

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПОНЯТИЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

Авторы: *Оспанов Нурлан Болатович (Академия Кайнар)
Бейсенов Алибек Пернебекович (Академия Кайнар)*

Аннотация: *В условиях развития рыночной экономики бюджетная система выступает одним из главных инструментов регулирования экономических процессов. Построение эффективной бюджетной системы позволяет устойчиво преодолевать различного рода негативные влияния финансового кризиса, обеспечивать реализацию программ долгосрочного развития страны, повышения уровня благосостояния населения, улучшения деятельности предпринимательских субъектов.*

Ключевые слова: *бюджет, государство, бюджетная система, доходы и расходы, общественные потребности, бюджетный процесс, децентрализация бюджетных расходов*

В современных условиях нестабильности мировой финансовой системы, снижения цен на сырьевые ресурсы, развития девальвационных процессов в казахстанской экономике важным фактором рационального развития государственных финансов является бюджетная система. Бюджетная система является весомым элементом воздействия на различные общественные процессы и действенным инструментом управления инновационным развитием страны. Поэтому сегодня достаточно актуальным вопросом для экономических исследований является научно обоснованный анализ сущности бюджетной системы и определения ее концептуальных основ.

Правильно построенная бюджетная система позволяет также эффективно осуществлять процесс перераспределения результатов экономического роста и использования национального богатства, создавая тем самым стимулы для дальнейшего устойчивого развития общества.

Бюджетная система государства направлена на систематизацию развития самого государства и его институтов, создание эффективной системы управления государственными финансами, приоритетной целью формирования которого является не только выполнение государством социальных обязательств на основе национальной системы интересов и ценностей, но и обеспечение экономического роста и формирования инвестиционной привлекательности страны, неэффективная бюджетная система стимулирует негативные процессы в функционировании и развитии экономики страны, существенно влияет на финансовые результаты деятельности субъектов хозяйствования и граждан, а следовательно, и на уровень макроэкономических параметров.

Профессор Зейнельгабдин А.Б. дает более полное определение бюджетной системы: бюджетная система представляет собой совокупность форм бюджетных отношений, видов бюджета (государственный, республиканский и местные), методов и способов их составления, исполнения, а также совокупность финансовых и других органов управления. При этом совокупность бюджетных отношений составляет основу

(базис) бюджетной системы. А надстройкой ее являются виды бюджетов, финансовые и другие органы управления, определяющие формы бюджетных отношений и осуществляющие составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов (государственного, республиканского и местных) на основе использования различных методов и способов управления [3, с.74].

Президент республиканского общественного объединения ветеранов органов налоговой службы, д.э.н., профессор Нурумов А.А. под бюджетной системой понимает совокупность финансовых отношений государства с юридическими, физическими лицами и регионами по формированию и использованию централизованных денежных фондов, бюджетов и способов, методов их составления и использования, а также совокупность органов управления этими бюджетами [4, с.30].

Совокупность бюджетных отношений включает взаимоотношения государства со следующими субъектами: с хозяйствующими субъектами и населением, государственными учреждениями и организациями, государственными предприятиями, финансовыми институтами Республики Казахстан и зарубежными институтами, а также другими государствами.

Формы бюджетных отношений возникают в процессе формирования централизованных фондов государства и использования их при выполнении функции государства. В условиях рынка особенность этих форм бюджетных отношений заключается в том, что государство становится равноправным партнером для юридических и физических лиц, оказывающих услуги государству при выполнении его функций, а также налоговых и других обязательств.

Исследование теоретических аспектов функционирования бюджетной системы в современных условиях показывает, что на рынке используются новые формы бюджетных отношений, в частности, отношения государства с частными фирмами, компаниями при оказании услуг государственным органам, национальным компаниям и государственным финансовым институтам. Эти отношения в теоретическом и практическом аспектах недостаточно изучены, что приводит к неэффективному использованию бюджетных средств.

Следует отметить, что все формы бюджетных отношений в республике отражаются в республиканском бюджете, областных бюджетах и бюджетах города республиканского значения и столицы, а также бюджетах районов. В республике понятие «государственный бюджет» используется как сводный бюджет, объединяющий указанные выше бюджеты. На наш взгляд, такой подход в определенной степени не позволяет в полном объеме показать роль и значение государственного бюджета как инструмента регулирования экономики.

