

1. Наименование концепции

КОНЦЕПЦИЯ

проекта Бюджетного кодекса Республики Казахстан

(в новой редакции)

2. Название законопроекта

Бюджетный кодекс Республики Казахстан

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Проект Бюджетного кодекса в новой редакции (далее – проект Бюджетного кодекса) разрабатывается в соответствии с пунктом 26 Антикризисного плана действий Правительства и Национального Банка по обеспечению экономической и социальной стабильности на 2016-2018 годы, одобренного на заседании Правительства 8 декабря 2015 года.

Главой государства на совещании 19 августа 2015 года по системным мерам экономической политики и в Послании к народу Казахстана от 30 ноября 2015 года даны поручения по внедрению новых подходов к бюджетной политике, в т.ч. направленных на снижение нагрузки на бюджет и пересмотр системы расходов, а также новых подходов к формированию и использованию Национального фонда.

Кроме того, в соответствии с Шагом 98 «Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», предстоит внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления на уровне сельского округа, села, поселка и города районного значения.

Реализация вышеуказанных поручений Главы государства и поставленных задач найдет отражение в рамках разработки нового Бюджетного кодекса.

Кроме того, проект Бюджетного кодекса будет разрабатываться с учетом принципов преемственности норм действующего бюджетного законодательства, исключения неоднозначного толкования и совершенствования редакции статей, а также с учетом внедрения передового опыта Организации по Экономическому Сотрудничеству и Развитию (далее – ОЭСР) в области бюджетного управления.

С учетом вышеотмеченного основными концептуальными новшествами нового Бюджетного кодекса станут следующие направления.

1) Укрепление устойчивости государственных финансов и рациональное использование Национального фонда;

1.1 В целях повышения устойчивости государственных финансов предлагается утверждать

дефицит республиканского бюджета, финансируемый путем заимствования, на 3 года в % к ВВП (без его изменения при формировании проекта бюджета на очередной трехлетний период, с ежегодным добавлением третьего года планового периода).

1.2 Главой государства в Послании к народу Казахстана 30 ноября 2015 года дано поручение по разработке новой Концепции формирования и использования Национального фонда с учетом изменившихся внешних условий развития.

В связи с этим, положения Бюджетного кодекса, касающиеся функционирования Национального фонда будут приведены в соответствие с новой Концепцией формирования и использования Национального фонда.

1.3 С учетом рекомендаций МВФ и Всемирного Банка будет предусмотрено новое определение ненефтяного дефицита и консолидированного бюджета.

По определению «нефтяной дефицит».

Согласно определению, данному в действующем Бюджетном кодексе, нефтяной дефицит (профицит) бюджета равен разнице поступлений в бюджет без учета поступлений трансфертов из Национального фонда и расходов бюджета.

При этом, помимо трансфертов из Национального фонда, в республиканский бюджет напрямую поступает вывозная таможенная пошлина на сырую нефть, которая также относится к нефтяным доходам.

Согласно мировой практике расчета, нефтяной дефицит должен исключать все доходы, поступающие от нефтяного сектора.

В связи с этим, будет введено новое определение ненефтяного дефицита бюджета, предусматривающего исключение трансфертов из Национального фонда и вывозной таможенной пошлины на сырую нефть.

По определению «консолидированный бюджет».

По действующему Бюджетному кодексу консолидированный бюджет объединяет республиканский бюджет, бюджеты областей, городов республиканского значения, столицы, поступления и расходы Национального фонда, без учета взаимопоглощаемых операций между ними.

При этом, консолидированный бюджет не учитывает денежные потоки Государственного фонда социального страхования и Фонда социального медицинского страхования, который начнет функционировать с 1 января 2017 года.

Для более полного учета всех доходов и расходов бюджета и внебюджетных фондов в соответствии с мировой практикой будет дано новое определение консолидированного бюджета, включающего также поступления и расходы Государственного фонда социального страхования и Фонда социального медицинского страхования.

2) Углубление ориентированности бюджета на результат и повышение самостоятельности администраторов бюджетных программ

2.1 В продолжение проведенной в 2015 году работы по укрупнению республиканских бюджетных программ вокруг стратегических целей предусматривается утверждение расходов бюджета в разрезе администраторов бюджетных программ и бюджетных программ без деления на функциональные группы и разделы структуры бюджета.

Это позволит провести дальнейшее укрупнение бюджетных программ, не меняя структуры расходов бюджета.

В свою очередь, разбивка расходов по функциональным группам и разделам будет отражаться в сводном плане финансирования и отчетности об исполнении.

2.2 В целях повышения самостоятельности и ответственности госорганов за планирование показателей результатов и их достижение, предлагается изменения в бюджетную программу согласовывать с уполномоченными органами по государственному и бюджетному планированию только при изменении показателей конечного результата бюджетной программы.

2.3 С 2016 года укрупнены республиканские бюджетные программы в рамках достижения одной цели стратегического плана.

Укрупнение предоставило большую самостоятельность администраторам бюджетных программ по перераспределению средств внутри бюджетных программ и позволяет оперативно управлять бюджетными средствами в ходе исполнения бюджета.

Кроме того, в целях учета приоритетности расходов бюджетных программ при проведении секвестра в 2015 году внесены изменения в Бюджетный кодекс по осуществлению секвестра в размере до 10 % в целом по расходам бюджета, а не по каждой бюджетной программе.

В связи с этим, механизм условно финансируемых расходов будет исключен.

3) Снижение нагрузки на государственный бюджет

3.1 Главой государства на совещании 19 августа 2015 года по системным мерам экономической политики поручено разработать новые подходы к бюджетной политике, в том числе предусматривающие сокращение бюджета с учетом мер всеобщей экономии.

В целях снижения нагрузки на государственный бюджет будут предусмотрены нормы по применению сервисной модели капитальных затрат государственного бюджета и эксплуатации объектов государственных органов и учреждений с привлечением частных операторов.

3.2 В настоящее время ведется работа по реформированию структуры государственной собственности, которая предполагает деление юридических лиц с участием государства в зависимости от коммерческой или некоммерческой направленности деятельности.

Все государственные организации предлагается разделить на две группы.

1 группа – государственные учреждения как некоммерческие организации, созданные государством для реализации государственных функций.

2 группа - государственные предприятия (государственные учреждения, не являющиеся государственными органами и специальными органами, государственные предприятия на праве оперативного управления, государственные предприятия на праве хозяйственного ведения, которые не были реорганизованы в ТОО либо АО), необходимые государству для реализации социально значимых общественных функций и услуг.

Услуги или выполнение работ, направленных на осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг либо на выполнение обязательств государства, определенных нормативными правовыми актами, оказываемых либо выполняемых государственными предприятиями, предлагается финансировать посредством государственного заказа.

В настоящее время в Республике Казахстан реализуются государственный образовательный заказ, государственный оборонный заказ, государственный социальный заказ, государственный заказ на оказание гарантированного объема бесплатной медицинской помощи. Порядок их реализации определяется соответствующими отраслевыми законами.

В рамках работы по реформированию структуры госсобственности предлагается ввести в Бюджетном кодексе единое понятие «государственный заказ».

Государственное задание, при этом, будет определено как одна из форм государственного заказа.

4) Укрепление финансового обеспечения функционирования местного самоуправления (далее – МСУ), повышение самостоятельности и ответственности местных исполнительных органов.

4.1 На сегодняшний день аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов, не имеют самостоятельного бюджета, но являются администраторами 19-ти бюджетных программ. Эти расходы предусматриваются в составе бюджета района (города областного значения) и утверждаются соответствующими маслихатами.

Шагом 98 «Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» предусмотрено внедрение самостоятельного бюджета на уровне сельского округа, села, поселка и города районного значения (бюджет местного самоуправления).

В соответствии с подходами, одобренными Национальной комиссией по модернизации, самостоятельный бюджет местного самоуправления будет введен как 4 уровень государственного бюджета с 2018 года в административно-территориальных единицах с населением более 2 тыс. человек, а повсеместное внедрение – после 2020 года.

Доходная часть бюджета местного самоуправления будет состоять из собственных доходов (налоговые и неналоговые поступления, поступления от продажи основного капитала) и

трансфертов из вышестоящих бюджетов (субвенции, целевые трансферты).

Направлениями расходов будут определены направления, по которым в настоящее время финансируются 19 бюджетных программ аппаратов акимов.

Утверждать бюджет местного самоуправления будет маслихат района.

Исполнение самостоятельного бюджета МСУ будет возложено на аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

4.2 Трансферты общего характера направлены на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления гарантированных государством услуг и являются стабильными в трехлетнем периоде.

