указы Президента и постановления Правительства и Жогорку Кенеша, отраслевые законодательно-нормативные акты, отчетные статистические данные Министерства финансов, Национального статистического комитета, официальные публикации государственных структур и др.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке концепции устойчивого управления бюджетом государства на основе развития теоретико-методологических подходов к исследованию бюджета государства, учитывающих его политическую составляющую.

В ходе исследования получены результаты, определяющие научную новизну диссертации:

- предложено авторское определение бюджета и бюджетного процесса;
- развиты теоретико-методологические подходы к исследованию бюджета и бюджетного процесса, отражающие политическую составляющую этих категорий;
- осуществлена периодизация бюджетной реформы в Кыргызской Республике;
- обоснован кардинально новый подход к дальнейшему проведению бюджетной реформы в контексте обеспечения устойчивого развития;
- разработана модель устойчивого управления бюджетным процессом;
- сформулированы концептуальные подходы к использованию бюджетных принципов в Кыргызской Республике для обеспечения устойчивого развития;
- предложены принципы и подходы устойчивого управления местными бюджетами.

Практическая значимость полученных результатов. Результаты и выводы диссертационной работы использованы при разработке программ социально-экономического развития Чуйской, Бсссык-Кульской, Джалал-Абадской и Ошской областей, Жайылского района Чуйской области, а также при разработке альтернативного варианта Комплексной основы развития КР и Концепции развития и размещения производительных сил КР на период до 2020 г. Результаты исследования использовались при

обсуждении проектов Законов КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002), «О финансово-экономических основах местного самоуправления в КР» (2003) и проекта Бюджетного кодекса КР (2014).

Исследование, выполненное на базе использования нормативных документов и большого объема практического материала, послужило основой для подготовки учебного пособия «Государственные финансы», учебного пособия «Финансовые основы местного самоуправления». Автор также использовал свои научные разработки в подготовке двух разделов учебника «Экономика Кыргызстана».

Результаты исследования использовались в процессе преподавания курса «Государственные финансы» в АГУ при Президенте КР и в ходе обучения государственных и муниципальных служащих КР.

Экономическая значимость полученных результатов. Разработки и рекомендации направлены на совершенствование теории и методологии управления бюджетом государства в Кыргызской Республике в целях обеспечения устойчивого развития.

Основные положения, выносимые на защиту:

1) Новое понимание сущности бюджета государства заключается в том, что он является составной частью экономических отношений, государственного управления и политики, административной системы и права. Его политическое содержание определяется тем фактом, что он является составной частью системы государственного управления и политики.

2) Основные теоретические концепции и подходы к изучению государственной (общественной) политики применимы к исследованию и моделированию бюджетного процесса в контексте устойчивого развития.

3) Институты и модели, внедряемые в ходе бюджетной реформы в Кыргызской Республике, функционируют в условиях страны с низким экономическим потенциалом и высоким уровнем дефицита бюджета неэффективно, внося элементы нестабильности в среду. Реформирование системы управления бюджетом невозможно осуществить изолированно от реформы системы государственного управления и привлечения общественных институтов в бюджетный процесс для укрепления потенциала государства.

4) На современном этапе, когда основными характеристиками реформы являются ее нестабильность и принятие политизированных решений, управление бюджетом необходимо осуществлять на основе бюджетных принципов, а также норм, правил и процедур для их реализации.

5) С точки зрения концепции политического цикла бюджетный процесс должен включать фиксированные ступени и этапы. В

Кыргызской Республике необходимо четко формализовать этап разработки проекта бюджета, в т.ч. оценки бюджетных рисков, внедрить этапы оценки и мониторинга и усилить этап аудита, чтобы нейтрализовать влияние политических факторов на бюджетный процесс и гарантировать его устойчивость.

6) В бюджетной системе КР сохраняется принцип централизма, присущий системам с административно-командной системой управления. Он проявляется не только в высокой степени централизации бюджетных средств на верхнем уровне бюджетной системы и сохранении административного ресурса в бюджетном регулировании, но и неразвитости местных институтов. В контексте обеспечения устойчивого развития необходимо пересмотреть принципы регулирования межбюджетных отношений, полностью исключив взаимодействие органов МСУ с государством. В перспективе целесообразно развитие самостоятельных местных институтов с одновременным введением четких правил и норм и повышением прозрачности местного бюджета.

Личный вклад соискателя. Развита теоретико-методологические основы исследования бюджета государства в контексте устойчивого развития. Обоснована модель устойчивого управления бюджетным процессом. Разработан подход к оценке прозрачности местных бюджетов. Предложены методические подходы к расчету трансфертов, передаваемых для финансирования делегированных государственных полномочий в местные бюджеты.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы исследования докладывались и были обсуждены на:

- научно-практической конференции «Развитие экономики Жайылского района Чуйской области в условиях переходного периода», Кара-Балта, 16-17 декабря 1999 г.;

- научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов», Кара-Балта, 5-6 апреля 2001 г.;

- 10-ой ежегодной конференции NISPACEE "Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments", Краков, Польша, 25-27 апреля 2002 г.;

- семинарах по проекту Фонда Ханнса Зайделя, 2002-2006 гг.;

- семинарах по проекту «Развитие местного управления в Центральной Азии», Урбан Институт Бишкек, 2004-2008 гг.;

- научно-методическом семинаре «Взаимодействие ветвей власти в КР в условиях политической трансформации общества», 21 января 2011 г.;

- научно-практической конференции «Государственная служба КР: проблемы и перспективы», 21 июня 2011 г.;

- международной научно-практической конференции «Местное самоуправление в Таджикистане: теория, практика и мировой опыт», 27-28 февраля 2014 г.;

- курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих в 2005-2014 гг. и др.

Полнота отражения результатов в публикациях. По результатам исследований опубликовано 40 научных работ, общим объемом 79 печатных листов.

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, пяти глав, выводов, практических рекомендаций и списка использованных источников литературы. Объем диссертации - 284 страниц компьютерного текста. В работе приведены данные, оформленные в 15 таблицах и 9 рисунках.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В первой главе «Теория и методология управления бюджетом государства» осуществлен обзор формирования теории государственного бюджета и методологии его исследования, развиты и дополнены существующие теоретико-методологические положения, определяющие сущность бюджета и бюджетного процесса, и разработаны теоретико-методологические подходы к изучению бюджета государства, учитывающие его политическое содержание в контексте устойчивого развития.

Основы теории бюджета, сформированные в советской экономической литературе в первой половине XX века, включали концептуальные подходы к определению категории «государственный бюджет», принципы его формирования, полномочия участников бюджетного процесса и др. Анализ показал, что на постсоветском пространстве по-прежнему используется концепция бюджета государства как экономической категории, предложенная в прошлом веке, и определение его как росписи доходов и расходов государства. При этом содержание бюджета в основном сводится к тому, что он «выражает финансовые отношения, связанные с образованием и использованием централизованного фонда денежных ресурсов страны».¹

Новый подход к исследованию бюджета государства впервые на постсоветском пространстве предложила Нестеренко Т.Г. Она осуществила попытку комплексного исследования бюджета государства, в качестве методологии выбрав теорию общественного выбора,

¹ Государственные финансы [Текст]: учеб. пособие / Под ред. В.М. Федосова. - Киев: Наукова думка, 1991. - С. 158.

изучающую политический механизм формирования макроэкономических решений.²

В рамках теории общественного выбора понимание сущности бюджета раскрывается в контексте экономических отношений, государственного устройства и правовой системы. Мы согласны с позицией Нестеренко Т.Г., которая утверждает, что содержание бюджета обусловлено не только сущностью финансов, но и сущностью государства и общественного политического строя.

На наш взгляд, необходимо дополнить и развить данный методологический вывод, что бюджет государства не только основывается, но и является частью экономических отношений (в т.ч. финансовых), государственного управления и политики, административной системы и права. Эффективность процесса управления бюджетом государства зависит от дееспособности государственных институтов и состояния институциональной среды.

При определении экономического содержания бюджета мы разграничиваем понятия «государственные финансы» и «бюджет государства». В современной рыночной экономике бюджет государства, являясь частью государственных финансов, выполняет специфические финансовые и экономические функции. Классик государственных финансов Ричард Масгрейв писал: «Хотя функционирование государственного бюджета означает денежные потоки доходов и расходов, основные проблемы, с которыми сталкивается бюджет, не связаны с вопросами финансов. Они не касаются денег, ликвидности или рынка капиталов. Точнее, это проблемы распределения (размещения) ресурсов, перераспределения доходов, полной занятости, стабильности уровня цен и экономического роста.....тех аспектов экономической политики, которые возникают при функционировании государственного бюджета».³

В большинстве существующих подходов к определению бюджета вышеизложенные функции бюджета, раскрывающие его экономическую сущность, не принимаются во внимание. В частности, авторы не учитывают такие функции бюджета как аллокация (размещение) общественных ресурсов и стабилизация экономики.

На наш взгляд, бюджет как экономическая категория – это экономический механизм, мобилизующий общественные ресурсы для их распределения, перераспределения и размещения в государственном,

² Нестеренко, Т.Г. Концепция эффективной бюджетной политики [Текст]: дис. канд. эк. наук: 08.00.01, 08.00.10/ Т.Г. Нестеренко. - М., 2006.
³ Musgrave, Richard A. 1959. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill. P. 6

частном и неправительственном секторах, а также для выполнения функции стабилизации экономики.

В системе государственного управления политическая сущность бюджета проявляется в ходе бюджетного цикла. **Процесс государственного бюджетирования и управления государственными финансами является частью цикла государственной политики.**

Бюджет как политическая категория – это механизм финансирования общественной политики, встроенный в систему государственного управления, позволяющий государству принимать решения, что производить, как производить, для кого производить и по какой цене предоставлять обществу услуги, а также финансировать и контролировать реализацию этих решений и вовлекать общество в управление общественными ресурсами. В таком качестве бюджет выступает результатом деятельности государственных, политических и общественных институтов по разработке проекта государственного бюджета, его рассмотрению и принятию посредством переговоров, исполнению и контролю. Ведущую роль при этом, как правило, играет государственная бюрократия.

Бюджет как правовая категория – это акт, устанавливающий прогноз поступления доходов и план финансирования обязательств государства на определенный период. Правовая основа государственного бюджета создает основу для повторяющихся ежегодно процедур, составляющих основу бюджетного процесса.