Кратко резюмируя, можно заметить, что бюджетная система:

- незамкнутая, т.е. открытая: денежные средства поступают в нее извне от «бюджетоуполномоченных», в т.ч. налогоплательщиков и в свою очередь финансы из нее попадают в другие сферы (например, за оказанные услуги и поставленную продукцию они направляются из системы в производственный сектор экономики), а кроме того, в

бюджетную систему поступают и влияют на ее функционирование регулирующие сигналы от исполнительных, законодательных и судебных органов власти и из нее идет обратная связь в эти структуры, которая должна служить информационной базой для принятия новых или уточнения ранее принятых решений;

- большая, т.е. состоит из нескольких подсистем: государственный, республиканский и местные бюджеты;
- иерархическая, т.е. взаимосвязь элементов указанных выше подсистем достаточно четко структурирована и функционирует в устойчивой зависимости от управляющих импульсов вышестоящей подсистемы, которая также подразумевает наличие определенной финансовой инфраструктуры, обеспечивающей такое взаимодействие (банковский, страховой и фондовый секторы экономики);
- фактически, даже при наличии в её составе нескольких подсистем, является единой, т.е. все её элементы – бюджетополучатели – в финансовом плане равнозначны по своему положению, и для равновесия и устойчивости система должна обладать качествами рационального саморегулирования и саморазвития;
- поскольку является открытой, постольку взаимодействует с другими системами: налоговой, банковской, страховой, фондовой и некоторыми другими;
- в силу тесного взаимодействия с другими системами (см. выше) образует вместе с ними и входит в состав более сложной системы – финансовой;
- является базовой, т.е. образует ядро для финансовой системы, так как банковская, налоговая, страховая и фондовая системы могут функционировать только при наличии государства;
- на основе добровольных перечислений денежных средств в бюджет обеспечивает, прежде всего, экономические интересы большинства членов общества, которые, только объединив свои перечисления могут гарантировать безопасность своей жизни и жизни своих близких, защитить свои имущественные и иные права от преступных посягательств, а также проводить внешнюю политику, развивать здравоохранение, культуру, науку, образование, т.е. развивать собственно бюджетную систему;
- в рамках системы объединяет вышеперечисленные экономические интересы граждан только при наличии их доброй воли, т.е. политического согласия в обществе, которое собственно является предпосылкой существования любого государства;
- одновременно выступает и объектом, и субъектом управления, т.е., с одной стороны, государство осуществляет регулирование ее функционирования, а, с другой, она сама направляет развитие входящих в неё элементов – бюджетополучателей.

Осуществление функций государства возможно только при их материально опосредованной, поскольку деятельность государства связана с прямыми расходами государственных средств. Расходы показывают конкретную величину затрат. Совокупность конкретных видов государственных расходов всех уровней бюджетов, взаимосвязанных между собой, представляет собой систему расходов бюджета любого государства. Построение системы расходов основывается на принципах целевого направления средств, режима экономии и безвозвратности расходования государственных средств.

Государственные расходы должны осуществляться строго по целевому назначению — по направлениям, предусмотренным бюджетом. Принцип безвозвратности средств используется в основном к финансированию социальной

сферы, а когда речь о финансировании развития экономики, то имеет место результативное инвестирование, то есть действует принцип возвратности выделяемых бюджетных ассигнований, которые рассматриваются при этом как производительные расходы бюджета. Принцип соблюдения режима экономии представляет собой систему форм и методов снижения расходов бюджета, которые позволяют осуществлять наибольшую результативность и эффективность использования бюджетных ресурсов.

Государственными расходами являются затраты государства на обеспечение бесперебойного функционирования, удовлетворение потребностей членов общества, которые покрываются из централизованных и децентрализованных фондов денежных средств. Все эти расходы государства в подавляющей части финансируются за счет средств, концентрируемых в государственном бюджете. Расходы государственного бюджета по роли в общественном воспроизводстве можно подразделить на две группы затрат:

- а) по обеспечению непрерывного процесса производства, увеличению производственных фондов;
- б) по удовлетворению социально-культурных потребностей членов общества.