Положительной стороной стабильности трансфертов общего характера в трехлетнем периоде является то, что доходы, полученные местными исполнительными органами выше прогноза, остаются в их распоряжении и не изымаются в республиканский бюджет, что создает стимул в увеличении налоговой базы по налогам, поступающим в местный бюджет (в 2008-2010 годах – 403,1 млрд. тенге, в 2011-2013 годах – 523,5 млрд. тенге, в 2014-2015 годах 193,7 млрд. тенге). Также обеспечивается стабильность планирования базовых расходов местных бюджетов на три года.

Отрицательной стороной является рост объемов целевых текущих трансфертов регионам на компенсацию потерь местных бюджетов, связанных с принятием новых нормативных правовых актов (в период действия трансфертов общего характера на 2011-2013 годы целевые текущие трансферты выросли с 201,9 млрд. тенге в 2011 году до 589,5 млрд. тенге в 2015 году).

Кроме того, из республиканского бюджета ежегодно регионам выделяется большое количество целевых трансфертов на развитие, объем которых растет из года в год.

За прошедшие 9-10 лет существенно расширились сферы финансирования за счет целевых трансфертов на развитие из республиканского бюджета. Из республиканского бюджета стали финансироваться объекты местного уровня, в том числе небольшой стоимости, и сфер, которые относятся к компетенции местных исполнительных органов.

В связи с этим, в рамках реформирования межбюджетных отношений будет дополнительно проработан вопрос перехода на ежегодное установление субвенций и изъятий для более полной передачи в базу расходов местных бюджетов целевых трансфертов.

5) Повышение эффективности государственных инвестиционных проектов (далее – ГИП)

5.1 Внедрение принципов проектного менеджмента для ГИП.

В мировой практике в настоящее время широко используются инструменты проектного менеджмента (управление проектами), кроме того, у развитых стран таких как США, Великобритания, Япония, ФРГ, и др. имеются национальные стандарты. Наиболее известными

стандартами в сфере проектного менеджмента являются: PMBOK Guide (PMI, 1996 г.), ISO 10006 (ISO, 1997 г.), Prince 2 (PRojects IN Controlled Environments), BS 6079 (British Standards Board, 1996 г.), DIN 69900 series x-50-100 series (German standards DIN 69900 to 69903 and 69905) и др.

В соответствии с данными Международной ассоциации управления проектами (IPMA), использование современной методологии и инструментария управления проектами позволяет экономить 20-30% времени и около 15-20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ.

В Республике Казахстан инструменты проектного менеджмента используются в частных организациях и крупных квазигосударственных компаниях. В 2012 году, на базе международного стандарта ИСО, был принят казахстанский национальный стандарт в сфере управления проектами СТ РК ISO 21500-2012 «Руководство по управлению проектами».

С учетом принятых мер в данном направлении, будет проведено внедрение управления проектами при разработке, планировании, реализации, мониторинге и завершении ГИП, путем совершенствования нормативно-правовой базы в части управления ГИП.

Планируется законодательно закрепить элементы проектного менеджмента, в том числе:

- Группа по управлению проектом;
- План по управлению проектом (пошаговые инструкции от инициации до полного завершения ГИП).

5.2 Повышение гибкости планирования ГИП

При разработке нового Бюджетного кодекса предусмотреть возможность изменения механизма финансирования с бюджетных инвестиций на проект государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), бюджетный кредит, государственная гарантия на различных стадиях планирования и реализации.

5.3 Оптимизация процедур планирования и реализации проектов ГЧП.

При разработке нового Бюджетного кодекса планируется провести анализ бюджетных процедур с целью выявления процессов, затягивающих и усложняющих механизмы по планированию и реализации концессионных проектов.

На стадии планирования концессионных проектов, администраторам бюджетных программ необходима разработка инвестиционного предложения, затем концессионного предложения и конкурсной документации. Разработка концессионного предложения является одним из документов, который обеспечивает вход в процесс разработки конкурсной документации. В целях исключения дублирования процессов, а также упрощение процедур планирования будет исключена разработка концессионного предложения, а также рассмотрены и упрощены другие этапы планирования проекта.

Дополнительно предлагается консультативное сопровождение осуществлять в порядке, определяемом уполномоченным органом по государственному планированию (в настоящее

время порядок определяется уполномоченным органом по исполнению бюджета).

Учитывая масштабное внедрение механизмов ГЧП и увеличивающееся количество прорабатываемых проектов ГЧП, в том числе со стоимостью менее 4 миллионов месячных расчетных показателей, предлагается созывать комиссию по концессиям на уровне Правительства только по особо значимым проектам, по остальным проектам создавать Комиссии на уровне государственного органа, возглавляемые первым руководителем потенциального государственного партнера.

Расходы по выплате обязательств по отдельным проектам ГЧП (сервисный контракт, лизинг, доверительное управление и имущественный найм) включаются в проект бюджета на основании положительного заключения на конкурсную документацию проекта ГЧП и положительного решения соответствующей бюджетной комиссии.

5.4 Внедрение отдельного института поверенного агента для частных проектов.

Предусмотрен дополнительный механизм предоставления государственной гарантии путем внедрения отдельного института поверенного агента для частных проектов с определением отдельного лимита предоставления государственной гарантии для поверенного агента в рамках общего лимита.

При этом, существующий механизм отбора останется только для проектов, погашение которых предполагается из бюджета.

Институт поверенного агента по государственным гарантиям возможно реализовать на основе институтов развития, имеющих экспертную базу (опыт экспертизы) по различным отраслям экономики, такие как НУХ «Байтерек» (АО «Банк развития Казахстана») для проработки, отбора и мониторинга реализации проектов.

Оплата услуг поверенного агента производится за счет заемщика, при этом стоимость услуг определяется по согласованию с Министерством финансов.

В целях повышения ответственности по отбору проектов, по проектам со стоимостью менее 4 миллионов месячных расчетных показателей, поверенный агент будет нести солидарную ответственность (оперативная финансовая поддержка по погашению долга, в т.ч. возможность софинансирования), а государство субсидиарную ответственность (выплата по государственной гарантии по итогам принятия всех разумных мер по выплате долга заемщиком).

Данный механизм позволит привлечь льготное финансирование на уровне суверенного рейтинга для реализации коммерчески окупаемых инвестиционных проектов, которые готовы софинансировать институты развития, иностранные банки и международные финансовые организации и охватить более широкий спектр заемщиков.

6) Повышение эффективности исполнения бюджета

6.1 В целях повышения эффективности исполнения бюджета будет разработан отдельный

новый раздел «Казначейское исполнение».

Также в целях предотвращения необоснованных требований о предоставлении информации по госучреждениям и их поставщикам от государственных органов будет введено понятие «Казначейская тайна».

6.2 С целью недопущения накопления неиспользованных средств на контрольных счетах наличности субъектов квазигосударственного сектора будут предусмотрены процедуры возврата в бюджет неиспользованных остатков денег на контрольном счете наличности субъектов квазигосударственного сектора, сформированных из средств на формирование или увеличение уставных капиталов, и их использование на реализацию инвестиционных проектов, а также возврат при их недоиспользовании.

6.3 В настоящее время отчетность о реализации бюджетных программ ведется только по бюджетным программам администраторов бюджетных программ, не разрабатывающих стратегические планы.

В этой связи предусматривается ведение отчетности по реализации всех бюджетных программ с учетом внедренного с 2016 года нового формата бюджетных программ.

6.4 Действующим Бюджетным кодексом предусмотрено введение в действие норм нормативных правовых актов, предусматривающих сокращение поступлений или увеличение расходов бюджета, не ранее следующего финансового года при условии, что положительные заключения Правительства с учетом предложений Республиканской бюджетной комиссии даны в первой половине текущего года.

В случае, если положительные заключения даны во второй половине текущего года, то указанные положения могут быть введены в действие не ранее финансового года, следующего за планируемым.

Вместе с тем, некоторые нормативные правовые акты, принимаемые в рамках налоговой политики и налогового и таможенного администрирования, требуют вступления в действие после их принятия.

В этой связи, в проекте нового Бюджетного кодекса данная норма будет исключена.

7) Совершенствование документов, используемых в бюджетном процессе

7.1 Одним из основных документов, на основе которого планируется бюджет, является Прогноз социально-экономического развития (далее – ПСЭР).

При этом ПСЭР разрабатывается на пятилетний период, а бюджет планируется на 3 года.

Также следует отметить, что международные организации, такие как МВФ, Всемирный Банк, ООН и т.д. формируют прогнозы мировой экономики и мировых цен на нефть и металлы на два года. В Российской Федерации среднесрочный ПСЭР разрабатывается на три года.

В этой связи, плановый период, на который разрабатывается ПСЭР, предлагается синхронизировать с плановым периодом бюджета, то есть разрабатывать ПСЭР на 3 года.

7.2 Своевременное выявление бюджетных рисков и обеспечение эффективного управления ими является одной из важных задач повышения устойчивости государственных финансов.