Бюджетный процесс трактуется экономистами по-разному. Большинство авторов при его определении отталкиваются от концептуального понимания бюджета как плана и закона, считая, что бюджетный процесс – это «регламентированная нормами права деятельность органов государственной власти, органов МСУ и участников бюджетного процесса по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов...»⁴ или «четко формализованная последовательность действий, связанных с составлением проектов бюджетов, рассмотрением и утверждением бюджетов, их исполнением, государственным и муниципальным контролем».⁵

Некоторые авторы на первый план выдвигают деятельность органов управления по составлению и исполнению бюджета, придерживаясь мнения, что бюджетный процесс – это «государственное и муниципальное управление деятельностью субъектов бюджетной политики по

формированию и исполнению бюджетов в соответствии с целями и задачами социально-экономического развития страны (территории)».⁶

Мы разделяем позицию авторов, описывающих бюджетный процесс как «совокупность следующих друг за другом этапов формирования и исполнения бюджета, начиная с момента его разработки до момента утверждения отчета об исполнении, подчиненных цели создания централизованного фонда денежных средств (государственного или муниципального бюджета) и эффективного его использования для обеспечения функций государства и местных органов власти».⁷ Подобная трактовка, на наш взгляд, раскрывая этапы бюджетного цикла (разработка, легитимизация, исполнение, контроль и отчет) и цели бюджета, хотя и игнорируя его правовую природу, основывается на политическом содержании бюджета.

Мы предлагаем определять **бюджетный процесс** как четко регламентированный правовыми нормами цикл бюджета, начиная от формирования проекта бюджета до представления отчетности по нему, участниками которого выступают государственные, общественные и другие институты. Правовые процедуры при этом создаются для гарантии справедливого и эффективного использования общественных ресурсов.

Следовательно, процесс бюджетирования и управления государственным бюджетом является частью цикла государственной (общественной) политики. «Отталкиваясь» в качестве методологической базы от основных концепций и теорий государственной (общественной) политики (теория институционализма, концепция политического цикла и теория открытых систем), мы «сконструировали» теоретико-методологические подходы к исследованию бюджета государства как политической категории.

Теория *институционализма* анализирует бюджета государства как результат непосредственной деятельности институтов (правительства, парламента, министерств, контролирующих органов и др.), опирающихся на определенные административные процедуры и механизмы. Основное внимание при этом уделяется созданию формальных структур (государственных и политических институтов), их правовому статусу и административному процессу.

Модель управления бюджетом в стране в настоящее время основана на взаимодействии государственных институтов и правовом разделении полномочий между ними. Бюджетный процесс полностью опирается на потенциал государственных институтов, без широкого привлечения

4 Шуляк, П.Н. Финансы [Текст]: учебное пособие / П.Н. Шуляк, Н.П. Белотелова; [3-е изд., испр. и доп.]. - М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2002. - С. 420

5 Бабич, А. М. Государственные и муниципальные финансы [Текст]: учебник для вузов / А. М. Бабич, Л.Н.Павлова - М: Финансы, ЮНИТИ, 1999. - С. 172

6 Рудич, С.Б. Совершенствование управления бюджетным процессом в регионе [Текст]: дис. ... канд. экон.наук: 08.00.05. / С.Б. Рудич. - Ставрополь, 2008. - С. 32

7 Финансы [Текст]: учебник / Под ред. Ковалева В.В. - М.: ПБЮОЛ, 2001. - С. 211

общественной экспертизы или иных ресурсов. Эффективность размещения и использования бюджетных ресурсов зависит в первую очередь от того, как протекает бюджетный процесс в государственных институтах.

Для построения модели управления бюджетом государства в странах со слабыми государственными институтами, на наш взгляд, целесообразно использовать концепцию политического цикла, рассматривающую бюджет государства как результат процесса разработки и реализации политики, имеющего фиксированные ступени и этапы. Основное внимание при этом уделяется полноэтапному протеканию бюджетного процесса:

1-й этап – определение общественных проблем и целей общественной политики (иницирование бюджетной политики);

2-й этап – разработка и легитимизация государственной политики (формирование бюджетной политики и бюджета государства);

3-й этап – исполнение и мониторинг политики государства (исполнение и мониторинг бюджета);

4-й этап – оценка, контроль и аудит политики государства (контроль и аудит бюджета).

Важную роль в осуществлении бюджетной политики играют наряду с законодательными (представительными) и исполнительными органами власти общественные институты. Все участники бюджетного процесса могут ощутимо влиять на разработку и реализацию бюджета, отстаивая определенные интересы. Поэтому важно обеспечить механизмы нейтрализации влияния политических факторов и интересов на бюджет государства.

В рамках теории открытых систем бюджет государства должен выступать результатом реагирования участников бюджетного процесса на изменения во внешней среде: отражать потребности и запросы общества и изменяться в соответствии с требованиями внешней среды. В стране государственный бюджет подвержен в первую очередь воздействию международных финансово-экономических организаций и иностранных доноров. С другой стороны, в настоящее время в стране укрепляется влияние гражданского общества на бюджетный процесс, что должно найти отражение во внедрении соответствующих принципов в процесс управления бюджетом государства.

Во второй главе диссертации «Исследование практики управления бюджетом государства в Кыргызской Республике» проанализирован опыт реформирования бюджетной сферы в стране и выполнено исследование бюджетного процесса. Бюджетные реформы исследованы с применением теории институционализма, а бюджетный процесс – с использованием концепции политического цикла. Практика

привлечения общественности в бюджетный процесс и бюджетная открытость изучены в рамках теории открытых систем.

Осуществление экономических преобразований в республике началось в 1992 г. и к настоящему времени, на наш взгляд, выделяются четыре этапа в ходе бюджетных реформ:

1. стабилизация бюджетной сферы и сокращение бюджетного дефицита (1991-1996 гг.);

2. активные институциональные изменения и создание законодательной базы бюджетного процесса (1997-2001 гг.);

3. децентрализация, демократизация и рост открытости бюджетного процесса (2002-2007 гг.);

4. нестабильность реформ и принятие политизированных решений (с 2008 г. по настоящее время).

На первом этапе (1991-1996 гг.) политика и преобразования в бюджетной сфере проводились в условиях кризиса старой системы и институционального формирования новой модели. Достижение макроэкономической стабилизации в бюджетной сфере означало в первую очередь сокращение дефицита бюджета, и потому политика государства была полностью подчинена решению этой задачи. Особенности периода: реагирующий характер принимаемых решений; инициативность правительства во внедрении зачастую необоснованных рыночных механизмов и институтов и техническая и финансовая помощь доноров. Институциональное становление системы управления бюджетом и формирование правовой базы характеризовались неупорядоченностью и отсутствием комплексности. Тем не менее, сформированные институты и правила, в одних случаях, заложили фундамент для последующих позитивных изменений, тогда как в других – выступили лишь переходной институциональной формой.

Второй этап (1997-2001 гг.) стал периодом создания правовой базы, активного развития государственных институтов на базе зарубежного опыта, их апробации и отладки посредством создания формальных правил. Реформы осуществлялись в условиях в целом благоприятной институциональной среды для функционирования системы государственного управления. Только к концу второго периода в условиях ограниченного бюджетного финансирования и не вполне эффективной работы службы государственного контроля, в управлении бюджетом государства обозначилась проблема неисполнения принимаемых нормативно-правовых актов,⁸ и были зарегистрированы заметные

⁸ ППКР «Об итогах работы правительственной комиссии по инвентаризации нормативно-правовых актов КР» от 30 июля 2001 г., № 388

проявления коррупции.⁹ В последующем коррупционные тенденции, охватив все компоненты государственных ресурсов, усилились, а неисполнение законов стало закономерностью.

Оценивая результативность реформ на втором этапе, можно говорить как о позитивных преобразованиях, так и безуспешных нововведениях. Существование сфер, в которых реформы не продвигались долгие годы, было возможным потому, что страна не имела собственной стратегии развития, а реформы в основном инициировались донорами.

На третьем этапе (2002-2007 гг.) реформы «продвигали» демократизацию и обеспечение открытости бюджетного процесса. Особенно активно развивалась правовая база МСУ. Инертное продолжение политики сокращения дефицита бюджета, безусловно, стабилизировало макроэкономическую среду для проведения реформы. Однако многолетнее функционирование системы государственного управления в условиях ограниченного финансирования вызвало отток квалифицированных кадров из госслужбы и распространение коррупции, а во внешней среде обусловило рост неудовлетворенности общества уровнем предоставления базовых социальных услуг.

Тенденции непрерывной разработки программ и законов и их последующего неисполнения «окрепли» и приобрела масштабность. Одна из причин того, что формальные правила стали вытесняться неформальными, - отсутствие механизма принуждения во внутренней среде. Разработка программ и законов осуществлялась отдельно от бюджета, а планирование бюджета не опиралось на принимаемые программы (стратегии). Принимаемые законы носили больше декларативный, зачастую противоречивый характер, что определяло их последующее неисполнение.

Формальные правила в виде западных управленческих механизмов, внедряемые в стране, стали показывать неэффективность. В развитии отдельных проблемных сфер, не финансируемых донорами (внутренний аудит, программный бюджет, др.), наблюдалось отсутствие прогресса.

Процессы демократизации, усиления подотчетности и открытости бюджета не получили должного импульса и после смены политического режима в стране в 2005 г.

На четвертом этапе (с 2008 г. по настоящее время) бюджетная политика, перестав быть последовательной, приобрела непредсказуемый, популистский и политизированный характер. Неустойчивость политики первоначально не была обусловлена сменой политического режима. Так,

⁹ В 2001 г. была принята Государственная программа по усилению борьбы с коррупцией, контрабандой и экономическими преступлениями в КР на 2001-2003 гг. (ППКР от 3 марта 2001 г., №81)

уже в 2008 г. произошел отход властей от курса на децентрализацию, взятого в 2007 г., и были приняты меры, восстановившие в определенной мере централизованное управление бюджетом государства.

Непоследовательность принимаемых решений привела к потере контроля над размером дефицита бюджета. Было зарегистрировано также определенное нарушение принципов открытости бюджета вопреки взятым обязательствам перед донорами. В целом совершенствование формальных правил сопровождалось их неисполнением и переориентацией участников бюджетного процесса на использование неформальных правил.

С другой стороны, под влиянием политических факторов была инициирована институционализация участия общественности в бюджетном процессе (создание общественных наблюдательных советов (ОНС) и проведение общественных бюджетных слушаний), а также активизация применения информационных технологий в бюджетной сфере.

В рамках исследования закономерностей четвертого этапа реформы автор осуществил оценку «продвижения» страны к оптимальной модели организации бюджетной системы. Как известно, суть реформ в большинстве стран заключается в переходе от модели «управление затратами» к «управлению результатами». При переходе от годового планирования к среднесрочному, Кыргызстан достиг некоторого прогресса. При активной поддержке международных организаций МФ внедрило методику составления бюджета на 3-х летний период. Однако связь между ежегодным бюджетом и среднесрочным прогнозом бюджета (СПБ) не очевидна: расчеты не принимают во внимание действующие программы (стратегии) развития. Число секторальных стратегий, представленных в СПБ, выросло с 5 в 2005 г. до 8 в 2012 г., но остается недостаточным.

От финансирования расходов к финансированию действующих и принимаемых обязательств система могла перейти, «запустив» механизм программного бюджетирования. Причина безуспешности его внедрения, на наш взгляд, кроется не только в слабости кадрового потенциала бухгалтерий, занимающихся его разработкой, но и ограниченности проводимых преобразований сферой бюджетного планирования.

Отмечается застой в продвижении и к следующей характеристике оптимальной модели бюджетного процесса – ориентации на достижение запланированных результатов деятельности в ходе контроля целевого использования средств.