К первой группе относятся расходы государственного бюджета, направленные на финансирование экономики. Ко второй относятся затраты бюджета на финансирование социально-культурных мероприятий, образования, науки, обороны и управления государством.

Соотношение между этими группами расходов определяет эффективность бюджета. Чем выше уровень затрат, направляемых на развитие конкурентоспособной экономики, и, соответственно, ниже уровень потребительских затрат бюджета, тем эффективнее использование бюджетных средств. При этом эффективность расходования бюджетных средств зависит от методики формирования расходов государственного бюджета, которая в свою очередь, зависит от проводимой государством социальной политики и сложившейся в данный момент социально-экономической ситуации.

Особенности формирования расходов по видам бюджетов заключается в сущности их предназначений. При формировании расходов по видам бюджетов учитываются такие основные факторы:

- а) разграничение функций между органами управления; б) подчиненность учреждений;
- в) границы деятельности учреждений;
- г) целесообразность отнесения расходов на данный бюджет.

Расходы между уровнями бюджетной системы распределяются в соответствии с Бюджетным кодексом РК,

Расходы республиканского бюджета формируются для финансирования следующих направлений:

- государственные услуги общего характера; оборона, общественный порядок, безопасность;
- правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность;
- образование;
- здравоохранение;
- социальная помощь и социальное обеспечение;
- культура, спорт, туризм и информационное пространство;
- сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды, земельные отношения;
- промышленность, недропользование, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность;
- транспорт и коммуникации;
- регулирование экономической деятельности; прочие направления.

Аналогичные направления расходования бюджетных средств, но имеющих значение для соответствующих административно- территориальных единиц, формируются на уровне нижестоящих бюджетов. Формирование расходов местных бюджетов регулируется Бюджетным кодексом, нормативно- правовыми актами, решениями маслихатов соответствующих административно-территориальных единиц. Местные органы власти наделены полномочиями по использованию экономической и финансовой базы территорий.

Экономическую базу каждой отдельной административно- территориальной единицы составляют собственное имущество и переданные им объекты, которые являются источниками доходов для удовлетворения социально-экономических потребностей местного населения. Финансовая база представляет финансовые ресурсы, состоящие из собственных бюджетных средств и официальных трансфертов из вышестоящих бюджетов. Состав и формирование расходов каждого уровня бюджетной системы определяется действующими законодательными актами, наличием конкретных объектов на соответствующей административно-территориальной единице, которые необходимо финансировать, и затратами для обеспечения их жизнедеятельности [1].

Как экономическая категория государственные расходы выражают экономические отношения, связанные с распределением, перераспределением и потреблением части валового общественного продукта в целях развития и совершенствования общественного производства, удовлетворения разнообразных потребностей общества.

Понятие «расходы» имеет двойной смысл:

Использование денежных средств по их целевому назначению, то есть непосредственную трату денежных средств в процессе обмена. В этом случае в состав расходов включаются расходы предприятий и организаций производственной и

непроизводственной сферы, населения, осуществляемые за счет конечных доходов, а валовой общественный продукт распадается на три фонда: фонд возмещения, фонд накопления, фонд потребления.

От фактического расходования средств в процессе обмена следует отличать расходы распределительного характера, которые формируются посредством финансов: при использовании общегосударственных фондов и распределении фондов предприятий по их целевому назначению; денежные расходы служат основой формирования конечных доходов всех субъектов хозяйствования.

Эти два аспекта отражают противоречивость и сложность понятия «расходы» при его трансформации в понятие «затраты»: если «расходы» предполагают окончательную трату, потребление (в противоположность «доходу»), то «затраты» означают издержки «в зачет», наперед, в ожидании будущего дохода или прибыли.

В состав государственных расходов входят расходы государственного бюджета, государственных внебюджетных фондов, государственных предприятий и организаций, учреждений производственной и непроизводственной сфер.

В состав расходов предприятий государственного сектора входят:

- затраты, связанные с производственной, хозяйственно-эксплуатационной деятельностью;
- на расширенное воспроизводство (в основные и оборотные фонды);
- платежи в бюджет и внебюджетные фонды; в поощрительные и стимулирующие фонды.