Многие развитые страны в рамках бюджетного процесса проводят обзор бюджетных рисков. В 2014 году Миссией МВФ рекомендовано разработать аналогичный обзор бюджетных рисков также в Казахстане.

В связи с этим, будет предусмотрено отражение в ПСЭР обзора по бюджетным рискам и приоритетов государственного заимствования на среднесрочный период (3 года).

7.3 Действующим Бюджетным кодексом предусмотрены нормы, определяющие содержание стратегического плана государственного органа, период его разработки, порядок его согласования, утверждения и реализации.

Вместе с тем, стратегический план государственного органа является документом Системы государственного планирования, которая определяется Президентом (Указы Президента от 18 июня 2009 года № 827 и от 4 марта 2010 года № 931).

В связи с этим, в целях исключения из Бюджетного кодекса вопросов, не являющихся предметом бюджетных отношений, а также сохраняя в Бюджетном кодексе стратегический план как один из элементов планирования бюджета, предлагается не предусматривать в проекте Бюджетного кодекса нормы, регламентирующие содержание, порядок разработки, внесения изменений, утверждения стратегических планов государственных органов, меморандумов и операционного плана. Соответствующие нормы будут перенесены в Указы Президента от 18 июня 2009 года № 827 и от 4 марта 2010 года № 931.

Кроме того, принимая во внимание принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и отсутствие на местном уровне государственного управления стратегических планов, предлагается ввести программу развития территории области и районов, по аналогии со стратегическими планами государственных органов, в перечень документов, используемых в бюджетном процессе.

7.4 В соответствии с Концепцией совершенствования системы государственного планирования, ориентированного на результаты, и внесенными в 2013 году изменениями в Бюджетный кодекс, с 2015 года бюджетная программа выведена из состава стратегического плана и стала отдельным документом, утверждаемым администратором бюджетных программ.

Соответствующие нормы в Бюджетном кодексе отражены в статье 32 Главы 6 «Единая бюджетная классификация», где также регламентированы определение и основные положения, касающиеся бюджетных программ как элемента единой бюджетной классификации.

Для разделения двух понятий и недопущения их смешивания, нормы, определяющие бюджетную программу как отдельный документ, используемый в бюджетном процессе (в частности положения, касающиеся разработки, утверждения, определения подпрограмм и показателей бюджетной программы, закрепления руководителя бюджетной программы) будут

перенесены из Главы «Единая бюджетная классификация» в Главу «Основы планирования бюджета».

Также предлагается переименовать бюджетные программы в Паспорт бюджетных программ.

8) Поэтапное внедрение метода начисления

Вопросы совершенствования государственных финансов и фискальной политики, прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере находятся в приоритетном списке мер, осуществляемых Правительством. ОЭСР в рамках меморандума о взаимопонимании и реализации программы сотрудничества на 2015-2016 годы оказывает содействие Казахстану в реализации мер по совершенствованию государственного управления. Повышенное внимание к вопросу открытости работы правительства является отличительной чертой для стран, входящих в ОЭСР.

Бюджет на основе начислений усиливает налогово-бюджетную прозрачность посредством раскрытия в бюджетной документации информации о полном спектре финансовых последствий, а не только кассовых последствиях, в отношении мер политики и программ. Начисленные расходы, кредиторская задолженность, пенсии, резервы и амортизация отражаются в бюджетах, составленных по методу начисления, а не в бюджетах, составленных по кассовому методу. Точно так же запланированные проекты ГЧП отражаются в прогнозных балансовых отчетах, несмотря на отсутствие немедленных кассовых операций. Включение в бюджетную документацию полного набора финансовых отчетов о предусмотренных в бюджете средствах является важным элементом для целей достижений данного улучшения прозрачности.

Система составления бюджета по методу начисления имеет потенциал улучшения налогово-бюджетного анализа посредством применения ряда полезных показателей, что позволяет иметь более всестороннее представление о ситуации в налогово-бюджетной сфере.

Начисленные расходы, кредиторская задолженность, резервы и ГЧП включаются в бюджеты, составленные по методу начисления, и, таким образом, подлежат бюджетным решениям и контролю. Соответственно, несмотря на то, что по запланированным контрактам ГЧП могут не потребоваться кассовые платежи в течение многих лет в будущем, правительство может принять значительную ответственность, по которой, в конечном итоге, могут возникать требования осуществления платежей. Составление бюджета по методу начисления позволило бы осуществлять более эффективный контроль по таким контрактным договоренностям в ходе бюджетного процесса.

Составление бюджета по методу начисления облегчает улучшение управления балансом правительства. Это дает возможность систематического изучения воздействия мер бюджетной политики и программ на активы и обязательства государства. Это также облегчает планирование, мониторинг и достижение целевых показателей, установленных для разных уровней и разного сочетания активов и обязательств.

Составление бюджета по методу начисления также отражает полный спектр движения средств в балансовом отчете, в отношении которых ожидается осуществление бюджетных решений,

включая такие вопросы, как увеличение пенсионных обязательств, а также изменения в активах и обязательствах вследствие запланированных проектов ГЧП, несмотря на то, что в течение ряда лет может не происходить никаких соответствующих кассовых операций.

Процесс планирования бюджета, включая оценки новых программ и предложений по мерам политики, будет являться основным источником информации для подготовки прогнозных финансовых отчетов. По мере выработки мер политики и предложений, следует документировать оценки их финансового воздействия с учетом принципа начисления.

Прогнозная финансовая отчетность - это набор финансовых отчетов, подготовленных для сообщения прогнозных финансовых результатов, финансового состояния и движения денежных средств. Эти отчеты готовятся с применением той же учетной политики, которая используется при составлении финансовых отчетов на основе фактических данных.

Следует использовать согласованную основу принципа начисления как для планирования бюджета, так и для отчетности на основе фактических данных. Среди прочего, это облегчает сопоставимость между планами и результатами, что полезно для целей подотчетности, контроля и принятия решений.

Указом Президента от 26 июня 2013 года № 590 и в Плате мероприятий на 2014-2020 годы по реализации Концепции новой бюджетной политики Республики Казахстан, утвержденном постановлением Правительства от 5 марта 2014 года № 179, предусмотрено внесение предложений по переходу на метод начисления при составлении бюджета.

В связи с этим, планируется подготовка Министерством финансов прогнозной консолидированной финансовой отчетности по республиканскому бюджету по методу начисления (с 2020 года) и представление ее в Парламент в составе ПСЭР и отчета об исполнении республиканского бюджета в качестве справочной информации.

Также будут изменены подходы по классификации расходов бюджета в соответствии с Руководством МВФ по статистике государственных финансов 2014 года и рекомендациями Миссии МВФ 2014 года.

4. Цели принятия законопроекта

Основными целями разработки проекта Бюджетного кодекса являются:

укрепление устойчивости государственных финансов;

углубление ориентированности бюджета на результат;

снижение нагрузки на бюджет;

укрепление финансового обеспечения функционирования МСУ;

повышение самостоятельности местных исполнительных органов;

повышение эффективности планирования и реализации ГИП;

повышение эффективности исполнения бюджета.

5. Предмет регулирования законопроекта

Общественные отношения, возникающие в бюджетном процессе.

6. Структура законопроекта

Законопроект будет состоять из общей и особенной частей.

Общая часть будет отражать общие положения, касающиеся бюджетной системы, межбюджетных отношений, государственного управления в области регулирования бюджетных отношений.

В особенной части будут раскрыты механизмы функционирования бюджетной системы.

Бюджетный кодекс в новой редакции предлагается ввести с 2017 года с разработки проекта бюджета на 2018-2020 годы.

Нормы нового Бюджетного кодекса не будут распространяться на уточнение, корректировку и исполнение утвержденного бюджета на 2017 год.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Принятие проекта Бюджетного кодекса не влечет за собой отрицательных социально-экономических последствий и будет способствовать внедрению новых подходов в бюджетной политике, рациональному использованию бюджетных средств Национального фонда, повышению эффективности планирования, исполнения, мониторинга и оценки государственных инвестиционных проектов, совершенствованию механизмов предоставления государственной гарантии.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Разработка проекта Бюджетного кодекса в новой редакции не предполагает внесение поправок в иные законодательные акты.

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

Предмет законопроекта регламентирован следующими нормативными правовыми актами:

Бюджетным кодексом Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;

Обновленный иными нормативными правовыми актами.

10. Наличие зарубежного опыта

1) Правовая структура бюджетных систем стран-членов ОЭСР

В правовой структуре бюджетных систем существуют резкие расхождения. Правовые основы национальных бюджетных систем стран-членов ОЭСР отличаются друг от друга кардинальным способом.

В некоторых странах законодательство, обеспечивающее ежегодные бюджетные процессы, ограничивается, в основном, кратким описанием основных бюджетных вопросов, относящихся к законодательной сфере. В этих законах содержатся хорошо известные бюджетные принципы. Более детально бюджетные процессы регулируются нижестоящими нормативными актами.