Реальностью бюджетного планирования остается также «регламентируемый» бюджет. В 2012 г. начался эксперимент по предоставлению ответственности и расширению полномочий по

использованию бюджетных средств с целью улучшения деятельности отдельных министерств (Министерства экономики и антимонопольной политики¹⁰ и др.). Его результаты во многом предопределят дальнейшие шаги Правительства в данном направлении. На сегодняшний день одним из барьеров на пути предоставления широких полномочий административным структурам выступает слабая институциональная база как внешнего, так и внутреннего аудита в стране.

Переход к международным стандартам отчетности в государственном секторе страны стал активно «продвигаться» в 2009-2011 гг. В настоящее время внедрены международные стандарты финансовой отчетности общественного сектора на кассовой основе. Переход на метод начисления предстоит осуществить в перспективе.

Вывод: государство, проведя по многим направлениям реформы подготовительную работу и создав задел, не получило ожидаемых результатов по основным компонентам реформы: бюджет, отчетность и аудит. Реализации требуют следующие направления: совершенствование методики среднесрочного прогноза бюджета, придание ему легитимности и превращение его в инструмент бюджетной политики государства; обеспечение эффективного функционирования программного бюджетирования; совершенствование института государственного внешнего и внутреннего аудита; углубление реформы в области внедрения международных стандартов учета и отчетности и осуществление финансовой децентрализации и рост бюджетной прозрачности.

В целом исследование показало, что правила составления, исполнения и контроля бюджета в стране достаточно четко формализованы и в целом соблюдаются. Регулярные нарушения правил в форме запоздалого принятия бюджета и частых его изменений обусловлены спонтанными политическими инициативами либо нереальностью бюджетных прогнозов. В детальной формализации, на наш взгляд, нуждаются правила рассмотрения и утверждения бюджета, в т.ч. оценки бюджетных рисков. Отсутствуют этапы оценки и мониторинга, а этап аудита нуждается в повышении качества его проведения.

В третьей главе диссертации «Применение бюджетных принципов в управлении бюджетом государства в Кыргызской Республике» проанализирован опыт использования правил составления и

¹⁰ Постановление Правительства КР «О ресурсном соглашении между Министерством экономики и антимонопольной политики и Министерством финансов КР» от 28 мая 2012 г., № 334

исполнения бюджета в мире и дана оценка практике применения бюджетных принципов в стране.

Учитывая, что бюджетный процесс в стране в современных условиях характеризуется очевидной политизацией, автор полагает, что цели реформы в новой модели управления бюджетом достижимы при условии качественных институциональных изменений, т.е. трансформации формализованных и неформализованных правил, норм и принуждений. Основные правила выступают в качестве регуляторов принимаемых решений и/или индикаторов общественного мониторинга.

Такой вывод базируется на следующих аргументах. Во-первых, в стране в большинстве случаев выбор приоритетов бюджетной политики опирается не на исследования и анализ ситуации, а зависит от позиции отдельных политиков, и, следовательно, подвержен заметному влиянию политических факторов. В нестабильном обществе это чревато необоснованным ростом расходов бюджета в случае, если общество требует прибавки заработных плат, пенсий и т.д.

Во-вторых, в стране, где заработная плата в государственном секторе не обеспечивает достойный уровень жизни и при этом государственные институты играют доминирующую роль в бюджетном процессе, а роль общественных организаций ограничивается позицией сторонних наблюдателей, государственные служащие повсеместно нацелены на активный поиск политической ренты.

В-третьих, бюджетный процесс должен обеспечивать предоставление корректной и полной информации для лиц, принимающих решения. При слабых государственных институтах, это требование достижимо только при соблюдении требований жесткой формализации и активной вовлеченности общественных институтов в бюджетный процесс.

Анализ принципов, предложенных в литературе, показал, что в стране используются следующие бюджетные принципы: сбалансированность бюджетов, гласность (публичность), принцип единства бюджетной системы, самостоятельность бюджетов, разграничение доходов и расходов, предварительное составление и принятие бюджета, общее покрытие расходов бюджетов, ежегодное составление и временная связанность, единство и целостность бюджета, адресность и целевой характер бюджетных средств и полнота отражения доходов и расходов бюджета.

К неиспользуемым принципам в КР отнесены: преемственность; последовательность; реалистичность бюджета; подведомственность расходов бюджетов; принцип единства кассы; эффективность; приоритетность и др.

Среди используемых принципов также существуют различия в наличии законодательных механизмов их реализации и степени нарушений в их применении.

Основные проблемы, возникающие в результате ненадлежащего воплощения бюджетных принципов в КР, следующие: коррупция и злоупотребление служебным положением, завышение стоимости закупаемых товаров и услуг, нерациональное использование бюджетных средств, незавершенное строительство и т.п. (принцип экономичности и эффективности расходов); стремление вывести ресурсы из бюджета, нарушения в использовании специальных средств (принцип общего покрытия); дефицит бюджета, рост государственного внешнего долга (принцип сбалансированности); позднее принятие закона о республиканском бюджете (принцип предварительного составления и принятия бюджета); неэкономное использование средств бюджета, внесение изменений и дополнений в бюджет после завершения бюджетного года (принцип ежегодного составления и временной связанности); проблема взаимозачетов (валовой принцип); недоверие общества к властям, манипулирование отчетными данными (принцип публичности); невключение в расходную или доходную часть бюджета отдельных статей, например, погашение бюджетных ссуд для местных бюджетов или средств от приватизации для республиканского бюджета (принцип единства и целостности бюджета); непрозрачность в использовании резервных фондов и процедур выделения бюджетных ссуд, снижающая уровень доверия общественности к государству (принцип адресности и целевого характера расходов); финансовая зависимость местных властей, недофинансирование местных услуг (принцип самостоятельности бюджетов) и др.

Подводя итоги, автор пришел к заключению, что в настоящее время в стране используют подход, заключающийся в обозначении общих рамок бюджетных принципов. Обеспечение устойчивости бюджетного процесса требует, чтобы принципы сбалансированности, публичности, экономичности и предварительного составления бюджета стали финансовыми правилами. Для воплощения принципов в процесс управления бюджетом необходимо принятие не только законов, но и инструкций, методических положений и др., а также использование процедур мониторинга.

В четвертой главе «Практика управления местными бюджетами в Кыргызской Республике» автор детально проанализировал правовую базу применения принципов самостоятельности бюджета МСУ и разграничения доходов и расходов, исследовал реализацию их на практике и сделал выводы для разработки концептуальных подходов к развитию политики межбюджетных отношений в стране.

На первом этапе реформ (1991-1996 гг.) развитие концепции МСУ завершилось практическим ее внедрением - переводом на принципы местного самоуправления сельских органов. Финансово-экономические основы МСУ и коммунальная собственность впервые были определены в Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» (1991).

В 1996 г. коммунальная собственность в результате принятых на всенародном референдуме поправок в Конституцию КР получила конституционное закрепление. Передача объектов государственной собственности социально-культурного, бытового и хозяйственного назначения в собственность органам МСУ завершилась к концу второго этапа реформ (1997-2001 гг.).

На втором этапе также был осуществлен перевод на принципы местного самоуправления городов районного подчинения (1998-2000 гг.) и городов областного подчинения (2001 г.).

В этот период началась работа по упорядочению межбюджетных отношений, завершившаяся установлением правил формирования местных бюджетов, отрицательно повлиявших на их размер.

Заметный прогресс в развитии правовой базы финансово-экономических основ МСУ был отмечен на третьем этапе реформ (2002-2007 гг.), когда был принят ряд важных нормативно-правовых актов. В Законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (2002) впервые было дано комплексное понимание экономической основы МСУ. Закон КР «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (2003) был прогрессивен в части нового подхода к определению местного бюджета, и введения стабильных нормативов отчислений от общегосударственных налогов. Однако в данном законе определение экономической основы МСУ было вновь сужено за счет исключения такого важного элемента, как трудовые ресурсы. Финансовая основа МСУ в законе определялась перечислением источников доходов.

Значение третьего закона, принятого в этот период, - Закона КР «О коммунальной собственности в Кыргызской Республике» (2002) – трудно переоценить. Он установил права органов МСУ на владение, пользование и распоряжение коммунальной собственностью. Кроме того, местные власти получили право на создание хозяйствующих субъектов муниципальной собственности, в дальнейшем закрепленное в Законе КР «О местном самоуправлении» (2011).

После 2002 г. была также сформирована правовая база для взимания земельного налога.

На четвертом этапе реформ (2008 г. по настоящее время) дальнейшего развития правовой базы финансово-экономической основы

МСУ не наблюдалось. Более того, был «сделан шаг назад» в концептуально-правовом обеспечении реформы децентрализации. Так, в новом Законе КР «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г., №101, понятия экономической и финансовой основы МСУ объединены и установлено общее определение финансово-экономической основы МСУ.

В целом, анализ показал, что правовая основа финансово-экономической деятельности в стране сформирована на центральном уровне. Однако перед местными властями стоит задача приведения в соответствие и разработки дополнительного комплекса нормативно-инструктивных и методических документов по формированию и управлению собственным имуществом, в т.ч. земельным фондом.

Считая, что законодательные нормы, определяющие финансовую основу МСУ не должны ограничиваться перечнем источников доходов местных бюджетов, а обязаны гарантировать, что система местного финансирования обеспечивает достаточные ресурсы, автор исследовал их на соответствие принципам, определенным Европейской хартией местного самоуправления. Результаты показали, что законодательство страны гарантирует право органов МСУ получать достаточные финансовые ресурсы для выполнения определенных компетенций: вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий. Закреплено также право местных кенешей свободно распоряжаться средствами. Отсутствует лишь норма, гарантирующая достаточность собственных ресурсов органов МСУ, обеспечиваемых за счет местных налогов и сборов.

При этом полномочия местных кенешей в части регулирования ставок местных налогов (земельного налога и налога на имущество) в законе ограничиваются правом предоставления полного или частичного освобождения от уплаты земельного налога по сельскохозяйственным угодьям и налога на имущество на срок до 3 лет в случаях, когда плательщик понес материальные убытки вследствие непреодолимой силы. Местные кенешы имеют также право освободить от уплаты налога на имущество на срок до 5 лет вновь созданные организации, осуществляющие деятельность по производству и/или переработке продукции при условии обеспечения объема производства и/или переработки выпускаемой продукции не менее 30,0 миллионов сомов в год (статьи 330, 344 Налогового кодекса КР).

Немаловажным моментом в исследовании финансовой базы МСУ является ее разнообразность и гибкость, а также взаимосвязь с экономической основой. Связь роста доходов местных бюджетов с экономическим развитием ранее прослеживалась в использовании налога с продаж, подоходного налога и упрощенных форм налогообложения. С 2012 г. этот перечень был пополнен налогом за пользование недрами.

К источникам доходов, не зависящим от цикла в краткосрочном периоде, на местном уровне можно отнести добровольный и обязательный патент, а также земельный налог и налог на имущество.