Первая группа затрат связаны с кругооборотом фондов (капитала) и представляет собой возмещение издержек производства и относятся к расходам условно. Поэтому государственные расходы по предприятиям включают только вторую и третью группы расходов.

Положение государственных расходов среди других категорий определяется значением государственной собственности и ролью государства в современных условиях. Государство является собственником средств производства, выступает организатором производственного процесса, участвует в создании и распределении валового общественного продукта и в соответствии со своими функциями и задачами через систему государственных расходов удовлетворяет значительную часть общественных потребностей. Хотя доля государственного сектора в экономике республики за период реформирования резко снизилась, но в распоряжении государства остается значительная доля собственности, денежных ресурсов. Поэтому категория «государственные расходы» отражает устойчивые экономические отношения и сохраняет свое значение в перспективе.

Роль государственных расходов определяется тем, что преобладающая их часть направляется для производства или обеспечения общественными товарами, благами и услугами населения страны. Расходы на социально- культурные цели, оборону, охрану

правопорядка, управление, на продукцию и услуги государственных инфраструктурных предприятий и организаций, призваны удовлетворить общие потребности населения в дополнение к обеспечению рыночными товарами и услугами со стороны как государственного, так и рыночного секторов экономики.

Совокупность всех видов расходов по направлениям и целевому назначению образует систему государственных расходов. Государственные расходы в подавляющей своей части производятся за счет чистого дохода общества, централизованного в бюджете государства или находящегося в распоряжении государственных предприятий. Они могут возмещаться* также суммами амортизации, включаемой в себестоимость продукции, которые направляются на капитальные вложения, предусматриваемые для увеличения производственных фондов государственного хозяйства. Часть государственных расходов покрывается за счет средств населения в виде налоговых платежей, поступлений от займов и пр. Для финансирования государственных расходов привлекаются долгосрочные кредиты банков, в целях увеличения и технического совершенствования основных производственных фондов и погашаемые в последующем из доходов предприятий.

Организация государственных расходов достигается посредством их прогнозирования, а также установления строгого порядка их финансирования и использования средств. Поэтому, одним из принципов организации государственных расходов является плановость. Государство участвует в распределении и перераспределении валового общественного продукта и национального дохода между производственной и непроизводственной сферами, отраслями, экономическими районами в целях сбалансированного развития национального хозяйства и повышения социального уровня жизни народа. Основным методом планирования государственных расходов является балансовый метод.

Целевой характер финансирования государственных расходов предполагает использование государственных средств на строго определенные мероприятия. Этим обеспечивается достижение пропорций в развитии отдельных отраслей национального хозяйства и регионов, выделение средств в первую очередь на развитие наиболее перспективных и прогрессивных отраслей, определяющих научно-технический прогресс и решение важнейших социальных проблем.

Безвозвратный характер финансирования государственных расходов не требует непосредственного возмещения предоставленных ресурсов (в отличие от кредитного метода). Предоставление финансовых ресурсов согласно данному принципу, в последнее время совмещается с кредитными методами финансирования из государственного бюджета, (например, Государственный фонд финансовой поддержки сельского хозяйства); это повышает эффективность используемых ресурсов.

Финансирование в меру выполнения планов (прогнозов) развития предполагает выделение финансовых ресурсов лишь при выполнении производственных показателей и осуществлении мероприятий в соответствии с прогнозами экономического и социального развития.

Соблюдение режима экономии в использовании ресурсов - важный принцип организации государственных расходов, направленный на мобилизацию внутренних резервов и усиление контроля за расходованием государственных средств во всех подразделениях производственной и непроизводственной сфер, рациональное и бережливое их использование.

Необходимым принципом организации государственных расходов является оптимальное сочетание бюджетных, кредитных и собственных источников их покрытия. Этот принцип выражает процесс софинансирования государственных расходов.

Классификация государственных расходов. Отдельные виды государственных расходов неоднородны по экономическому содержанию и значению. Этим обуславливается различия в источниках, формах и методах финансирования затрат.

Важнейшим критерием разграничения государственных расходов является их отношение к процессу материального производства и создания национального дохода. В соответствии с этим государственные расходы по экономическому содержанию подразделяются на три основные части:

- расходы, непосредственно связанные с материальным производством и относящиеся к производственной сфере;
- расходы в непроизводственной сфере деятельности;
- расходы на создание государственных резервов.