В других странах законы содержат конкретные положения, касающиеся всех этапов бюджетного цикла.

Конституции многих стран определяют основные функции законодательных и исполнительных органов власти, включая некоторые основные вопросы, касающиеся бюджетных процессов. В некоторых странах конституции предусматривают целую главу, посвященную государственному финансированию и бюджету. В некоторых странах-членах ОЭСР письменная конституция отсутствует.

В федеральных государствах принятие конституций или законов местными органами власти осуществляется независимо от федеральных органов.

Напротив, в Германии федеральный закон требует общенациональной согласованности бюджетных систем и систем бухгалтерского учета и отчетности. Бюджетные принципы, инкорпорированные в федеральное законодательство, также предусмотрены в законах, принятых штатами (Землями - Länder).

В большинстве стран есть несколько основных законов, касающихся бюджетных систем – возможно, один или два основных закона, которые дополнены Актом Парламента.

США стоят здесь особняком: в этой стране законодательная власть приняла многочисленные законы о бюджете, которые в большинстве своем являются достаточно подробными.

В другой крайности находятся парламенты Дании и Норвегии, которые никогда не принимали формальные законы, которые регулировали бы ежегодные бюджетные процессы. В этих двух странах положения об органах исполнительной власти и парламенте заменяют законы, касающиеся бюджета.

В Вестминстерских странах – где конституции не (полностью) существуют в письменном виде – в последние годы законодательные органы приняли новые законодательные акты о бюджетных системах, особенно в отношении бюджетных принципов подотчетности и прозрачности.

Президентские формы правления, когда законодательная и исполнительная власти четко разграничены, использовали закон в основном в целях осуществления контроля за исполнителями по бюджетным вопросам.

Парламентские монархии с двухпартийными политическими системами являются другой противоположностью. При комбинации с наследуемой властью, которая является причиной сильной исполнительной ветви власти, формальные полномочия парламентов по бюджетным вопросам в этих странах являются особенно слабыми. В законодательстве этих стран существует тенденция к усилению бюджетных полномочий исполнительной власти.

Законы о бюджетных системах должны быть адаптированы к конституционному, политическому, институциональному, правовому и культурному строю каждой страны.

Один вывод, который можно сделать, это что бюджетное законодательство принимается по ряду причин, а именно: для внедрения бюджетных реформ – возможно, в результате бюджетного кризиса; для изменения баланса полномочий между законодательной и исполнительной властью; для улучшения макро-финансовой стабильности; для улучшения прозрачности и подотчетности в бюджетной системе.

2) Принципы бюджетного управления ОЭСР

В 2015 году Совет по бюджетному управлению ОЭСР на базе передовой практики стран-членов ОЭСР принял рекомендации по бюджетному управлению. Данные рекомендации содержат принципы эффективного бюджетного управления. ОЭСР рекомендует странам-членам ОЭСР и странам, не являющимся членами организации, сформировать и реализовывать национальную систему бюджетного управления на основе следующих 10 основных принципов:

1. Бюджет должен управляться в пределах понятной, пользующейся доверием и прогнозируемой налогово-бюджетной политики;
2. Бюджет должен быть тесно согласован со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства;
3. Планирование бюджетных инвестиций должно быть направлено на выполнение целей национального развития на основе экономической эффективности и последовательности;
4. Бюджетные документы и показатели должны быть открытыми, прозрачными и доступными;

5. Распределение бюджетных средств должно осуществляться с учетом всестороннего обсуждения и участия заинтересованных сторон;
6. Должна представляться всесторонняя, достоверная и объективная информация о государственных финансах;
7. Исполнение бюджета должно быть управляемым процессом и подвергаться регулярному мониторингу;
8. Результаты деятельности и оценка результатов должны быть неотъемлемыми составляющими бюджетного процесса;
9. Должны выявляться, оцениваться и управляться риски долгосрочной устойчивости госфинансов и др. фискальные риски;
10. Повышение качества бюджетных прогнозов, бюджетного планирования и исполнения через независимую оценку или аудит.

3) Международный опыт формирования макроэкономических прогнозов

В мировой практике среднесрочного макроэкономического прогнозирования по периоду наиболее распространены двух и трехлетние прогнозы.

При формировании Прогноза социально-экономического развития Республики Казахстан прогноз показателя ВВП на среднесрочный период разрабатывается путем формирования на начальном этапе основных предположений по динамике развития внешних и внутренних факторов. К внешним факторам относятся темпы роста мировой экономики, цены на мировых рынках на основные товары отечественного экспорта. Дополнительно анализируется мировой спрос на энергоресурсы в зависимости от предположений международных организаций по темпам роста мировой экономики. Источником информации о перспективах развития ситуации в мире являются официальные данные Всемирного Банка, МВФ, ООН и других финансовых организаций.

Перспективы развития мировой экономики МВФ и ООН выходят ежегодно в январе месяце с оценкой предыдущего года и прогнозом на текущий и следующий годы. Прогноз Всемирного Банка формируется ежегодно в январе месяце с оценкой предыдущего года и прогнозом на текущий и последующие 2 года.

Доклады ОЭСР по прогнозам мировой экономики публикуются два раза в год в июне и декабре на текущий год и последующие 2 года.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, а также США и Германии разрабатывается на три года (текущий и плановые 2 года), с публикацией дважды в год.

3) Международный опыт по введению казначейской тайны

Как показывает международная практика, в зависимости от форм государственно-политического и бюджетного устройств, порядок предоставления правоохранительным органам сведений о денежных потоках, проходящих через казначейство, так или иначе,

регулируется: либо нормативно либо на межведомственном уровне. При этом, вышеуказанный порядок не противоречит принципу прозрачности бюджетной системы, задекларированный в большинстве стран мира, напротив функционирует во исполнение данного принципа и направлен на упорядочение выдачи таких сведений во избежание их несанкционированного использования и коррупционных правонарушений. Так, несмотря на отсутствие в бюджетном кодексе Российской Федерации соответствующей нормы и понятия казначейской тайны, на практике заключены межведомственные соглашения, в которых оговаривается порядок выдачи, не допускающий злоупотребления полученной информацией. Так, к примеру, рядовой следователь РОВД г.Москвы может запросить сведения о проведенных платежах Министерства иностранных дел РФ только через МВД, которое проверяет обоснованность истребуемых сведений и в дальнейшем несет ответственность за их правомерное использование. Также, в научной среде РФ систематизирована «тайна финансовой сферы», к которой помимо вышеуказанной казначейской тайны, относят:

- Государственная тайна (финансовые документы, содержащие государственную тайну, проходят под грифом «Секретно», аналогично в РК);
- Бюджетная тайна (расходы секретных статей федерального бюджета, аналогично в РК);
- Банковская тайна (согласно действующему гражданскому кодексу, аналогично в РК);
- Налоговая тайна (согласно действующему налоговому кодексу, аналогично в РК);
- Бухгалтерская тайна (согласно действующему закону о бухучете, аналогично в РК);
- Коммерческая тайна (согласно отдельному закону «О коммерческой тайне», в РК отдельная статья Предпринимательского кодекса);
- Нотариальная тайна (согласно действующему закону о нотариате, аналогично в РК).

4) Международный опыт по составлению бюджета по методу начисления

Изучение международного опыта по составлению бюджета по методу начисления, показало, что изученные страны ОЭСР (Новая Зеландия, Австралия) отметили переход на учет и составление бюджета по методу начисления в качестве основного элемента более широкой реформы финансового управления. Данным реформам приписывались различные цели, однако, имел место целый ряд общих элементов.

Новая Зеландия, Австралия, Канада внедрили планирование бюджета по методу начисления 15 – 25 лет назад, Австрия и Швейцария – до 5 лет назад.

Все страны определили подотчетность и прозрачность в качестве ключевой цели реформы. Это могло выражаться, как желанием произвести «истинный и достоверный» набор финансовой информации, или обеспечить объективное представление, которое будет способствовать укреплению, как принятия решений, так и подотчетности.

Часто эта проблема сохранялась и после первоначальной реформы. Хотя использование информации по методу начисления сгенерировало более богатый набор информации, ряд стран продолжает реализовывать дальнейшие усилия по прозрачности. Операция Sun light

(Солнечный свет) в Австралии (а также инициатива Line of Sight (Чистая линия прямой видимости) в Великобритании) - обе стремились к обеспечению более эффективной интеграции и слаженного представления используемой информации и, следовательно, ее облегченного понимания и использования в бюджетном процессе принятия решений и оценки.

