

УДК 336.1:338.312

З.К. Усембаева,

ГУ "Отдел финансов Железинского района" (с. Железинка)

E-mail: aribaza@listl.ru

Эффективность управления бюджетными средствами на местном уровне (на примере Железинского района)

Аннотация. В данной статье рассмотрен механизм управления бюджетными средствами. Определены инструменты повышения эффективности бюджетных доходов. Материал изложен на примере бюджета Железинского района. Обоснован переход с формирования бюджета по принципу «управление затратами» к формированию по принципу «управление результатами». В связи с этим в финансовой сфере появилось новое понятие - бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). Составлено дерево проблем государственного финансового контроля и предложены пути их решения.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджет Железинского района, доходы бюджета, местное самоуправление, бюджетирование, ориентированное на результат.

Преобразования, происходящие в Республике Казахстан, направлены на повышение качества жизни ее граждан, а достижение этой цели возможно только при правильном и своевременном реформировании бюджетного процесса, в том числе за счет повышения эффективности управления бюджетными ресурсами регионов.

В своем Послании народу Казахстана «Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» Президент Республики Казахстан Н.А.Назарбаев одним из важных приоритетов модернизации макроэкономической политики назвал совершенствование бюджетной политики: «...даже самые современные объекты становятся бременем для бюджета, если требуют расходов на поддержание, но не приносят доходов и не решают проблем граждан страны» [1].

Значение местных бюджетов, включающих как областные бюджеты, так и городов областного значения и районов, сложно переоценить; практически вся деятельность по оказанию государственных услуг населению осуществляется именно на этом уровне.

Расходная часть местных бюджетов определенно вызывает интерес в сфере распределения бюджетных средств по приоритетным направлениям социальной значимости, а также прозрачное и подотчетное управление областным бюджетом в целом, которое подразумевает вовлечение и/или учет мнения граждан при принятии решений. Вместе с этим, пока лишь стоит констатировать низкую вовлеченность граждан в бюджетные вопросы и слабую прозрачность и подотчетность на местах.

В части доходной составляющей бюджета интересны формирование и управление предоставляемыми трансфертами, налогообложение на местном уровне и управление имуществом и финансовыми активами.

Ключевой проблемой на региональном и местном уровне остается обеспечение полного и своевременного исполнения бюджетов администраторам и областных бюджетных программ для повышения эффективности достижения стратегических целей.

Бюджет Железинского района характеризуется значительным увеличением объема государственного финансирования практически по всем функциям бюджетного администрирования (таблица 1).

Таблица 1 – Данные по бюджету Железинского района Павлодарской области за 2013–2015 гг.

Наименование	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Темп роста 2013 г. к 2015 г., %	Темп роста 2014 г. к 2015 г., %
1	2	3	4	5	6
Доходы	2118261,0	2250309,0	3716074,0	175	165
Затраты	2118261	2250309,0	3716074,0	175	165
Бюджетные кредиты	0	0	41622	0	-
Погашение бюджетных кредитов	5036,0	6768,0	8805	174,8	130
Приобретение финансовых активов	0	1800,0	0	0	-
Поступления от продажи фин. активов	0	0	0	0	-

Продолжение таблицы 1

Поступление займов	0	0	41622,0	0	-
Погашение займов	5036,0	6768,0	8805,0	174,8	130
Уточненный бюджет	2647384,0	2783388,0	2888588,0	109	103,8
Доходы	2657499,6	2786173,5	2889612,3	108,7	103,7
Затраты	2631950	2794144,0	2895033,0	110	103,6
Бюджетные кредиты	25965,0	33336	44595,0	171,7	133,8
Погашение бюджетных кредитов	5036,0	6768,0	8805,0	174,8	130
Приобретение финансовых активов	33100,0	5652,0	0	0	-
Поступления от продажи фин. активов	0	0	0	0	-
Поступление займов	25965,0	33336,0	44595,0	171,7	133,8
Погашение займов	5036,0	6768,0	8805	174,8	130

Основными доходными источниками районного бюджета являются предусмотренные нормативами отчисления социального и индивидуального подоходного налогов, налогов на собственность, поступающих от налогоплательщиков.

Рассмотрим доходы бюджета района за 2015 год. Бюджет по доходам, поступающим в местный бюджет, согласно сведений Управления государственных доходов по Железинскому району на 1 января 2015 года исполнен на 100,7 %. При скорректированном плане на отчетный период 535250,0 тыс. тенге фактически поступило 538898,5 тыс. тенге. Перевыполнение доходов составило 3648,5 тыс. тенге. В целом, наблюдается положительная динамика роста в части поступления налогов и других обязательных платежей в местный бюджет (таблица 2).

Таблица 2 – Поступление доходов в бюджет Железинского района Павлодарской области на 1 января 2016 г.