Стабильность доходов предполагает равномерность поступления доходов в течение года. Сроки уплаты земельного налога отрицательно воздействуют на стабильность доходов. Земельный налог по сельскохозяйственным угодьям уплачивается в размере 20% до 25 апреля, в размере 25% - до 25 августа и в размере 55 % - до 25 ноября текущего года. Налог на имущество уплачивается физическими лицами на объекты имущества 1 группы - в срок не позднее 1 сентября текущего года. Столь неравномерное поступление местных налогов в течение года не позволяет местным властям опираться на них как основной источник ресурсов.

Как видим, финансовые системы, на которых основываются бюджеты местных органов самоуправления в КР, можно охарактеризовать, с одной стороны, как достаточно разнообразные, с другой стороны, эластичность доходной базы мала, чтобы реально соответствовать изменению расходов, связанных с осуществлением местными органами своих полномочий.

Что касается оценки системы грантов, то автор пришел к заключению, что, с одной стороны, механизм финансового выравнивания в системе межбюджетных отношений создан и работает. С другой стороны, предоставляемые местным органам самоуправления стимулирующие гранты, а также средства по взаимным расчетам, передаваемые в местные бюджеты, предназначаются на финансирование конкретных целевых расходов и проектов, что противоречит одному из принципов Европейской хартии.

Наиболее значимым компонентом финансовой самостоятельности местных властей, рассмотренным в работе, являются их полномочия по осуществлению бюджетного процесса. В соответствии с законом нормативы отчислений и размеры грантов для местных бюджетов планируются и утверждаются в республиканском бюджете. На деле региональные подразделения Министерства финансов фактически обладают правом определения доходов местных бюджетов, устанавливая заниженные контрольные показатели, что не позволяет местному самоуправлению финансировать в полной мере дела местного значения. Зависимость органов МСУ от центральных властей прослеживается и на этапах исполнения бюджета и его контроля.

Еще одна проблема заключается в ежеквартальном уточнении плановых показателей местных бюджетов. Почти 100% исполнение местного бюджета, как правило, является следствием «подгонки» плановых показателей под исполнение (или к ожидаемому исполнению) и

свидетельствует о продолжающемся вмешательстве вышестоящих властей в формирование местных бюджетов.

Финансовая самостоятельность МСУ была исследована посредством использования статистических данных за 1996-2014 гг. (табл. 1).

Таблица 1 - Доходы местного бюджета (МБ) в Кыргызской Республике

	1996	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Общие доходы и полученные трансферты	1625,0	3339,9	4166,8	4817,2	5329,5	5910,2	6578,4	6869
МБ в % к ВВП	7,2	5,1	5,6	6,4	6,4	6,3	6,6	6,1

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Общие доходы и полученные трансферты	8998,4	12575	13973,3	15251	21364,4	22454,6	25383,4	15252
МБ в % к ВВП	5,2	6,7	7,1	7,1	7,7	7,0	7,2	3,9

Источник: расчеты диссертанта на основе данных Национального статистического комитета (НСК) и МФ КР

Доходы местного бюджета за 1996-2014 гг. возросли более чем в 9 раз. В относительном выражении они сократились с 7,2 до 3,9% ВВП. В 1996 г. доходы республиканского бюджета превышали доходы местных бюджетов в 2,4 раза, а в 2010 г. – в 4,4 раза, в 2014 г. – в 7 раз (рис. 1). Это позволяет говорить о нерациональном построении системы межбюджетных отношений в стране и стремлении сосредоточить бюджетные средства на центральном уровне.

Рассмотрение структуры доходов местного бюджета показало, что доля официальных трансфертов сокращается, но остается высокой. Однако если местная автономия является экономической и политической целью, то из этого следует, что местные органы власти не должны зависеть от трансфертов вышестоящих властей.



Рис. 1. Доходы республиканского и местного бюджетов, млн. сом
(выполнен диссертантом на основе данных МФ и НСК КР)

Мы согласны с мнением, что существующий механизм поддержки местных бюджетов путем дотирования из вышестоящего бюджета не стимулирует заинтересованность органов МСУ в поиске резервов увеличения собственных доходов.

В 1996 г. (до начала проведения реформы межбюджетных отношений в Кыргызстане) налоги обеспечивали 78,4 % доходов местных бюджетов (табл.2). В 2000 г. доля налогов уменьшилась до 38,5% от общих доходов (для справки: в 1998-1999 гг. она колебалась от 40,8 % до 37,6%).

В 2008 году сумма налоговых поступлений составила всего 38,7 % общих доходов местного бюджета. В 2009-2010 гг. был зафиксирован небольшой рост приблизительно на 3 процентных пункта.

В 2009 г. на долю налогов пришлось 41,8 % всех поступлений местного бюджета, официальных трансфертов - 45,7 %, неналоговых платежей - 10,8 %, доходов от продажи нефинансовых активов - 1,7 %.

В 2010 г. налоги составили 40,9 % доходов местного бюджета, официальные трансферты - 49,6 %, неналоговые платежи - 8,7 %, доходы от продажи нефинансовых активов - 0,9 %.

В 2011-2012 гг. налоги сократились до 32 % местных доходов, а неналоговые платежи до 7,0 %, официальные трансферты возросли до 60 %. В 2013 г. благодаря предпринимаемым мерам по укреплению финансов МСУ налоги возросли до 41,8% общих доходов, а трансферты сократились до 52 %.

Таблица 2 - Структура доходов местного бюджета в Кыргызстане, %

Доходы	1996	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Общие доходы и полученные официальные трансферты	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Общие доходы (без трансфертов)	84,8	51,3	50,3	53,0	54,3	50,4	40,3	39,3	48,0
Налоговые поступления	78,4	38,5	38,2	38,7	41,8	40,9	32,2	32,4	41,8
Неналоговые поступления	6,3	12,7	12,1	10,9	10,8	8,7	7,0	6,8	6,2
Полученные официальные трансферты	15,2	48,7	49,0	47,0	45,7	49,6	59,7	60,7	52,0

Источник: расчеты диссертанта на основе данных НСК КР

Достижением реформы в 2012-2013 гг. стал пересмотр нормативов отчислений общегосударственных доходов в местные бюджеты. В результате доля налоговых поступлений в доходах бюджета возросла (до 42%), но остается недостаточной.

В структуре налоговых доходов в 2013 г. значительный удельный вес занимали подоходный налог и налог с продаж (табл. 3).

Планируется, что наибольшими темпами в 2014 г. возрастут налоги на основе патентов, налог с продаж, налог за пользование недрами и подоходный налог. Подоходный налог и налог с продаж останутся главными доходоприносящими налогами местных бюджетов.

Доля местных налогов (земельного налога и налога на имущества) по-прежнему остается невысокой (0,5% ВВП).

Такая ситуация имеет следующие отрицательные последствия:

-затрудняется проведение реальной экономической политики на местном уровне;

- местные власти зависят от трансфертов из республиканского бюджета;

- отсутствует возможность финансировать местные расходные обязательства в полном объеме.

Таблица 3 - Поступление налогов в местный бюджет, млн. сом.

Наименование	2013 год	В % к ВВП	2014 год план	В % к ВВП	2014 к 2013, %
Налоговые доходы	10428	2,9	11780,1	2,9	113,0
Подоходный налог, уплачиваемый налоговым агентом	3163,3	0,9	3990	1,0	126,1
Налог на основе обязательного патента	160,1	0,05	227,8	0,06	142,2
Налог на основе добровольного патента	1 535,4	0,4	1 689,8	0,4	106,0
Налог на имущество	1 176,4	0,3	1 130,3	0,3	96,1
Налог на недвижимое имущество	561,2	0,16	570,3	0,1	101,6
Налог на транспортные средства	615,1	0,17	570,3	0,1	92,7
Земельный налог	888,2	0,25	842,8	0,2	94,9
Налог с продаж	3247,1	0,9	3681,7	0,9	113,4
Налог за пользование недрами	100,5	0,03	171,5	0,05	170,6

Источник: расчет диссертанта на основе данных МФ КР

Исследование распределения обязательств и ресурсов между бюджетами показало, что реальный размер местных расходов, увеличившись за исследуемый период в 2 раза (рис. 2), все же не соответствует распределению расходных обязательств в бюджетной системе.

В 2013 г. свыше 76% расходов местного бюджета приходилось на образование (67%), здравоохранение (5,6%), социальную защиту (2,2%) и оборону (1,1%), не относящихся к вопросам местного значения. На местные расходы, включая содержание аппарата, приходилось менее четверти расходов. При этом на ЖКХ тратилось 8,5 %, на организацию отдыха, культурное обслуживание населения и религию - 3,2%, но финансирование этих услуг ограничивалось в основном городами. Услуги экономического характера на местном уровне практически отсутствовали (1,5%). На другие местные функции в местном бюджете практически не оставалось средств.

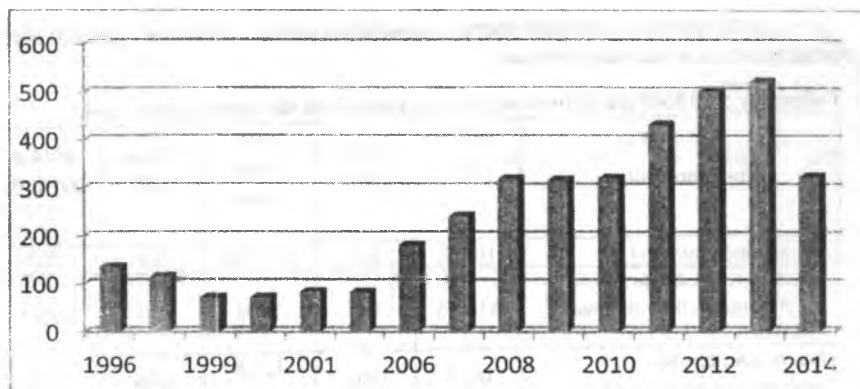


Рис.2. Расходы местного бюджета в КР, млн. дол. (выполнен диссертантом на основе данных Национального банка, НСК и МФ КР)

Помимо недостаточности ресурсов МСУ для реализации вопросов местного значения в ходе анализа автором выявлены следующие проблемы:

- отсутствие механизма финансирования делегированных государственных полномочий, неразвитость муниципальной собственности;

- неисполнение законов (например, финансирование райвоенкоматов в городах осуществляется из местных бюджетов, хотя данная функция не относится к местным вопросам);

- неисполнение таких функций и полномочий МСУ, как развитие инфраструктуры, благоустройство, озеленение и освещение мест общественного пользования и др.;

- принятие законов, неподкреплённых финансовыми ресурсами.

В пятой главе диссертации «Концепция устойчивого управления бюджетом в Кыргызской Республике» обоснована модель устойчивого управления бюджетным процессом, предложены направления оптимизации использования бюджетных принципов и разработаны концептуальные подходы к управлению местными бюджетами.

Учитывая, что доминирование государственных институтов в бюджетном процессе неоправданно ввиду слабости их потенциала, автор предложил для придания устойчивости бюджетному процессу усилить потенциал государства за счет привлечения общественных институтов к участию (рис. 3).