Вторым критическим фактором перехода на информацию по методу начисления было желание достичь повышенной эффективности. Все изученные страны нуждались в более достоверной информации о расходах по государственным услугам. Более достоверная информация о расходах обеспечивает большую уверенность тех, кто принимает бюджетные решения, например, будет ли экономия, по всей вероятности, достигнута, если услуги будут переданы на аутсорсинг, или, будет ли достигнут спрос на менеджеров децентрализованных услуг для повышения эффективности без чрезмерного ухудшения качества или количества оказываемых услуг.

С учетом обеих целей эффективности и прозрачности, страны выразили мнение, что обеспечение достоверности и качества генерируемой информации о расходах является инструментом реализации более децентрализованного подхода к финансовому управлению в государственном секторе. В случае если менеджерам государственных услуг предоставляется больше полномочий по использованию государственных ресурсов, чтобы они могли более эффективно и реактивно предоставлять услуги гражданам, эти дополнительные полномочия должны сопровождаться большей подотчетностью, которые включает не только предоставление информации по кассовому методу.

5) Внедрение проектного менеджмента

В мировой практике в настоящее время широко используются инструменты проектного менеджмента (управление проектами). Так, механизмы управления государственными проектами успешно применяются в США. Ряд государственных ведомств Японии (например: Министерство экономики, торговли и промышленности Японии, Министерство иностранных дел и др.) практикуют методы проектного управления при реализации своих проектов и программ.

В управлении государственными проектами наиболее интересным является опыт Великобритании. В 2014 году в Великобритании создано совместное предприятие под название Axelos (49% акции принадлежат Правительству и 51% акции владеет частная компания), во владение которой передан стандарт PRINCE2.

В Великобритании стандарт PRINCE2 является обязательным для проектов в государственных структурах и рекомендованным для проектов, реализуемых в бизнесе. При этом, как и государственные служащие и частный сектор при реализации государственных проектов должен быть сертифицирован по PRINCE2.

Самым крупным международным «пользователем» PRINCE2 является ООН, что является доказательством эффективности проектного менеджмента и его инструментов.

В России также разработаны и официально утверждены в системе ГОСТ-Р стандарты, относящиеся к управлению проектами.

Наряду с национальными стандартами в области управления проектами, базирующимися на

процессном подходе в России приняты также и стандарты, опосредующие компетентностный подход в проектном менеджменте (ГОСТ Р 52807–2007 «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов» и ГОСТ Р 53892-2010 «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов. Области компетентности и критерии профессионального соответствия»).

Методы проектного управления были успешно использованы при реализации двух проектов [Росэнергоатома](#) – на строительстве первого блока Ростовской и третьего блока Калининской АЭС, а также в проекте развития судостроения «Адмиралтейская верфь» (Санкт-Петербург). Во всех случаях в результате применения управления проектами затраты на проекты снижались на 25–30 % по сравнению с аналогичными, максимальная задержка сроков исполнения проектов составила 1 месяц – при реализации проекта строительства первого блока Ростовской АЭС (обычная задержка в таких проектах составляет 1,0–1,5 года).

На основе использования методов проектного управления в России разработаны и реализуются целевые национальные проекты: «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье», «Образование», «Развитие Агропромышленного Комплекса».

В ближайшее время Минэкономразвития России будут определены приоритетные пилотные площадки на региональном и федеральном уровне с целью апробации и оценки эффективности выработанных принципов проектного управления в органах власти.

В Республике Казахстан инструменты проектного менеджмента используются в частных организациях и крупных квазигосударственных компаниях, а также при реализации отдельных государственных инвестиционных проектов (проекты в космической отрасли, информационных технологий, займовые проекты, и др.). В 2012 году, на базе международного стандарта ИСО, был принят казахстанский национальный стандарт в сфере управления проектами СТ РК ISO 21500-2012 «Руководство по управлению проектами».

6) Международный опыт по вопросам местного управления и самоуправления

Опыт модернизации и становления системы местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы является наиболее близким для Казахстана, поскольку данным странам также пришлось реформировать прежнюю систему местных советов, которые были основой местного управления в странах постсоциалистического пространства.

Опыт Польши, территориальное управление которой имеет давнюю историю и продолжительную традицию, в этом вопросе является наиболее показательным для Казахстана.

В настоящее время в территориальном делении Польши действует управление трех уровней: гмины (поселок/село), повят (район), воеводство (область). Гмины являются самым низшим уровнем управления.

Деятельность гмин регулируется Законом «О территориальном самоуправлении».

Гмина – это начальная и важнейшая единица местного самоуправления в Польше. Руководство гмины составляют: совет гмины (депутаты совета избираются путем прямых выборов), а также правление, избираемое советом гмины и осуществляющее исполнительную

власть в гмине.

К сфере деятельности гмины относятся все государственные дела местного значения, не установленные законами для реализации иными субъектами.

В частности: начальные школы, детские сады, библиотеки, дома культуры, организация коммунального хозяйства, местный транспорт, гминные дороги, управление рынками, здравоохранение, охрана среды на своей территории, общественный порядок и безопасность на своей территории.

Гмина самостоятельно ведет финансовое хозяйствование на основании бюджета гмины. Процедуру утверждения бюджета и виды и особенности информационных материалов, сопровождающих проект, устанавливает совет гмины. Правление сообщает жителям гмины об основных положениях бюджетного постановления, направлениях социальной и экономической политики, а также использования бюджетных средств.

Распорядительным органом района (микрорайона) является совет. Принципы и порядок проведения выборов определяет совет гмины. Исполнительным органом района (микрорайона) является правление, возглавляемое председателем, который вправе участвовать в работах совета гмины по принципам, указанным в уставе гмины, без права участия в голосовании.

Что касается экономической основы местного самоуправления, в Польше действует Закон о доходах органов территориального самоуправления, который определяет структуру доходных источников соответствующих органов местного и регионального самоуправления.

В частности, указанные источники доходов гмин, повятов и воеводств состоят из:

- собственных доходов, получаемых за счет взимания налогов на имущество, подоходных налогов с физических и юридических лиц, других законодательно установленных поступлений - 48,1%;
- общих государственных субвенций для исполнения собственных полномочий органов самоуправления (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, дороги и т.д.), передаваемых на основе рассчитанных государственных стандартов на каждого жителя соответствующей территории - 20,4%;
- целевых дотаций государственного бюджета, грантов, которые выделяются на конкретные цели либо даются на финансовый год, при этом неиспользованная часть денег должна быть возвращена в государственный бюджет - 31,5%.

Помимо перечисленных источников доходов органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, к примеру, от активов, которыми они владеют.

Наряду с доходами органы местного самоуправления финансируются за счет приходов. Источниками финансирования в случае дефицита бюджета являются кредиты, займы, продажа облигаций, доходы от приватизации коммунального имущества.

Необходимо отметить, что сельские гмины в Польше по численности населения больше, чем

сельские округа в Казахстане (численность населения самой маленькой гмины – менее 2,5 тыс. человек, средней около 7 тыс. человек, в Казахстане численность населения в самом маленьком сельском округе составляет 81 человек, среднем около 3 тыс. человек.

На уровне районов в городах, кварталах и микрорайонах нет органов местного самоуправления, но законодательно за гминой закреплено право на создание в них вспомогательных структур без образования юридического лица и самостоятельного бюджета.

В гминах городско-сельского типа вспомогательные структуры могут быть образованы в расположенных на территории гмин городах.

В селах, входящих в составе гмин также нет органов самоуправления, но там также есть вспомогательные единицы (без образования юридического лица и самостоятельного бюджета).

В Казахстане, в целом сформирована аналогичная Польше структура управления в крупных городах: в городах Астана, Алматы Караганда, Шымкент созданы районы, в других городах областного значения – централизованное управление. С учетом опыта Польши создание на уровне районов в городах органов управления с самостоятельным бюджетом нецелесообразно.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Реализация проекта Бюджетного кодекса не потребует финансовых затрат из бюджета.

1. Наименование концепции

КОНЦЕПЦИЯ

проекта Бюджетного кодекса Республики Казахстан

(в новой редакции)

2. Название законопроекта

Бюджетный кодекс Республики Казахстан

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Проект Бюджетного кодекса в новой редакции (далее – проект Бюджетного кодекса) разрабатывается в соответствии с пунктом 26 Антикризисного плана действий Правительства и Национального Банка по обеспечению экономической и социальной стабильности на 2016-

2018 годы, одобренного на заседании Правительства 8 декабря 2015 года.

Главой государства на совещании 19 августа 2015 года по системным мерам экономической политики и в Послании к народу Казахстана от 30 ноября 2015 года даны поручения по внедрению новых подходов к бюджетной политике, в т.ч. направленных на снижение нагрузки на бюджет и пересмотр системы расходов, а также новых подходов к формированию и использованию Национального фонда.

Кроме того, в соответствии с Шагом 98 «Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», предстоит внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления на уровне сельского округа, села, поселка и города районного значения.