Первая группа расходов обусловлена хозяйственной деятельностью государства и связана с созданием национального дохода. Вторая группа государственных расходов связана с потреблением национального дохода для удовлетворения общественных потребностей общества. Средства, расходуемые на непроизводственную сферу, направляются, прежде всего, на содержание учреждений просвещения и здравоохранения, развитие науки и культуры, жилищное и культурно-бытовое строительство, социальное страхование работников, а также на социальное обеспечение всех членов общества. Государство также затрачивает средства на оборону, содержание государственного аппарата и другие мероприятия, связанные с деятельностью государственных органов.

Расходы на нужды непроизводственной сферы являются той частью национального дохода, которая поступает в фонд потребления. Однако рост затрат в непроизводственной сфере в конечном счете также сказывается на темпах роста общественного производства и повышения его эффективности. Это достигается за счет подготовки квалифицированных кадров, обеспечения медицинского обслуживания работников сферы материального производства. Оптимальное распределение государственных расходов между фондом накопления и фондом потребления является важнейшей задачей экономической политики государства. Соотношение фонда накопления и фонда потребления изменялось: в последние годы темпы роста фонда потребления превышали темпы роста фонда накопления. Удельный вес фонда потребления в национальном доходе, используемом на

потребление и накопление, составляет в Казахстане 86%.

Государственные расходы третьей группы — на создание и пополнение государственных резервов предназначаются для удовлетворения потребностей как производственной, так и непроизводственной сфер при чрезвычайных обстоятельствах, например, при стихийных бедствиях, для возмещения потерь и обеспечения бесперебойности снабжения предприятий, учреждений, организаций и населения товарами и продуктами. Создание таких резервов и децентрализованном порядке (отдельно у каждого предприятия и организации) было бы нерациональным. Централизованный порядок их образования позволяет относительно снизить их необходимые резервы и наиболее эффективно использовать эти резервы.

По предметному признаку (целевому) государственные расходы делятся на расходы на экономику, социально-культурные мероприятия, науку, оборону и управление.

По территориальному признаку государственные расходы делятся по экономическим регионам. Такая классификация позволяет активно воздействовать на размещение производительных сил и совершенствование пропорций в народном хозяйстве.

Государственные расходы по отраслевому признаку в сфере материального производства делятся на затраты в промышленность, строительство, сельское хозяйство, транспорт и связь, торговлю, снабжение и заготовки; в непроизводственной сфере подразделяются на затраты на образование, науку, здравоохранение и физическую культуру, социальное страхование и социальное обеспечение, на оборону и управление.

Государственные расходы должны обеспечить наиболее полное удовлетворение государственных потребностей при максимально эффективном использовании средств. В связи с этим существуют два метода финансирования государственных расходов, определяемые особенностями хозяйствования:

Финансирование хозрасчетных предприятий и организаций производится за счет собственных ресурсов, кредитов банка и в недостающей части - за счет бюджетных ассигнований.

Бюджетное финансирование. В сметном порядке финансируются затраты на социально-культурные мероприятия, содержание органов государственной власти и управления, оборону, определяемые на основе особых документов — смет. Учреждения и организации, финансируемые в сметном порядке, называются бюджетными.

Как способ, в исключительных случаях, применяется эмиссионное финансирование за счет выпуска наличных денег в обращение и кредитной эмиссии (безналичной).

Применяются следующие формы бюджетного финансирования: дотации,

субвенции, субсидии.

При дотациях денежные средства выделяются в безвозвратном порядке из бюджета и внебюджетных фондов для покрытия убытков предприятий и организаций, а также для сбалансирования нижестоящих бюджетов. Данная форма была распространена в виде возмещения разницы в ценах на сельскохозяйственную продукцию, поддержание социально-приемлемых цен на отдельные продукты и товары, на покрытие убытков жилищно- коммунального хозяйства, частичное возмещение издержек театрально- зрелищных и других организаций непроизводственной сферы.

Субвенции - форма целевой государственной финансовой помощи на программы и мероприятия по обеспечению социальной поддержки населения и другие цели; в случае нарушения целевого использования средства подлежит возврату.