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ

Социальная стабильность	Стабильность экономики	Политическая стабильность	Стабильность гос. политики
-------------------------	------------------------	---------------------------	----------------------------

ПРИНЦИПЫ УСТОЙЧИВОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Финансовые правила: - сбалансированность, - публичность (открытость), - экономичность. - принцип предварительного составления	Опирающиеся на подзаконные акты: - валовой принцип, - единство и целостность, - адресность и целевой характер, - общее покрытие, - ежегодное составление и временная связанность, - единство бюджетной системы, самостоятельность бюджетов и разграничение доходов и расходов	Требующие мониторинга: - последовательность, - преемственность, - достоверность
--	--	---

НАПРАВЛЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

<ul style="list-style-type: none"> - привлечение общественных институтов в бюджетный процесс; - бюджетная прозрачность; - полноценная имплементация бюджетного процесса: усиление этапа разработки проекта бюджета; правовая детализация стадии рассмотрения и утверждения бюджета; внедрение этапов мониторинга, оценки и контроля бюджета; развитие процедур аудита внешнего и внутреннего аудита; - полный охват формальными правилами бюджетных процедур; - использование бюджетных принципов в качестве регуляторов процесса управления бюджетом государства; - финансовая децентрализация; - стабилизация внутренней и внешней среды бюджетного процесса.
--

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ УСТОЙЧИВОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

Перераспределение доходов в обществе	Экономическое развитие	Развитие инфраструктуры	Качество услуг здравоохранения, ЖКХ и др.	Рост образовательного, культурного и научного уровня населения	Стабильность и безопасность среды
--------------------------------------	------------------------	-------------------------	---	--	-----------------------------------

Рис. 3. Концептуальная модель механизма устойчивого управления бюджетом государства в Кыргызской Республике (выполнен диссертантом)

От институционализма, нацеливающего на исключительное развитие институтов (в условиях Кыргызстана государственных), опирающихся на установленные административные процедуры и механизмы, следует отказаться, переориентировавшись на воплощение концепции политического цикла.

При реформировании модели управления бюджетом во внимание должны приниматься положительные параметры действующей модели: техническая и финансовая поддержка доноров при проведении реформ; использование передовой практики и механизмов управления бюджетом; сформулированность основных правил; установление основных дат бюджетного календаря в законе; отлаженность процедур учета и отчетности в государственном секторе; наличие правовых рамок модели межбюджетных отношений; действующие интернет-порталы «Открытый бюджет» и др.; развивающаяся служба внутреннего аудита в ведомствах; начавшаяся институционализация общественных институтов.

К недостаткам помимо слабого потенциала государственных институтов, участвующих в бюджетном процессе, автор отнес: проведение бюджетной реформы без изменения системы государственного управления; нестабильность политики вопреки принятию программных документов; «проектный» характер реформ, отсутствие комплексной стратегии; формирование проекта бюджета без учета принятых программ развития; разработку документов политики и принятие законов обособленно от бюджета; слабую взаимосвязь среднесрочных стратегий расходов ведомств с годовыми сметами расходов; неполноту охвата формальными правилами бюджетных процедур; отсутствие механизма оценки рисков; неисполнение установленных правил; неэффективность института аудита; коррупцию и превалирование неформальных правил в бюджетной сфере; инкрементальный характер смет расходов ведомств; неэффективную работу сайта гос. закупок; ограниченность функций общественности в бюджетном процессе; формальный характер общественных слушаний по бюджету; недостаточность финансовых ресурсов МСУ.

Среди выявленных недостатков на устойчивость бюджетного процесса наиболее негативно влияют нестабильность политики, «проектный» характер реформ, отсутствие механизма оценки рисков и неисполнение законов. Совершенствование процедур разработки проекта бюджета и его рассмотрения посредством внедрения механизма оценки бюджетных рисков, общественной экспертизы, публичности и мониторинга положительно отразится на стабильности бюджета.

Сформированность законодательной базы бюджетного процесса должна быть усилена кардинальными мерами в сфере контроля за

исполнением законов. Развитие института общественного контроля – существенная составляющая модели бюджетного процесса. Для повышения его действенности важна формализация правил, положений и норм бюджетного процесса, создающая основу для контроля.

Разрабатывая предложения по привлечению общественных институтов для улучшения разработки проекта бюджета, а также внедрения процедур мониторинга, оценки и контроля в бюджетный процесс, автор опирался на опыт Швеции и Канады. Создание в стране Общественного совета по бюджету (ОСБ), объединяющего независимых экспертов, НКО и представителей частного сектора, связанных с парламентской оппозицией, поможет решить широкий круг задач, начиная от независимого анализа эффективности расходов и разработки альтернативных вариантов бюджетных документов до участия в мониторинге реализации бюджетных принципов, правил и норм.

В изменении институциональных механизмов нуждаются и собственно бюджетные процедуры. Разработка стратегии развития страны как основополагающего документа для разработки проекта бюджета должна быть завершена/уточнена и принята Правительством КР (ПКР) к 1 декабря (табл.4).

Предлагаемые процедуры позволят повысить статус и роль СПБ. Секторальные стратегии расходов будут основываться на стратегии страны, принимаемой/пересматриваемой ежегодно до начала года.

Сроки подготовки годовых бюджетных заявок ведомств необходимо увеличить до 2,5 месяцев. Действующий срок (1,5 месяца) недостаточен, что приводит к формальному составлению смет расходов или задержке их представления в МФ.

Принятие СПБ следует закрепить за коллегиальным органом, в состав которого включаются представители общественности, в т.ч. ОСБ. Все решения данного органа должны публиковаться на сайтах ПКР и ОСБ.

Для обеспечения стабильности государственных планов, программ и стратегий процедура их легитимизации должна включать общественное обсуждение и проведение общественной экспертизы.

Проблема нереалистичности прогнозов доходов, на наш взгляд, может быть решена путем внедрения механизма оценки бюджетных рисков и введением практики подготовки альтернативных прогнозов. В перечень документов, являющихся основой для составления проекта годового бюджета, следует добавить концепцию структурных и организационных преобразований в государственном аппарате.

Таблица 4 - Предлагаемый бюджетный календарь

Сроки	Мероприятия
К 1 декабря	ПКР завершает разработку, одобряет стратегию развития страны на 3 года и передает ее на рассмотрение в ЖК. В случае необходимости, ПКР предлагает концепцию структурных и организационных реформ в государственном аппарате (КСОР)
1-25 декабря	ЖК рассматривает и утверждает стратегию развития страны (СРС) на 3 года (в случае необходимости, включая КСОР)
Январь	На основе СРС и КСОР ведомства составляют среднесрочные отраслевые стратегии и планы работ, а также бюджетные оценки на 3 года в разбивке по годам
1-13 февраля	Ведомственные/отраслевые стратегии, планы работ и бюджетные оценки рассматриваются и одобряются в ПКР
14-28 февраля	ПКР передает их для рассмотрения и одобрения в ЖК. ЖК утверждает ведомственные/отраслевые стратегии и планы их работ с учетом бюджетных оценок. Параллельно ЖК обсуждает и принимает Бюджетную резолюцию
К 1 марта	Бюджетная резолюция - документ, определяющий основные приоритеты по бюджету, - передается ПКР
С 1 по 30 марта	Разрабатывается первоначальный прогноз доходов бюджета с учетом бюджетных рисков. Альтернативный вариант представляется в МФ, где проходят переговоры по прогнозу бюджета. В случае разногласий, окончательные решения принимаются ПКР
С 1 марта по 15 апреля	Бюджетная концепция (обсуждение и принятие в ЖК)
С 1 марта по 15 апреля	СПБ разрабатывается на основе прогноза экономического развития страны, Бюджетной резолюции, СРС и отраслевых стратегий и планов работ.
До 1 мая	В СПБ определяются контрольные цифры, которые доводятся до ведомств
До 15 июля	Ведомства представляют сметы расходов в МФ
До 15 августа	МФ представляет проект бюджета в ПКР

Источник: составлена диссертантом

Другой вопрос - определение бюджетных приоритетов. В настоящее время они носят среднесрочный характер и определяются Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике (КС) при Правительстве при утверждении максимальных размеров расходов ведомств.

Бюджетная резолюция, принимаемая ЖК, не используется в этих целях. Детализация бюджетных процедур, с тем, чтобы резолюция принималась до 1 марта, позволит парламенту определять приоритеты в начале бюджетного цикла.

Мы считаем, что успех систем финансового менеджмента зависит от участия и вклада расходующих агентств. По мере того, как изменения во внешней среде сформируют устойчивые механизмы ответственности государственных институтов перед обществом, можно будет решить вопрос о наделении их управленческой гибкостью и ответственностью в вопросах управления собственным бюджетом.

Процедуры рассмотрения и утверждения бюджета нуждаются в детализации. В первом чтении депутаты должны рассматривать проект доходов и общий баланс доходов и расходов. Закрепление докладчиков по основным статьям доходов и расходов бюджета, активизирует дебаты по бюджету и, позволит сделать обсуждение более компетентным. Во втором чтении будут утверждаться расходы по статьям функциональной классификации; в третьем - по ведомствам; в четвертом - бюджет в целом.

Перед рассмотрением проекта бюджета в обязательном порядке следует организовывать общественные слушания, на которых органы управления обязаны отчитаться по исполнению прошлого бюджета и обосновать предложения по проекту будущего бюджета. Процедуры общественных слушаний должны включать предварительную публикацию проекта бюджета (отчета по бюджету) на сайте.

Проведение общественных слушаний по бюджету должно стать обязательным и для отдельных ведомств. При этом надлежит обеспечить обязательность участия ОНС в проведении общественных слушаний.

Мониторинг и оценка - результативный инструмент улучшения деятельности ведомств, повышения эффективности их политики и достижения результатов. Для внедрения системы мониторинга в бюджетный процесс государство должно принять индикаторы для отслеживания реализации бюджетных принципов, норм и правил. При составлении бюджетов ведомств нужно будет использовать индикаторы деятельности, которые будут применяться при измерении, учете и контроле результатов, отслеживании прогресса исполнения решений и программ. ОСБ и ОНС, осуществляя мониторинг соответствующего бюджета, должны иметь право публиковать отчеты по нему.

Помимо этого, ведомства в мае смогут направлять в МФ свои оценки достаточности бюджета для реализации программ. В МФ с учетом итогов исполнения доходов бюджета будут проходить переговоры по внесенным предложениям. Достигнутые соглашения, касающиеся переоценок политики или ресурсов, будут представляться в виде доклада КС при ПКР для внесения изменений в закон о бюджете во втором полугодии.

Подобный механизм пересмотра бюджета наряду с общественным мониторингом прекратит практику беспорядочного изменения бюджета.

Оценка бюджета должна проводиться экспертным сообществом. Практические рекомендации автора базируются на опыте проведения

долгосрочной программы фундаментального анализа государственных расходов ведомств (ФАР) в Великобритании.