Реализация вышеуказанных поручений Главы государства и поставленных задач найдет отражение в рамках разработки нового Бюджетного кодекса.

Кроме того, проект Бюджетного кодекса будет разрабатываться с учетом принципов преемственности норм действующего бюджетного законодательства, исключения неоднозначного толкования и совершенствования редакции статей, а также с учетом внедрения передового опыта Организации по Экономическому Сотрудничеству и Развитию (далее – ОЭСР) в области бюджетного управления.

С учетом вышеотмеченного основными концептуальными новшествами нового Бюджетного кодекса станут следующие направления.

1) Укрепление устойчивости государственных финансов и рациональное использование Национального фонда;

1.1 В целях повышения устойчивости государственных финансов предлагается утверждать дефицит республиканского бюджета, финансируемый путем заимствования, на 3 года в % к ВВП (без его изменения при формировании проекта бюджета на очередной трехлетний период, с ежегодным добавлением третьего года планового периода).

1.2 Главой государства в Послании к народу Казахстана 30 ноября 2015 года дано поручение по разработке новой Концепции формирования и использования Национального фонда с учетом изменившихся внешних условий развития.

В связи с этим, положения Бюджетного кодекса, касающиеся функционирования Национального фонда будут приведены в соответствие с новой Концепцией формирования и использования Национального фонда.

1.3 С учетом рекомендаций МВФ и Всемирного Банка будет предусмотрено новое определение ненефтяного дефицита и консолидированного бюджета.

По определению «ненефтяной дефицит».

Согласно определению, данному в действующем Бюджетном кодексе, ненефтяной дефицит (профицит) бюджета равен разнице поступлений в бюджет без учета поступлений трансфертов из Национального фонда и расходов бюджета.

При этом, помимо трансфертов из Национального фонда, в республиканский бюджет напрямую поступает вывозная таможенная пошлина на сырую нефть, которая также относится к нефтяным доходам.

Согласно мировой практике расчета, ненефтяной дефицит должен исключать все доходы, поступающие от нефтяного сектора.

В связи с этим, будет введено новое определение ненефтяного дефицита бюджета, предусматривающего исключение трансфертов из Национального фонда и вывозной таможенной пошлины на сырую нефть.

По определению «консолидированный бюджет».

По действующему Бюджетному кодексу консолидированный бюджет объединяет республиканский бюджет, бюджеты областей, городов республиканского значения, столицы, поступления и расходы Национального фонда, без учета взаимопогашаемых операций между ними.

При этом, консолидированный бюджет не учитывает денежные потоки Государственного фонда социального страхования и Фонда социального медицинского страхования, который начнет функционировать с 1 января 2017 года.

Для более полного учета всех доходов и расходов бюджета и внебюджетных фондов в соответствии с мировой практикой будет дано новое определение консолидированного бюджета, включающего также поступления и расходы Государственного фонда социального страхования и Фонда социального медицинского страхования.

2) Углубление ориентированности бюджета на результат и повышение самостоятельности администраторов бюджетных программ

2.1 В продолжение проведенной в 2015 году работы по укрупнению республиканских бюджетных программ вокруг стратегических целей предусматривается утверждение расходов бюджета в разрезе администраторов бюджетных программ и бюджетных программ без деления на функциональные группы и разделы структуры бюджета.

Это позволит провести дальнейшее укрупнение бюджетных программ, не меняя структуры расходов бюджета.

В свою очередь, разбивка расходов по функциональным группам и разделам будет отражаться в сводном плане финансирования и отчетности об исполнении.

2.2 В целях повышения самостоятельности и ответственности госорганов за планирование показателей результатов и их достижение, предлагается изменения в бюджетную программу согласовывать с уполномоченными органами по государственному и бюджетному планированию только при изменении показателей конечного результата бюджетной программы.

2.3 С 2016 года укрупнены республиканские бюджетные программы в рамках достижения одной цели стратегического плана.

Укрупнение предоставило большую самостоятельность администраторам бюджетных программ по перераспределению средств внутри бюджетных программ и позволяет оперативно управлять бюджетными средствами в ходе исполнения бюджета.

Кроме того, в целях учета приоритетности расходов бюджетных программ при проведении секвестра в 2015 году внесены изменения в Бюджетный кодекс по осуществлению секвестра в размере до 10 % в целом по расходам бюджета, а не по каждой бюджетной программе.

В связи с этим, механизм условно финансируемых расходов будет исключен.

3) Снижение нагрузки на государственный бюджет

3.1 Главой государства на совещании 19 августа 2015 года по системным мерам экономической политики поручено разработать новые подходы к бюджетной политике, в том числе предусматривающие сокращение бюджета с учетом мер всеобщей экономии.

В целях снижения нагрузки на государственный бюджет будут предусмотрены нормы по применению сервисной модели капитальных затрат государственного бюджета и эксплуатации объектов государственных органов и учреждений с привлечением частных операторов.

3.2 В настоящее время ведется работа по реформированию структуры государственной собственности, которая предполагает разделение юридических лиц с участием государства в зависимости от коммерческой или некоммерческой направленности деятельности.

Все государственные организации предлагается разделить на две группы.

1 группа – государственные учреждения как некоммерческие организации, созданные государством для реализации государственных функций.

2 группа - государственные предприятия (государственные учреждения, не являющиеся государственными органами и специальными органами, государственные предприятия на праве оперативного управления, государственные предприятия на праве хозяйственного ведения, которые не были реорганизованы в ТОО либо АО), необходимые государству для реализации социально значимых общественных функций и услуг.

Услуги или выполнение работ, направленных на осуществление государственных функций, полномочий и оказание вытекающих из них государственных услуг либо на выполнение обязательств государства, определенных нормативными правовыми актами, оказываемых либо выполняемых государственными предприятиями, предлагается финансировать посредством государственного заказа.

В настоящее время в Республике Казахстан реализуются государственный образовательный заказ, государственный оборонный заказ, государственный социальный заказ, государственный заказ на оказание гарантированного объема бесплатной медицинской

помощи. Порядок их реализации определяется соответствующими отраслевыми законами.

В рамках работы по реформированию структуры госсобственности предлагается ввести в Бюджетном кодексе единое понятие «государственный заказ».

Государственное задание, при этом, будет определено как одна из форм государственного заказа.

4) Укрепление финансового обеспечения функционирования местного самоуправления (далее – МСУ), повышение самостоятельности и ответственности местных исполнительных органов.

4.1 На сегодняшний день аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов, не имеют самостоятельного бюджета, но являются администраторами 19-ти бюджетных программ. Эти расходы предусматриваются в составе бюджета района (города областного значения) и утверждаются соответствующими маслихатами.

Шагом 98 «Плана нации – 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ» предусмотрено внедрение самостоятельного бюджета на уровне сельского округа, села, поселка и города районного значения (бюджет местного самоуправления).

В соответствии с подходами, одобренными Национальной комиссией по модернизации, самостоятельный бюджет местного самоуправления будет введен как 4 уровень государственного бюджета с 2018 года в административно-территориальных единицах с населением более 2 тыс. человек, а повсеместное внедрение – после 2020 года.

Доходная часть бюджета местного самоуправления будет состоять из собственных доходов (налоговые и неналоговые поступления, поступления от продажи основного капитала) и трансфертов из вышестоящих бюджетов (субвенции, целевые трансферты).

Направлениями расходов будут определены направления, по которым в настоящее время финансируются 19 бюджетных программ аппаратов акимов.

Утверждать бюджет местного самоуправления будет маслихат района.

Исполнение самостоятельного бюджета МСУ будет возложено на аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов.

4.2 Трансферты общего характера направлены на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления гарантированных государством услуг и являются стабильными в трехлетнем периоде.

Положительной стороной стабильности трансфертов общего характера в трехлетнем периоде является то, что доходы, полученные местными исполнительными органами выше прогноза, остаются в их распоряжении и не изымаются в республиканский бюджет, что создает стимул в увеличении налоговой базы по налогам, поступающим в местный бюджет (в 2008-2010 годах – 403,1 млрд. тенге, в 2011-2013 годах – 523,5 млрд. тенге, в 2014-2015 годах 193,7 млрд. тенге).

Также обеспечивается стабильность планирования базовых расходов местных бюджетов на три года.

Отрицательной стороной является рост объемов целевых текущих трансфертов регионам на компенсацию потерь местных бюджетов, связанных с принятием новых нормативных правовых актов (в период действия трансфертов общего характера на 2011-2013 годы целевые текущие трансферты выросли с 201,9 млрд. тенге в 2011 году до 589,5 млрд. тенге в 2015 году).

Кроме того, из республиканского бюджета ежегодно регионам выделяется большое количество целевых трансфертов на развитие, объем которых растет из года в год.