Субсидии — пособия в денежной или натуральной форме за счет средств бюджета, внебюджетных и специальных фондов на безвозвратное финансирование определенных мероприятий на долевой основе.

Перечисленные формы (в случаях их нормального осуществления) принимают вид трансфертного финансирования. Трансферты, в широком смысле — безвозмездная и невозвратная передача средств при их перераспределении для финансирования определенных потребностей из бюджета и внебюджетных фондов. Как правило, это выплаты по социальному страхованию и обеспечению, пособий по безработице, на содержание системы образования, здравоохранения, культуры и т.д.

В значительной степени государственные расходы осуществляются через систему государственных закупок.

Государственные закупки - приобретение государственными органами, государственными учреждениями, а также государственными предприятиями, юридическими лицами, пятьдесят и более процентов акций (долей) или контрольный пакет акций которых принадлежит государству, и аффилированными с ними юридическими лицами товаров, работ и услуг за счет имеющихся в их распоряжении денежных средств.

Система государственных закупок основывается на необходимости государственной монополии в сферах деятельности, важных с точки зрения обеспечения устойчивости общества и государства.

Государственная монополия в сфере государственных закупок - сфера деятельности, хозяйствование в которой осуществляется исключительно государственными органами и (или) государственными предприятиями на основании законодательных актов, а также в случаях, когда введение конкуренции нецелесообразно из соображений национальной безопасности, обеспечения правопорядка, интересов обороны и оборонно-промышленного комплекса.

Конкурс — способ проведения государственных закупок, направленный на

приобретение заказчиком товаров, работ и услуг и обеспечивающий открытую и добросовестную конкуренцию между потенциальными поставщиками.

Регулирование процесса государственных закупок основывается на следующих принципах:

Оптимального и эффективного расходования используемых для закупки денежных средств;

Предоставления всем потенциальным поставщикам равных возможностей для участия в процессе государственных закупок;

Добросовестной конкуренции среди потенциальных поставщиков; Гласности процесса государственных закупок.

Государственные закупки осуществляются одним из следующих способов:

Открытого конкурса; Закрытого конкурса;

Выбора поставщика с использованием запроса ценовых предложений;

Из одного источника;

Через открытые товарные биржи.

Предметом государственных закупок не являются: общественные работы;

- заработная плата, пособия, командировочные расходы и другие обязательные платежи в бюджет;
- авторское вознаграждение, выплачиваемое авторам произведений науки, литературы и искусства;
- представительные расходы;
- расходы, необходимые для участия в выставках, семинарах, конференциях, совещаниях;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников за рубежом;
- залог, гарантия и другие способы обеспечения исполнения обязательства по договорам о привлечении финансовых услуг;
- приобретение имущества с целью передачи в лизинг в рамках осуществления лизинговой деятельности;
- передача в лизинг, факторинг, франчайзинг, выплата вознаграждения по договору комиссии, доверительное управление, субсидирование в части выплаты средств из бюджета непосредственно получателю субсидии;
- финансовые услуги (за исключением страховых услуг);
- расходование средств грантов, предоставляемых на безвозмездной основе;
- государственный образовательный заказ;
- гарантированный объем бесплатной медицинской помощи; приобретение ценных бумаг;
- монетарная деятельность Национального Банка Республики Казахстан, его

деятельность по доверительному управлению Национальным фондом Республики Казахстан;

- деятельность Инвестиционного фонда Республики Казахстан;
- оплата за предоставление земельных участков на основе актов государственных органов;
- некоторые другие виды товаров, работ, услуг.

Тем не менее, при осуществлении перечисленных закупок заказчики обязаны руководствоваться принципами правового регулирования процесса государственных закупок [2].

Список использованных источников:

1. Зейнелгабдин А.Б. О государственном бюджете и бюджетной системе в рамках оценки финансовой системы Казахстана, в монографии Финансовый сектор и его возможности в стратегии развития Казахстана, Астана, 2018г.
2. Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А. Государственный бюджет: Учебник / Под общ.ред. к.э.н., доцента Б.С. Утибаева - Алматы: Экономика, 2006. - 412с.
3. Мельников В. Д. Основы финансов: Учебник. - Алматы: ТОО «Издательство LEM», 2009. - 600с.