В целях изменения модели управления бюджетом в контексте устойчивого развития актуально также:

- ускорение внедрения системы регистрации договоров (контрактов), финансируемых из местных бюджетов, в казначействе;
- усиление потенциала Счетной палаты посредством привлечения внешних экспертов для проведения аудита эффективности и регулярного аудита внебюджетных фондов и других ресурсов;
- создание единой государственной базы данных налогоплательщиков;
- запрет уплаты налогов и других платежей наличными средствами;
- объединение существующих государственных баз данных в единую сеть.

В качестве регуляторов обеспечения устойчивости в модели управления бюджетом должны использоваться бюджетные принципы. В законе следует четко оговорить количественное требование сбалансированности бюджета (не более 3% ВВП), исключив возможность новых заимствований на текущие расходы бюджета. В случае чрезвычайных ситуаций дефицит бюджета не будет превышать 5% ВВП.

Правила, ограничивающие размер долга, предотвращают риск банкротства государства. На наш взгляд, размер долга не должен превышать 80% ВВП. Для этого в закон должны быть внесены изменения, касающиеся количественных параметров размера внешнего долга страны.

Позапный план внедрения данных ограничений поможет создать условия для их исполнения и определить меры общественного контроля.

Следующий принцип, который требует совершенствования закона и введения жесткой регламентации, - экономичность. Наряду с изменением норм в части введения процедуры сравнения цен поставок со среднерыночными и требования открытости проведения тендеров и публикации цены поставки на сайте до заключения контракта необходимо ужесточить ответственность за ущерб, нанесенный государству. Последний должен полностью возмещаться лицами, ответственными за закупки или торги. Правила должны также предусматривать периодичность отчетности и привлечение общественности к мониторингу.

В перспективе следует принять методику расчета эффективности капитальных вложений и оценки эффективности программ.

Для соблюдения принципа предварительного составления и принятия бюджета до начала бюджетного года должна быть предусмотрена ответственность руководителей за его нарушение и условия, при которых оправдано позднее принятие бюджета.

В целом механизм гарантии исполнения бюджетных правил включает процедуры их мониторинга, активизацию общественных институтов, прозрачность и санкции за несоблюдение. Использование информационных технологий актуально для обеспечения прозрачности распределения стимулирующих грантов, бюджетных ссуд, средств передаваемых и т.п.

Бюджетную прозрачность в масштабах страны гарантирует ОБС посредством мониторинга своевременности и полноты публикуемых показателей бюджета, резервных фондов и др.

Принципы, механизм реализации которых прямо не определяется в законах, должны учитываться при разработке подзаконных нормативно-правовых актов. Так, принцип ежегодного составления и временной связанности должен конкретизироваться в методике по специальным средствам. Принцип единства и целостности и валовой принцип следует учесть при разработке бюджетной классификации.

Принцип самостоятельности бюджетов подразумевает не только разграничение доходов и расходов бюджетов, но и их институциональную самостоятельность. В КР Правительство в основном принимает меры по укреплению доходной части местных бюджетов (табл. 5).

Таблица 5 - Политика межбюджетных отношений в КР

Положительные стороны	Отрицательные стороны
<ul style="list-style-type: none"> - признана необходимость увеличения финансовых ресурсов МСУ; - продекларировано намерение сокращать предоставляемые трансферты и разработать новую методику выравнивающих грантов; - планируется дальнейшее совершенствование налогового и бюджетного законодательства страны; - принято решение о передаче ОМСУ функций администрирования местных налогов, а также добровольного и обязательного патентов; - создаются условия для появления стимулов у местных органов по развитию местной экономики, приносящей дополнительные налоговые поступления. 	<ul style="list-style-type: none"> - нечеткость разграничения расходных полномочий между бюджетами; - отсутствие механизма финансирования делегированных государственных полномочий; - доведение контрольных (целевых) показателей по местному бюджету; - отсутствие программы роста уровня бюджетной самообеспеченности ОМСУ; - практика выделения средств передаваемых для погашения задолженности по коммунальным услугам; - отсутствие практики оценки бюджетной прозрачности на местном уровне; - низкий статус муниципальных служащих и жесткость регулирования их штатного расписания и заработной платы.

Источник: составлена диссертантом

В 2012-2013 гг. Правительством приняты меры, укрепившие финансовую базу МСУ. Следующий шаг, который необходимо сделать в этом направлении, - расширить группу местных налогов (за счет налога с продаж) и передать часть законодательных полномочий по местным налогам органам МСУ. В перспективе, возможно, трансформировать подоходный налог в частично регулируемый местными властями.

Помимо расширения полномочий и ресурсов местного самоуправления реализация принципа разграничения доходов и расходов нуждается в безотлагательном создании механизма финансирования делегированных государственных полномочий. В настоящее время принят закон и ведется работа по определению порядка расчета ресурсов, необходимых для финансирования государственных полномочий.

Мы предлагаем определять объем данных ресурсов путем умножения объема выполненных работ (в количественном измерении) или численности клиентов, которым предоставляются услуги, на норматив затрат на выполнение работы или обслуживание 1 клиента. Норматив затрат на выполнение работы или обслуживание 1 клиента должен рассчитываться на базе действующих отраслевых нормативов финансирования или текущих фактических затрат государственного органа, делегировавшего полномочия.

Расчет трансфертов, предоставляемых местным бюджетам для осуществления делегированных государственных полномочий (далее - трансфертов) будет производиться согласно следующей формуле:

$$C_i = (3 * ЧК) + НЗП$$

где C_i - размер трансфертов на осуществление отдельного государственного полномочия в i -м органе МСУ;

3 - норматив затрат на выполнение работы / обслуживание 1 клиента;

ЧК - фактический объем работ / численность клиентов в отчетном периоде;

НЗП - надбавки к зарплате с учетом условий высокогорья или отдаленности региона.

Для расчета трансфертов первоначально определяется их базовая сумма, передаваемая из республиканского бюджета, в i -й орган МСУ. Для этого объем выполняемых работ / численность домохозяйств-клиентов в ОМСУ умножается на норматив затрат на их выполнение (исключая надбавку к зарплате сотрудника с учетом условий высокогорья или отдаленности региона).

Надбавки к зарплате с учетом условий высокогорья или отдаленности региона рассчитываются от суммы базовой зарплаты и добавляются к основной сумме трансферта на следующем этапе расчета.

Правительство станет определять размер трансфертов на трехлетний период и при необходимости пересчитывать его раз в три года.

На наш взгляд, новый механизм финансирования делегированных государственных полномочий должен применяться в случае передачи полномочий на постоянной основе. В случае передачи полномочий на временной основе (по договору) объем ресурсов должен определяться путем калькулирования необходимых затрат.

В Законе КР «О местном самоуправлении» изменения должны коснуться, не только перечней вопросов местного значения и делегированных государственных полномочий. Мы предлагаем ввести понятие смешанных вопросов (функций), что соответствовало бы принятой законодательной классификации функций. К примеру, ремонт и содержание муниципальных дорог не может входить в состав вопросов местного значения из-за нехватки финансовых средств в местных бюджетах, а установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры из-за слабости кадрового потенциала и методического обеспечения на местах (табл.6).

Отдельные вопросы местного значения могут быть делегированы частному сектору или НКО, при условии, что органы МСУ будут контролировать и осуществлять мониторинг их деятельности.

Принцип самостоятельности бюджетов предполагает, что участники бюджетного процесса институционально самостоятельны. Ликвидация районных и областных бюджетов создала предпосылки для институциональной независимости органов МСУ. Благодаря прямому предоставлению трансфертов из республиканского бюджета и определению нормативов отчислений от общегосударственных налогов в законе о республиканском бюджете заметно улучшилась предсказуемость доходов местных бюджетов. Но вмешательство в местный бюджетный процесс сохранилось, хотя осуществляется в настоящее время уже не со стороны вышестоящих кенешей, а региональных подразделений МФ.

Исполнение расходной части местных бюджетов осуществляется, как известно, также исключительно государственными институтами.

Зависимость местных «правительств» прослеживается не только в ходе бюджетного процесса, но и в вопросах формирования штатного расписания и заработной платы органов МСУ.

Вместе с тем, для приведения системы планирования и исполнения местных бюджетов в соответствие с международными принципами необходимо в законодательном порядке гарантировать независимость бюджетного процесса на местном уровне. В долгосрочной перспективе должны быть сформированы основные участники бюджетного процесса

на местах: местная налоговая служба и казначейство, местные комитеты контроля и общественные организации, исполняющие функции анализа, прогнозирования и экспертизы.

Таблица 6 - Перечень вопросов местного значения

Вопросы местного значения	Рекомендации
Обеспечение экономического развития территории, управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах, организация освещения мест общего пользования, благоустройство и озеленение мест общественного пользования, размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта	Оставить без изменений
Организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов, обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов, обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха, обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг	Оставить без изменений; рекомендуется делегировать частному сектору
Содействие охране общественного порядка <i>Предлагаемый вариант:</i> организация общественных групп для охраны общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций	Конкретизировать формулировку
Обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах, установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры, охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения, организация и обеспечение работы библиотек местного значения, создание условий для организации досуга, организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью, обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, создание условий для развития народного художественного творчества, содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	Смешанная функция
Снабжение питьевой водой населения <i>Предлагаемый вариант:</i> Контроль и мониторинг снабжения питьевой водой населения.	Изменить формулировку.

Источник: составлена диссертантом

В среднесрочном плане межбюджетные отношения должны быть пересмотрены с учетом внедрения новых принципов расчета грантов и установления стабильных нормативов отчислений из республиканского бюджета на среднесрочный период. Для этого нужно установить процедуры бюджетного процесса, исключая зависимость ОМСУ от МФ. МФ будет обеспечивать ОМСУ методическими разработками и инструкциями. Нормативы отчислений от налогов должны определяться в СПб на среднесрочный период (минимум на три года). Простота формулы выравнивающих грантов позволит ОМСУ самостоятельно выполнять и представлять расчеты грантов в МФ до 1 июня. Прогноз совокупных доходов и расходов местных бюджетов будет представляться в МФ до 1 июля.

Новый бюджетный календарь и самостоятельный расчет доходов позволят ликвидировать зависимость местных властей от государства.

В краткосрочном плане ОМСУ должны получить право не только в определенных пределах изменять штатное расписание, но и выплачивать надбавки муниципальным служащим за счет местного бюджета. Одновременно должен быть усилен общественный бюджетный контроль. Для этого следует определить обязательность отчета главы МСУ перед сообществом (не реже 1 раза в год) на общественных слушаниях. Оценка бюджетной прозрачности в течение года могут осуществлять группы мониторинга, состоящие из инициативных граждан. Обеспечивая открытость бюджета МСУ, группы будут оценивать состав, полноту и качество существующих бюджетных документов; доступность бюджетной информации для населения и участие граждан в бюджетном процессе.

К рекомендуемым для оценки бюджетным документам относятся проект бюджета на будущий год, краткое описание бюджета, принятый бюджет, отчет об исполнении бюджета, аудиторский отчет Счетной палаты, изменения бюджета и информация по привлечению и использованию ресурсов для развития (например, грантов).