За прошедшие 9-10 лет существенно расширились сферы финансирования за счет целевых трансфертов на развитие из республиканского бюджета. Из республиканского бюджета стали финансироваться объекты местного уровня, в том числе небольшой стоимости, и сфер, которые относятся к компетенции местных исполнительных органов.

В связи с этим, в рамках реформирования межбюджетных отношений будет дополнительно проработан вопрос перехода на ежегодное установление субвенций и изъятий для более полной передачи в базу расходов местных бюджетов целевых трансфертов.

5) Повышение эффективности государственных инвестиционных проектов (далее – ГИП)

5.1 Внедрение принципов проектного менеджмента для ГИП.

В мировой практике в настоящее время широко используются инструменты проектного менеджмента (управление проектами), кроме того, у развитых стран таких как США, Великобритания, Япония, ФРГ, и др. имеются национальные стандарты. Наиболее известными стандартами в сфере проектного менеджмента являются: PMBOK Guide (PMI, 1996 г.), ISO 10006 (ISO, 1997 г.), Prince 2 (PRojects IN Controlled Environments), BS 6079 (British Standards Board, 1996 г.), DIN 69900 series x-50-100 series (German standards DIN 69900 to 69903 and 69905) и др.

В соответствии с данными Международной ассоциации управления проектами (IPMA), использование современной методологии и инструментария управления проектами позволяет экономить 20-30% времени и около 15-20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ.

В Республике Казахстан инструменты проектного менеджмента используются в частных организациях и крупных квазигосударственных компаниях. В 2012 году, на базе международного стандарта ИСО, был принят казахстанский национальный стандарт в сфере управления проектами СТ РК ISO 21500-2012 «Руководство по управлению проектами».

С учетом принятых мер в данном направлении, будет проведено внедрение управления проектами при разработке, планировании, реализации, мониторинге и завершении ГИП, путем совершенствования нормативно-правовой базы в части управления ГИП.

Планируется законодательно закрепить элементы проектного менеджмента, в том числе:

- Группа по управлению проектом;
- План по управлению проектом (пошаговые инструкции от инициации до полного завершения ГИП).

5.2 Повышение гибкости планирования ГИП

При разработке нового Бюджетного кодекса предусмотреть возможность изменения механизма финансирования с бюджетных инвестиций на проект государственно-частного партнерства (далее – ГЧП), бюджетный кредит, государственная гарантия на различных стадиях планирования и реализации.

5.3 Оптимизация процедур планирования и реализации проектов ГЧП.

При разработке нового Бюджетного кодекса планируется провести анализ бюджетных процедур с целью выявления процессов, затягивающих и усложняющих механизмы по планированию и реализации концессионных проектов.

На стадии планирования концессионных проектов, администраторам бюджетных программ необходима разработка инвестиционного предложения, затем концессионного предложения и конкурсной документации. Разработка концессионного предложения является одним из документов, который обеспечивает вход в процесс разработки конкурсной документации. В целях исключения дублирования процессов, а также упрощение процедур планирования будет исключена разработка концессионного предложения, а также рассмотрены и упрощены другие этапы планирования проекта.

Дополнительно предлагается консультативное сопровождение осуществлять в порядке, определяемом уполномоченным органом по государственному планированию (в настоящее время порядок определяется уполномоченным органом по исполнению бюджета).

Учитывая масштабное внедрение механизмов ГЧП и увеличивающееся количество прорабатываемых проектов ГЧП, в том числе со стоимостью менее 4 миллионов месячных расчетных показателей, предлагается созывать комиссию по концессиям на уровне Правительства только по особо значимым проектам, по остальным проектам создавать Комиссии на уровне государственного органа, возглавляемые первым руководителем потенциального государственного партнера.

Расходы по выплате обязательств по отдельным проектам ГЧП (сервисный контракт, лизинг, доверительное управление и имущественный найм) включаются в проект бюджета на основании положительного заключения на конкурсную документацию проекта ГЧП и положительного решения соответствующей бюджетной комиссии.

5.4 Внедрение отдельного института поверенного агента для частных проектов.

Предусмотрен дополнительный механизм предоставления государственной гарантии путем внедрения отдельного института поверенного агента для частных проектов с определением отдельного лимита предоставления государственной гарантии для поверенного агента в рамках общего лимита.

При этом, существующий механизм отбора останется только для проектов, погашение которых предполагается из бюджета.

Институт поверенного агента по государственным гарантиям возможно реализовать на основе институтов развития, имеющих экспертную базу (опыт экспертизы) по различным отраслям экономики, такие как НУХ «Байтерек» (АО «Банк развития Казахстана») для проработки, отбора и мониторинга реализации проектов.

Оплата услуг поверенного агента производится за счет заемщика, при этом стоимость услуг определяется по согласованию с Министерством финансов.

В целях повышения ответственности по отбору проектов, по проектам со стоимостью менее 4 миллионов месячных расчетных показателей, поверенный агент будет нести солидарную ответственность (оперативная финансовая поддержка по погашению долга, в т.ч. возможность софинансирования), а государство субсидиарную ответственность (выплата по государственной гарантии по итогам принятия всех разумных мер по выплате долга заемщиком).

Данный механизм позволит привлечь льготное финансирование на уровне суверенного рейтинга для реализации коммерчески окупаемых инвестиционных проектов, которые готовы софинансировать институты развития, иностранные банки и международные финансовые организации и охватить более широкий спектр заемщиков.

6) Повышение эффективности исполнения бюджета

6.1 В целях повышения эффективности исполнения бюджета будет разработан отдельный новый раздел «Казначейское исполнение».

Также в целях предотвращения необоснованных требований о предоставлении информации по госучреждениям и их поставщикам от государственных органов будет введено понятие «Казначейская тайна».

6.2 С целью недопущения накопления неиспользованных средств на контрольных счетах наличности субъектов квазигосударственного сектора будут предусмотрены процедуры возврата в бюджет неиспользованных остатков денег на контрольном счете наличности субъектов квазигосударственного сектора, сформированных из средств на формирование или увеличение уставных капиталов, и их использование на реализацию инвестиционных проектов, а также возврат при их недоиспользовании.

6.3 В настоящее время отчетность о реализации бюджетных программ ведется только по бюджетным программам администраторов бюджетных программ, не разрабатывающих стратегические планы.

В этой связи предусматривается ведение отчетности по реализации всех бюджетных программ с учетом внедренного с 2016 года нового формата бюджетных программ.

6.4 Действующим Бюджетным кодексом предусмотрено введение в действие норм

нормативных правовых актов, предусматривающих сокращение поступлений или увеличение расходов бюджета, не ранее следующего финансового года при условии, что положительные заключения Правительства с учетом предложений Республиканской бюджетной комиссии даны в первой половине текущего года.

В случае, если положительные заключения даны во второй половине текущего года, то указанные положения могут быть введены в действие не ранее финансового года, следующего за планируемым.

Вместе с тем, некоторые нормативные правовые акты, принимаемые в рамках налоговой политики и налогового и таможенного администрирования, требуют вступления в действие после их принятия.

В этой связи, в проекте нового Бюджетного кодекса данная норма будет исключена.

7) Совершенствование документов, используемых в бюджетном процессе

7.1 Одним из основных документов, на основе которого планируется бюджет, является Прогноз социально-экономического развития (далее – ПСЭР).

При этом ПСЭР разрабатывается на пятилетний период, а бюджет планируется на 3 года.

Также следует отметить, что международные организации, такие как МВФ, Всемирный Банк, ООН и т.д. формируют прогнозы мировой экономики и мировых цен на нефть и металлы на два года. В Российской Федерации среднесрочный ПСЭР разрабатывается на три года.

В этой связи, плановый период, на который разрабатывается ПСЭР, предлагается синхронизировать с плановым периодом бюджета, то есть разрабатывать ПСЭР на 3 года.

7.2 Своевременное выявление бюджетных рисков и обеспечение эффективного управления ими является одной из важных задач повышения устойчивости государственных финансов.

Многие развитые страны в рамках бюджетного процесса проводят обзор бюджетных рисков. В 2014 году Миссией МВФ рекомендовано разработать аналогичный обзор бюджетных рисков также в Казахстане.

В связи с этим, будет предусмотрено отражение в ПСЭР обзора по бюджетным рискам и приоритетов государственного заимствования на среднесрочный период (3 года).

7.3 Действующим Бюджетным кодексом предусмотрены нормы, определяющие содержание стратегического плана государственного органа, период его разработки, порядок его согласования, утверждения и реализации.

Вместе с тем, стратегический план государственного органа является документом Системы государственного планирования, которая определяется Президентом (Указы Президента от 18 июня 2009 года № 827 и от 4 марта 2010 года № 931).