Наименование	План	Факт	%	Откл.
Налоговые, неналоговые поступления, поступления от продажи основного капитала	536384,0	522760,9	97,5	-13623,1
Поступление трансфертов	2392741,0	2359526,0	98,6	-33215,0
Погашение бюджетных кредитов	8805,0	8805,0	100,0	0,0
Поступление займов из РБ	44595,0	44595,0	100,0	0,0
Свободные остатки	6445,0	6445,0	100,0	0,0

Формирование доходной части местного бюджета осуществляется в основном за счет индивидуального подоходного налога с доходов, облагаемых у источника выплаты и социального налога. Так, доля индивидуального подоходного налога с доходов, облагаемых у источника выплаты, за контролируемый период составила 26,3 % от общего объема поступлений местных бюджетов, доля социального налога составила 23,8 %.

При проведении анализа поступлений индивидуального подоходного налога с доходов, облагаемых у источника выплаты и социального налога, было установлено, что основная доля поступлений по данным видам налогов приходится на государственные учреждения и предприятия. Так, поступления по указанным налогам за контролируемый период от государственных учреждений составил более 85,6 %, тогда как от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей всего от 11 до 15 %.

Финансирование социальной сферы, инфраструктуры района и государственных услуг в полном объеме обеспечивалось за счет субвенций из вышестоящего бюджета и собственных доходных источников. Реализация государственной программы по привлечению специалистов в сельские населенные пункты района, а также программ направленных на развитие реального сектора экономики в основном осуществлялось за счет трансфертов и кредитов выделенных из вышестоящих бюджетов.

Оценка основных бюджетных показателей Железинского района показала, что исполнение бюджета Железинского района в целом проходило и проходит в экономических условиях способствующих росту его доходной части и в рамках прогнозного порога инфляции [2].

Основными бюджетобразующими налогами в структуре собственных доходов местного бюджета являются индивидуальный подоходный налог (31,1 %), социальный налог (22,8 %), налоги на собственность (42,1 %).

Одним из наиболее характерных показателей увеличения собираемости налогов в бюджет является качество налогового администрирования. Говоря о качестве налогового администрирования, следует признать, что, несмотря на принятие определенных мер по снижению налоговых долгов и снижение

недоимки в бюджет района за 2014 год, снижение налоговых задолженностей не имеет устойчивой тенденции. В связи с чем, управлению государственных доходов района требуется усилить работу по администрированию налогов для недопущения роста недоимки и полного ее погашения в дальнейшем. В настоящее время в казахстанской системе государственного финансового контроля существует ряд проблем:

- отсутствие целостности и системности контрольной деятельности государства;
- несовершенство законодательной базы;
- отсутствие координации в работе различных органов контроля;
- кадровое обеспечение;
- низкая активность государственных органов финансового контроля в налаживании и расширении международного сотрудничества.

В качестве решения вышеуказанных проблем предлагаются следующие пути их решения (рисунок 2).