Доступность бюджетной информации целесообразно оценивать по критериям наличия информационной доски и сайта, публикации на доске (сайте) бюджетных документов, объявлений о времени, месте и квалификационных требованиях к тендерам, информации о государственных закупках, ставках местных налогов и доступности буклета (брошюры) с инфографикой по бюджету в публичных местах.

Работу по привлечению граждан в бюджетный процесс характеризует проведение общественных слушаний и регулярность работы инициативных групп по выявлению бюджетных приоритетов.

Прозрачность местного бюджета послужит условием упорядочения правил, процедур и процессов. Формализация местных правил возможна только при обеспечении стабильной работы выборных глав местного самоуправления. Это одновременно с функционированием института общественного контроля должно привести к вытеснению неформальных правил при выделении и продаже земель, налогообложении, и др.

Большой потенциал для смягчения проблемы недостаточности бюджетных ресурсов для финансирования местного самоуправления содержат меры, которые могут быть активизированы непосредственно органами МСУ: улучшение инфраструктуры и осуществление инвестиций за счет стимулирующих грантов; развитие кредитных союзов; создание территориальных и/или горизонтальных структур по совместному предоставлению услуг и/или осуществлению инвестиций; создание муниципальных предприятий; альтернативное предоставление услуг населению частным сектором или НКО и привлечение к решению вопросов местного значения общинных организаций.

ОБЩЕЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование теории, методологии и практики управления бюджетом государства в контексте устойчивого развития позволило прийти к следующим выводам и предложениям:

1. Систематизация теоретических положений, раскрывающих сущность бюджета и его основных функций, показала, что бюджет является составной частью экономических отношений, государственного управления и политики, административной системы и права. Это означает, что бюджет оказывает влияние на экономику, структуру органов государственного управления и права. С другой стороны, он формируется под воздействием экономических отношений, системы государственного управления и права.

Содержание бюджета государства как экономической и правовой категории теоретически изучено и определено. Бюджет как политическая категория – это новый подход, исследующий бюджет как результат деятельности государственных и общественных институтов. Основную роль в бюджетном процессе играет государственная бюрократия. Бюджетный цикл, начиная с разработки проекта бюджета и принятия посредством переговоров до исполнения и контроля, отражает институциональную сущность бюджета. Эффективность размещения и использования государственных ресурсов зависит от того, как протекает бюджетный процесс. Последний подвержен влиянию политических факторов, что создает основу для нестабильности бюджета.

2. Исследование теоретико-методологических подходов к организации бюджетного процесса показало, что в его ходе должны учитываться потребности общества в государственных услугах (и предпочтения способов их финансирования) и осуществляться оптимальное финансирование и предоставление услуг. Анализ реформирования бюджетной сферы в стране показал, что институционально ориентированные преобразования позволили в определенной степени улучшить управление бюджетом. Однако для построения модели устойчивого управления бюджетом необходимо не только установление четких и детализированных процедур, норм и принципов бюджетного процесса, но и укрепление потенциала государства посредством привлечения общественных институтов, а также введение стимулов для реагирования выборных представителей и государственных служащих на общественные потребности.

3. Позитивной стороной реформы является сформированность необходимой правовой базы бюджетного процесса. Это упорядочило его организацию в стране. Однако без осуществления кардинальных изменений в сфере государственного управления не был обеспечен должный эффект в бюджетном процессе в контексте устойчивого развития. Начиная с 2008 г. отмечается нестабильность в протекании реформ, связанная с принятием политизированных решений.

4. Устойчивость бюджетного процесса может быть достигнута посредством введения бюджетных правил. Большое значение в законах должно отводиться, с одной стороны, определению ответственности должностных лиц за их неисполнение, а с другой стороны, прозрачности их деятельности. С другой стороны, требуется переход от финансирования расходов государственных ведомств к финансированию их действующих и принимаемых обязательств для обеспечения рационального использования ресурсов государственными структурами. Обеспечение надлежащего функционирования программного бюджетирования послужит переходу к формированию бюджета, основанного на расширении полномочий и ответственности участников бюджетного процесса.

5. Использование концепции политического цикла для анализа процесса управления бюджетом государства в стране показало, что такие фазы бюджетного цикла, как инициирование бюджетной политики, включая анализ ситуации и экспертизу проекта бюджета с участием независимых институтов, общественное обсуждение и принятие документов политики, а также мониторинг и оценка, нуждаются в развитии. Для разработки реалистичного проекта бюджета, учитывающего потребности общества и приоритеты политики,

первостепенную роль играет разработка концепции бюджетной политики, опирающейся на анализ ситуации в бюджетной сфере.

6. Совершенствование финансовых взаимоотношений между органами управления различных уровней опиралось на использование преимущественно правовых механизмов в рамках существующих институтов. Институциональное развитие органов МСУ носило ограниченный характер, а реформы, которые могли укрепить их самостоятельность, не проводились. Для создания устойчивой системы управления бюджетом государства в долгосрочной перспективе следует помимо привлечения общественных институтов на центральном уровне, также создать самостоятельные местные институты, участвующие в бюджетном процессе на местах. В среднесрочном периоде надлежит обеспечить реальную независимость МСУ от государства. В краткосрочном периоде необходимо укрепить финансовый потенциал органов самоуправления.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии, учебники и учебные пособия:

1. Тюлюндиева, Н.М. Концепция управления бюджетом государства [Текст] / Н.М. Тюлюндиева. – Б., 2011. – 274 с.
2. Тюлюндиева, Н.М. Государственные финансы [Текст]: учеб. пособие / Н.М. Тюлюндиева. – Б., 2005. – 384 с.
3. Тюлюндиева, Н.М. Финансовые основы местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст]: учеб. пособие / Н.М. Тюлюндиева. – Б., 2004. – 104 с.
4. Рахимбаев, Э.Н. Финансовые и экономические основы местного самоуправления [Текст]: учеб. пособие / Э.Н. Рахимбаев, Н.М. Тюлюндиева, А.К. Ермаков. – Б., 2005. – 69 с.
5. Рахимбаев, Э.Н. Рекомендации по формированию местных бюджетов [Текст]: учеб. пособие / Э.Н. Рахимбаев, Н.М. Тюлюндиева, А.К. Ермаков. – Б., 2005. – 60 с.
6. Тюлюндиева, Н.М. Руководство по бюджету для граждан [Текст]: пособие / Н. Тюлюндиева, С. Конокбаев, Б. Мусаев. – Б., 2002. – 76 с.

Научные статьи:

7. Джаилов, Ж.С. Испытание на прочность [Текст] / Ж.С. Джаилов, Н.М. Тюлюндиева, С.А. Кылжиев и др. // Реформа.- 1999. - №4.- С. 38-50.
8. Тюлюндиева, Н.М. Налоги как источник доходов местных властей [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Социально-экономическое исследование и обобщение опыта развития экономики Жайылского района Чуйской области в условиях переходного периода (1991-1998 гг.): материалы

научно-практической конференции. – Б., 2000. – С. 57-61.

9. Тюлюндиева, Н.М. Бюджет [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Программа социально-экономических преобразований, углубления рыночных реформ комплексного развития Жайылского района Чуйской области. – Б., 2000. – С. 17-27.
10. Тюлюндиева, Н.М. Финансовый сектор [Текст] / Н. Тюлюндиева, Ч. Токтосунова, Дж.Дуйшеналиев и др. // Социально-экономическое развитие Кыргызстана и прогноз. – Б., 2000. – С. 48-88
11. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-кредитные механизмы обеспечения устойчивого развития экономики [Текст] / Н. Тюлюндиева, Ч. Токтосунова, Дж.Дуйшеналиев и др. // КОР – стратегия развития Кыргызстана. – Б., 2000. – С. 165-207.
12. Тюлюндиева, Н.М. Рыночные механизмы функционирования экономики [Текст] / Н.М. Тюлюндиева, С.А. Кылжиев // Экономика Кыргызстана в последнее десятилетие XX века.- Б., 2000. – С. 127-150.
13. Тюлюндиева, Н. Финансово-кредитный сектор [Текст] / Н. Тюлюндиева, Дж.Дуйшеналиев, А. Бектенова и др. // Программа комплексного социально-экономического развития Чуйской области КР. – Б., 2001. – С. 105-121.
14. Тюлюндиева, Н.М. Финансовая база айыл окмоту [Текст] / Н. М. Тюлюндиева // Местное самоуправление в комплексном развитии территорий.- Б., 2001. - С. 55-68.
15. Тюлюндиева, Н.М. Укрепление доходной части бюджетов нижестоящего уровня в КР [Текст] / Н. М. Тюлюндиева // Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов: материалы научно-практической конференции.- Б., 2001. – С. 25-34.
16. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-экономическая основа местного самоуправления в Кыргызской Республике [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа.- 2001.- № 2.- С. 60-75.
17. Тюлюндиева, Н.М. О рациональности формирования местного бюджета [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Научные основы комплексного развития Джалал-Абадской области.- Б., 2002 - С. 302-325.
18. Тюлюндиева, Н.М. Финансовый сектор [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Социально-экономическое развитие Кыргызской Республики в 2001 г. и прогноз на 2002 г.- Б., 2002. - С. 43-54
19. Тюлюндиева, Н.М. Развитие земельного рынка и налоги на недвижимость [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Научные основы комплексного развития Ошской области Кыргызской Республики. - Б., 2002 - С. 140-161.
20. Тюлюндиева, Н.М. Развитие финансового сектора и инвестиций

- [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Концепция развития и размещения производительных сил на период до 2020 г. - Б., 2002. - С. 72-86.
21. Тюлюндиева, Н.М. Бюджетная система [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Государственный бюджет и бюджетная политика в Кыргызской Республике мониторинг.- Б., 2003. - Выпуск 5. - С. 36-60. :
 22. Тюлюндиева, Н.М. Управление финансовыми ресурсами Иссык-Кульской области [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Научные основы комплексного развития Иссык-Кульской области.- Б., 2004.- С. 165-197.
 23. Тюлюндиева, Н. Налогово-бюджетная политика [Текст] / Н. Тюлюндиева, Ж. Пиримбаев // Экономика Кыргызской Республики: учебное пособие. - Б.:КТУМ, 2003.- Глава 18 - С. 453-466.
 24. Тюлюндиева, Н.М. Система государственного регулирования межбюджетных отношений в КР [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Роль местного бюджета в укреплении местного самоуправления в КР: мониторинг.- Б., 2004.- Глава 1.- С. 5-22.
 25. Тюлюндиева, Н.М. Финансово-экономические механизмы укрепления местных бюджетов [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Научные основы комплексного развития малых регионов Кыргызской Республики.- Б., 2004.- Глава VI.- С. 216-258.
 26. Тюлюндиева, Н.М. Финансовое положение [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Программа развития и размещения отраслей экономики КР.- Б., 2004.- С. 76-90.
 27. Tiuliundieva, N. Grant Transfers and Financial Supervision in Kyrgyzstan [text] / N. Tiuliundieva // Fiscal Decentralization and Grant Transfers in Transition Countries: a Critical Perspective. - Budapest: NISPasee publication, 2005. - P. 283-305.
 28. Тюлюндиева, Н.М. Гендерное планирование бюджета образования [Текст] / Н.М.Тюлюндиева // Реформа. - 2005. - № 2. - С. 47-52.
 29. Тюлюндиева, Н.М. Анализ республиканского бюджета [Текст] / Н.М. Тюлюндиева, Ч.Г. Абдуллаева // Реформа. - 2005. - № 3. - С. 20-26.
 30. Тюлюндиева, Н.М. Анализ местного бюджета [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. - 2006.- №3.- С. 27-30.
 31. Тюлюндиева, Н.М. Финансирование высшего образования в Кыргызстане [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Общество и экономика - 2006.- №9.- С. 161-172 .
 32. Tiuliundieva, N. Higher Education Financing [text] / N. Tiuliundieva // Higher Education in Central Asia: The Challenges of Modernization (Case Studies from Kazakhstan, Tajikistan, the Kyrgyz Republic and Uzbekistan). Washington: The World Bank, 2006. - P. 121-127.

33. Тюлюндиева, Н.М. Методологические представления о сущности государственного бюджета [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Общество и экономика. - 2011.- №4-5.- С. 48-58.
34. Тюлюндиева, Н.М. Совершенствование системы управления государственным финансами [Текст]/ Н.М. Тюлюндиева // Реформа. -2012.- №1.- С. 49-53.
35. Тюлюндиева, Н.М. Теоретические основы регулирования бюджетного процесса [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. -2011.- №2.- С. 30-36.
36. Тюлюндиева, Н.М. Концепция управления общественными финансами [Текст] / Н.М. Тюлюндиева // Реформа. -2011.- №4.- С. 88-94.
37. Тюлюндиева, Н.М. Концепции бюджета государства как политической категории [Текст]/ Н.М. Тюлюндиева// Реформа. -2012.- №2.- С. 40-44.
38. Тюлюндиева, Н.М. Этапы реформирования бюджетной сферы Кыргызстана [Текст] / Н.М.Тюлюндиева // Реформа. -2012.- №4.- С.15-23
39. Тюлюндиева, Н.М. Бюджет государства как политическая категория (концептуальные подходы) [Текст] / Н.М.Тюлюндиева// Общество и экономика. -2012.- №6.- С. 17-24.
40. Тюлюндиева, Н.М. Оценка бюджетной реформы на современном этапе [Текст] / Н.М.Тюлюндиева //Реформа. -2013.- №1.- С. 10-15.

Тюлюндиева Назира Манатовнанын “Туруктуу өнүгүүнү камсыздоо контекстинде мамлекет бюджетин башкаруунун теориясы, методологиясы жана тажрыйбасы” аттуу темадагы 08.00.10 – “Каржы, акчаны айлантуу жана насыя” адистиги боюнча экономика илимдеринин доктору илимий даражасын изденип алуу үчүн жазылган диссертациялык изилдөөсүнүн

РЕЗЮМЕСИ

Түйүндүү сөздөр: мамлекеттин бюджетти, бюджеттик процесс, бюджет кирешелери, бюджет чыгашалары, бюджет таңсыктыгы (ашымы), жергиликтүү бюджет, республикалык бюджет, бюджеттик принциптер, бюджеттин долбоору, жергиликтүү өзүн өзү башкаруу, мамлекеттик башкаруу органдары, мамлекеттик (коомдук) саясат, туруктуу башкаруу.

Изилдөөнүн объектиси: Кыргыз Республикасында мамлекеттик бюджетти башкаруу процесси.

Изилдөөнүн предмети: мамлекеттик башкаруу жана жергиликтүү өзүн өзү башкаруу чөйрөсүндө бюджеттик ресурстарды туруктуу башкарууга таасир этчү принциптер жана ыктоолор, ошондой эле бюджеттик процесстин жүрүшүндө пайда болгон мамилелердин жыйындысы.

Изилдөөнүн максаты: Кыргыз Республикасында бюджетти туруктуу башкаруу концепциясын негиздөө үчүн мамлекеттик бюджетти туруктуу башкаруунун теоретикалык-методологиялык ыктоолорун жана принциптерин өнүктүрүү

Изилдөөнүн методдору: талдоо жана теңдөө, салыштыруу жана жалпылоо, ажырымдоо, эксперттик, байкоо, индуктивдик, дедуктивдик жана статистикалык методдору.

Илимий жаңылыкка ээ болгон, изилдөөнүн негизги жыйынтыктары:

- бюджеттин жана бюджеттик процесстин автордук аныктамасы сунушталды;
- саясаттын курамы катары чагылдырылган бюджет жана бюджеттик процесс категорияларын изилдөөгө болгон теоретикалык-методологиялык ыктоолор өнүктүрүлдү;
- Кыргыз Республикасында бюджеттик реформанын доорлоштуруусу ишке ашырылды;
- туруктуу башкарууну камсыздоонун контекстинде бюджеттик реформаны андан аркы жүргүзүүнүн кардиналдык жаңы мамилеси негизделди;
- бюджеттик процессти туруктуу башкаруунун модели иштелип чыкты;
- туруктуу өнүгүүнү камсыздоо үчүн Кыргыз Республикасында бюджеттик принциптерди пайдалануунун концептуалдык ыктоолору аныкталды;
- жергиликтүү бюджеттерди туруктуу башкаруунун принциптери жана ыктоолору сунушталды.

Пайдалануу даражасы: өткөрүлгөн изилдөөлөрдүн жыйынтыктары региондордун социалдык-экономикалык өнүктүрүү программаларын иштеп чыгуу процессинде, КР өнүгүүсүнүн комплекстүү негиздеринин альтернативалык вариантын, ошондой эле 2020-ж. чейинки мезгилде КР өндүрүш күчтөрүн жайгаштыруу жана өнүктүрүү концепциясын иштеп чыгууда колдонулду. “Жергиликтүү өзүн өзү башкаруу жана жергиликтүү мамлекеттик администрация жөнүндө” (2002), “КР жергиликтүү өзүн өзү башкаруунун каржы-экономикалык негиздери жөнүндө” КР Мыйзамдарын, КР Бюджеттик кодексинин долбоорун даярдоого автор салымын кошкон. Мындан тышкары, алынган жыйынтыктар мамлекеттик жана муниципалдык кызматкерлердин билимин жогорулатуу курстарында, ошондой эле жогорку окуу жайларынын окуу процессинде пайдаланууда.

Колдонуу чөйрөсү: мамлекеттик башкаруу жана жергиликтүү өзүн өзү башкаруу чөйрөсү.

РЕЗЮМЕ

диссертационного исследования Тюлюндиевой Назеры Манатовны на тему «Теория, методология и практика управления бюджетом государства в контексте обеспечения устойчивого развития», представленной на соискание ученой степени доктора экономических наук по специальности 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»

Ключевые слова: бюджет государства, бюджетный процесс, доходы бюджета, расходы бюджета, дефицит (профицит) бюджета, местный бюджет, республиканский бюджет, бюджетные принципы, проект бюджета, местное самоуправление, органы государственного управления, государственная (общественная) политика, устойчивое управление.

Объектом исследования: процесс управления государственным бюджетом в Кыргызской Республике.

Предмет исследования: совокупность отношений, возникающих в ходе бюджетного процесса, а также принципы и подходы, влияющие на устойчивое управление бюджетными ресурсами в сферах государственного управления и местного самоуправления.

Цель исследования: развитие теоретико-методологических подходов и принципов устойчивого управления бюджетом государства для обоснования концепции устойчивого управления бюджетом в Кыргызской Республике.

Методы исследования: методы анализа и сопоставлений, сравнений и обобщений, ранжирования, экспертный, наблюдение, индуктивный, дедуктивный и статистический.

Основные результаты исследования:

- предложено авторское определение бюджета и бюджетного процесса;
- развиты теоретико-методологические подходы к исследованию бюджета и бюджетного процесса, отражающие политическую составляющую этих категорий;
- осуществлена периодизация бюджетной реформы в Кыргызской Республике;
- обоснован кардинально новый подход к дальнейшему проведению бюджетной реформы в контексте обеспечения устойчивого развития;
- разработана модель устойчивого управления бюджетным процессом;
- сформулированы концептуальные подходы к использованию бюджетных принципов в Кыргызской Республике для обеспечения устойчивого развития;
- предложены принципы и подходы устойчивого управления местными бюджетами.

Степень применения: результаты проведенного исследования использованы в процессе разработки программ социально-экономического развития регионов, а также при разработке альтернативного варианта Комплексной основы развития КР и Концепции развития и размещения производительных сил КР на период до 2020 г. Автор внес вклад в разработку и обсуждение проекта Бюджетного кодекса Кыргызской Республики и ряда других законопроектов. Кроме того, полученные результаты используются на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, а также в высших учебных заведениях экономического направления в ходе учебного процесса.

Область применения: государственного управления и местного самоуправления

SUMMARY

of the dissertation research on topic "Public Budgeting Management in the Context of Sustainable Development: Theory, Methodology and Practice" submitted by Tiullundieva Nazira Manatovna for a degree of doctor of the sciences in the field of economics, specialty 08.00.10 – finance, statistics and credit

Keywords: public budget, budget process, budget revenues, budget expenditures, local government, budget deficit (budget surplus), local budget, republican budget, budgetary principles, draft budget, local governments, public administration bodies, public policy, sustainable management

The object of the research is the process of public budgeting management in the Kyrgyz Republic.

The subject of the research are the relations originated in the budget process and principles and approaches that determinate sustainable management of the budget resources in the area of public administration and local government

The goal of the research is to develop theoretical and methodological principles and approaches of sustainable public budgeting management for justification of the concept of sustainable public budgeting management in the Kyrgyz Republic.

Used research methods are statistical analysis and investigation, comparative analysis, comparison, generalizing, ranking, observation, expert opinion method, inductive and deductive methods.

The results obtained.

- Developed the author's determination of budget and budget process.
- Developed the theoretical and methodological approaches to research of budget and budgetary process, which take into account their policy content developed.
- The Kyrgyz Republic's budget reform's history is divided in periods.
- New approach to further implementation of budget reform in the Kyrgyz Republic in the context of sustainable development is designed.
- The sustainable public budgeting management model is justified.
- Conceptual approaches to application of budget principles in context of sustainable development is designed.
- Principles and approaches to sustainable management of local budgets are developed.

Rank of use and application. The research results have been used to develop the region's programs of social and economic development and to design the alternative version of the Strategy of development of the Kyrgyz Republic and the Concept of development and distribution of the productive forces of the Kyrgyz Republic. Besides, the author contributed to designing the Draft Budget Code and developing the draft of other laws. The obtained results are being used in higher educational institutions of the economic and public administration departments for the organization of learning process and for training and retraining of the civil and municipal servants.

Формат 60x84/16. Печать офсетная.
Объем 2,9 п.л. Тираж 100 экз.

ИЗДАТЕЛЬСТВО
MAXPRINT
Б А С М А С М

Типография «Maxprint»
г. Бишкек, ул. Ялтинская 114
Тел.: (+996 312) 36-92-50
e-mail: maxprint@mail.ru