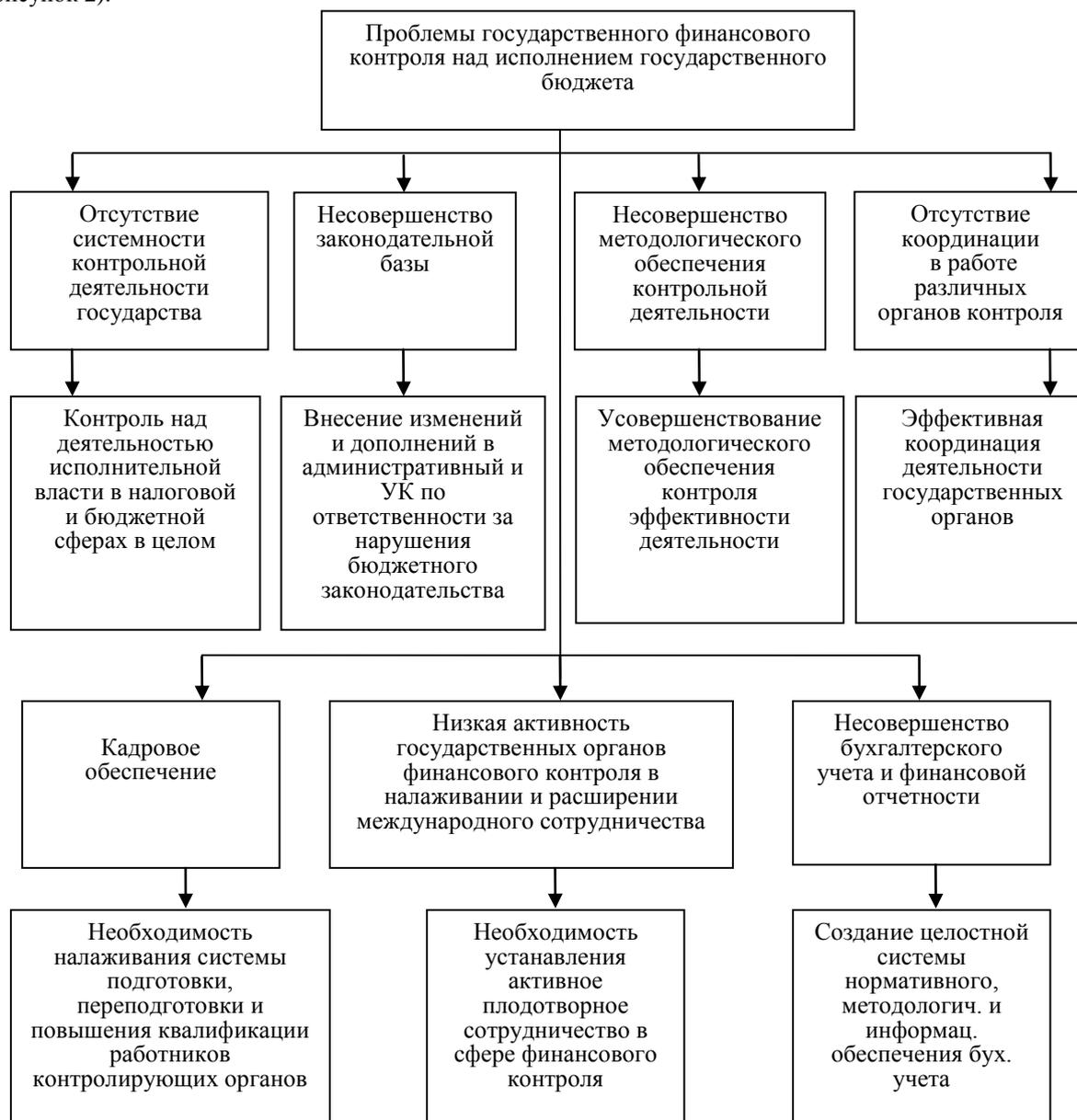


Рисунок 2 – Дерево проблем государственного финансового контроля и пути их решения

Основным недостатком существующей ныне в Казахстане модели является отсутствие глубокого анализа и изучения положения дел на объектах контроля из-за несогласованных подходов и неотработанных до конца методик, что порождает возможность появления дублирования и пробелов в процессе контроля.

В Республике Казахстан высшим органом государственного финансового контроля является Счетный комитет, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту РК, который осуществляет

внешний контроль и оценку исполнения республиканского бюджета, использования грантов, активов государства, гарантированных государством займов и другое.

Проблема поиска оптимальных и результативных методов и инструментов бюджетного регулирования и управления бюджетными средствами является актуальной не только для Республики Казахстан, но и практически для всех государств. При этом мировой опыт не дает универсальных решений – государственное устройство, распределение налоговых и бюджетных полномочий, ресурсная обеспеченность всех уровней управления, методы межбюджетного взаимодействия в каждой стране индивидуальны. К примеру, несмотря на принятие ряда новых законопроектов по усовершенствованию межбюджетных отношений, по реформе принятых Законов «О финансово-экономических основах местного самоуправления» [3] и Законе «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики» [4], в стране все еще остаются нерешенные проблемы, в частности, децентрализация органов государственного бюджета. Органы местного самоуправления не могут покрыть даже часть своих расходов, так как их доходы не позволяют сделать этого. Также из-за нечеткого разграничения расходов и бюджетной ответственности Центральное правительство продолжает принимать республиканские распоряжения по передаче расходов из республиканского бюджета в местный бюджет без учета наличия или отсутствия ресурсов у местного уровня управления.

В настоящее время наиболее важным и интересным моментом, определяющим новации в управлении общественными финансами, является переход с формирования бюджета по принципу «управление затратами» к формированию по принципу «управление результатами» [5, с. 19]. В связи с этим в финансовой сфере появилось новое понятие – бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

Особенностью внедрения БОР, в Казахстане в настоящее время является то, что оно охватывает все этапы бюджетного процесса. Если старый Бюджетный кодекс включал в понятие «бюджетный процесс» процедуры планирования, рассмотрения, утверждения, исполнения, уточнения, корректировки, финансового контроля, то новый, помимо перечисленного, содержит процедуры по бухгалтерскому и бюджетному учету и отчетности, а также бюджетному мониторингу и оценке результатов [6].

В целом бюджетирование, ориентированное на результат, □ это более прогрессивная, по сравнению с затратным методом, методология подготовки и исполнения бюджета, где акцент переносится с затрат на результаты. Таким образом, для эффективного управления бюджетными средствами на местном уровне необходимо:

- продолжить разработку и реализацию комплекса дополнительных мер направленных на увеличение доходного потенциала бюджета Железинского района;
- повышать качество управления бюджетными средствами в части минимизации изменений и корректировок в ходе исполнения местного бюджета;
- обеспечивать полноценный учет и мониторинг поступлений в бюджет от аренды коммунальной собственности и имущества, переданного в доверительное управление, других источников пополнения местного бюджета;
- вести контроль за соблюдением местными исполнительными органами условий соглашений о результатах по целевым трансфертам из вышестоящих бюджетов, в части их эффективного и полного использования при реализации мероприятий, указанных в программных документах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 14 декабря 2012 г. Стратегия «Казахстан – 2050»: Новый политический курс состоявшегося государства». – Режим доступа: akorda.kz
- 2 «О бюджете Железинского района на 2014□2016 годы» от 27 декабря 2013 года / Решение Железинского районного маслихата (XXIII очередная сессия, V созыва) № 164-5/23
- 3 Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78. – Режим доступа: do.gendocs.ru/docs
- 4 Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» от 25 сент. 2003 года № 215. – Режим доступа: do.gendocs.ru/docs
- 5 Батина И.Н. БОР как инструмент повышения эффективности бюджетных услуг // Финансы. – 2008. – № 8. – С. 19–22.
- 6 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV, с изменениями и дополнениями по состоянию на 9 апреля 2016 г. // БД «Юрист». □ Режим доступа: www.zakon.kz.

REFERENCES

- 1 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan narodu Kazahstana ot 14 dekabrya 2012 g. Strategiya «Kazahstan – 2050»: Noviy politicheskiy kurs sostoyavshegosya gosudarstva». – Rezim dostupa: akorda.kz
- 2 «O byudzete Zelezenskogo rayona na 2014–2016 gody» ot 27 dekabrya 2013 goda / Reshenie Zelezenskogo rayonogo maslihata (XXIII ocherednaya sessiya, V sozyva) № 164-5/23
- 3 Zakon Kirgizskoy Respubliki «Ob osnovnykh principakh byudzetnogo prava v Kirgizskoy Respublike» ot 11 iyunya 1998 goda № 78. – Rezim dostupa: do.gendocs.ru/docs
- 4 Zakon Kirgizskoy Respubliki «O finansovo-ekonomicheskikh osnovakh mechnogo samoupravleniya» ot 25 sent. 2003 goda № 215. – Rezim dostupa: do.gendocs.ru/docs
- 5 Batina I.N. BOR kak instrument povysheniya effektivnosti byudzetnykh uslug // Finansy. – 2008. – № 8. – S. 19–22.
- 6 Byudzetniy kodeks Respubliki Kazahstan ot 4 dekabrya 2008 goda № 95-IV, s izmeneniyami I dopolneniyami po sosnoyaniyu na 9 aprelya 2016 g. // BD «Yurist». □ Rezim dostupa: www.zakon.kz.

ТҮЙІН**З.К. Усембаева***«Железин ауданы қаржы бөлімі» ММ (Железинка с.)****Жергілікті деңгейде бюджеттік қаражаттарды тиімді басқару
(Железинка ауданы мысалында)***

Мақалада бюджеттік қаражаттарды басқару механизмі қарастырылған. Бюджеттік кірістердің тиімділігін арттыру құралдары анықталды. Мақала негізі ретінде Железинка ауданының бюджеті қарастырылды. Бюджетті құрастырудың «шығындарды бақылау» әсілінен «нәтижелерді басқару» тәсіліне ауысуы негізделінді, осыған байланысты қаржылық сферада жаңа түсінік – нәтижеге бағытталған бюджеттеу пайда болды. Мемлекеттік қаржылық басқару саласының өзекті мәселелері анықталып, оларды шешу жолдары ұсынылды. Қарастырылған сұрақтардың қазіргі кезеңдегі өзектілігіне байланысты мақаланың тәжірибелік маңызы бар.

Түйін сөздер: бюджет, бюджеттік жүйе, Железинка ауданының бюджеті, бюджет кірістері, жергілікті басқару, нәтижеге бағытталған бюджеттеу.

RESUME**Z. Ussembayeva***S.I. "Department of Finance of Zhelezin district" (Zhelezin district)****The effectiveness of the budget management at the local level
(as exemplified by Zhelezinskiy district)***

This article describes the mechanism of budget management. The tools to improve the efficiency of budget revenue have been identified. The material is presented as exemplified by the budget of Zhelezinskiy district. The transition from budgeting based on the principle of "cost control" to the formation according to the principle "management by results" is justified. In this regard, in the financial sector a new concept – result-oriented budgeting (ROB). The tree of problems of the state financial control and the ways of their solution are offered. The article has practical importance, since the problems described in a currently particularly relevant.

Key words: budget, budget system, budget of Zhelezinskiy region, budget revenues, local government, result-oriented budgeting