В связи с этим, в целях исключения из Бюджетного кодекса вопросов, не являющихся предметом бюджетных отношений, а также сохраняя в Бюджетном кодексе стратегический план как один из элементов планирования бюджета, предлагается не предусматривать в проекте Бюджетного кодекса нормы, регламентирующие содержание, порядок разработки, внесения изменений, утверждения стратегических планов государственных органов, меморандумов и операционного плана. Соответствующие нормы будут перенесены в Указы Президента от 18 июня 2009 года № 827 и от 4 марта 2010 года № 931.

Кроме того, принимая во внимание принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и отсутствие на местном уровне государственного управления стратегических планов, предлагается ввести программу развития территории области и районов, по аналогии со стратегическими планами государственных органов, в перечень документов, используемых в бюджетном процессе.

7.4 В соответствии с Концепцией совершенствования системы государственного планирования, ориентированного на результаты, и внесенными в 2013 году изменениями в Бюджетный кодекс, с 2015 года бюджетная программа выведена из состава стратегического плана и стала отдельным документом, утверждаемым администратором бюджетных программ.

Соответствующие нормы в Бюджетном кодексе отражены в статье 32 Главы 6 «Единая бюджетная классификация», где также регламентированы определение и основные положения, касающиеся бюджетных программ как элемента единой бюджетной классификации.

Для разделения двух понятий и недопущения их смешивания, нормы, определяющие бюджетную программу как отдельный документ, используемый в бюджетном процессе (в частности положения, касающиеся разработки, утверждения, определения подпрограмм и показателей бюджетной программы, закрепления руководителя бюджетной программы) будут перенесены из Главы «Единая бюджетная классификация» в Главу «Основы планирования бюджета».

Также предлагается переименовать бюджетные программы в Паспорт бюджетных программ.

8) Поэтапное внедрение метода начисления

Вопросы совершенствования государственных финансов и фискальной политики, прозрачности и подотчетности в бюджетной сфере находятся в приоритетном списке мер, осуществляемых Правительством. ОЭСР в рамках меморандума о взаимопонимании и реализации программы сотрудничества на 2015-2016 годы оказывает содействие Казахстану в реализации мер по совершенствованию государственного управления. Повышенное внимание к вопросу открытости работы правительства является отличительной чертой для стран, входящих в ОЭСР.

Бюджет на основе начислений усиливает налогово-бюджетную прозрачность посредством раскрытия в бюджетной документации информации о полном спектре финансовых последствий, а не только кассовых последствиях, в отношении мер политики и программ. Начисленные расходы, кредиторская задолженность, пенсии, резервы и амортизация

отражаются в бюджетах, составленных по методу начисления, а не в бюджетах, составленных по кассовому методу. Точно так же запланированные проекты ГЧП отражаются в прогнозных балансовых отчетах, несмотря на отсутствие немедленных кассовых операций. Включение в бюджетную документацию полного набора финансовых отчетов о предусмотренных в бюджете средствах является важным элементом для целей достижений данного улучшения прозрачности.

Система составления бюджета по методу начисления имеет потенциал улучшения налогово-бюджетного анализа посредством применения ряда полезных показателей, что позволяет иметь более всестороннее представление о ситуации в налогово-бюджетной сфере.

Начисленные расходы, кредиторская задолженность, резервы и ГЧП включаются в бюджеты, составленные по методу начисления, и, таким образом, подлежат бюджетным решениям и контролю. Соответственно, несмотря на то, что по запланированным контрактам ГЧП могут не потребоваться кассовые платежи в течение многих лет в будущем, правительство может принять значительную ответственность, по которой, в конечном итоге, могут возникать требования осуществления платежей. Составление бюджета по методу начисления позволило бы осуществлять более эффективный контроль по таким контрактным договоренностям в ходе бюджетного процесса.

Составление бюджета по методу начисления облегчает улучшение управления балансом правительства. Это дает возможность систематического изучения воздействия мер бюджетной политики и программ на активы и обязательства государства. Это также облегчает планирование, мониторинг и достижение целевых показателей, установленных для разных уровней и разного сочетания активов и обязательств.

Составление бюджета по методу начисления также отражает полный спектр движения средств в балансовом отчете, в отношении которых ожидается осуществление бюджетных решений, включая такие вопросы, как увеличение пенсионных обязательств, а также изменения в активах и обязательствах вследствие запланированных проектов ГЧП, несмотря на то, что в течение ряда лет может не происходить никаких соответствующих кассовых операций.

Процесс планирования бюджета, включая оценки новых программ и предложений по мерам политики, будет являться основным источником информации для подготовки прогнозных финансовых отчетов. По мере выработки мер политики и предложений, следует документировать оценки их финансового воздействия с учетом принципа начисления.

Прогнозная финансовая отчетность - это набор финансовых отчетов, подготовленных для сообщения прогнозных финансовых результатов, финансового состояния и движения денежных средств. Эти отчеты готовятся с применением той же учетной политики, которая используется при составлении финансовых отчетов на основе фактических данных.

Следует использовать согласованную основу принципа начисления как для планирования бюджета, так и для отчетности на основе фактических данных. Среди прочего, это облегчает сопоставимость между планами и результатами, что полезно для целей подотчетности, контроля и принятия решений.

Указом Президента от 26 июня 2013 года № 590 и в Плате мероприятий на 2014-2020 годы по реализации Концепции новой бюджетной политики Республики Казахстан, утвержденном

постановлением Правительства от 5 марта 2014 года № 179, предусмотрено внесение предложений по переходу на метод начисления при составлении бюджета.

В связи с этим, планируется подготовка Министерством финансов прогнозной консолидированной финансовой отчетности по республиканскому бюджету по методу начисления (с 2020 года) и представление ее в Парламент в составе ПСЭР и отчета об исполнении республиканского бюджета в качестве справочной информации.

Также будут изменены подходы по классификации расходов бюджета в соответствии с Руководством МВФ по статистике государственных финансов 2014 года и рекомендациями Миссии МВФ 2014 года.

4. Цели принятия законопроекта

Основными целями разработки проекта Бюджетного кодекса являются:

укрепление устойчивости государственных финансов;

углубление ориентированности бюджета на результат;

снижение нагрузки на бюджет;

укрепление финансового обеспечения функционирования МСУ;

повышение самостоятельности местных исполнительных органов;

повышение эффективности планирования и реализации ГИП;

повышение эффективности исполнения бюджета.

5. Предмет регулирования законопроекта

Общественные отношения, возникающие в бюджетном процессе.

6. Структура законопроекта

Законопроект будет состоять из общей и особенной частей.

Общая часть будет отражать общие положения, касающиеся бюджетной системы, межбюджетных отношений, государственного управления в области регулирования бюджетных отношений.

В особенной части будут раскрыты механизмы функционирования бюджетной системы.

Бюджетный кодекс в новой редакции предлагается ввести с 2017 года с разработки проекта бюджета на 2018-2020 годы.

Нормы нового Бюджетного кодекса не будут распространяться на уточнение, корректировку и исполнение утвержденного бюджета на 2017 год.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Принятие проекта Бюджетного кодекса не влечет за собой отрицательных социально-экономических последствий и будет способствовать внедрению новых подходов в бюджетной политике, рациональному использованию бюджетных средств Национального фонда, повышению эффективности планирования, исполнения, мониторинга и оценки государственных инвестиционных проектов, совершенствованию механизмов предоставления государственной гарантии.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Разработка проекта Бюджетного кодекса в новой редакции не предполагает внесение поправок в иные законодательные акты.

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

Предмет законопроекта регламентирован следующими нормативными правовыми актами:

Бюджетным кодексом Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года;

Обновленный иными нормативными правовыми актами.

10. Наличие зарубежного опыта

1) Правовая структура бюджетных систем стран-членов ОЭСР

В правовой структуре бюджетных систем существуют резкие расхождения. Правовые основы национальных бюджетных систем стран-членов ОЭСР отличаются друг от друга кардинальным способом.

В некоторых странах законодательство, обеспечивающее ежегодные бюджетные процессы, ограничивается, в основном, кратким описанием основных бюджетных вопросов, относящихся к законодательной сфере. В этих законах содержатся хорошо известные бюджетные принципы. Более детально бюджетные процессы регулируются нижестоящими нормативными актами.

В других странах законы содержат конкретные положения, касающиеся всех этапов бюджетного цикла.

Конституции многих стран определяют основные функции законодательных и исполнительных органов власти, включая некоторые основные вопросы, касающиеся бюджетных процессов. В некоторых странах конституции предусматривают целую главу, посвященную государственному финансированию и бюджету. В некоторых странах-членах ОЭСР письменная конституция отсутствует.

В федеральных государствах принятие конституций или законов местными органами власти осуществляется независимо от федеральных органов.

Напротив, в Германии федеральный закон требует общенациональной согласованности бюджетных систем и систем бухгалтерского учета и отчетности. Бюджетные принципы, инкорпорированные в федеральное законодательство, также предусмотрены в законах, принятых штатами (Землями - Länder).

В большинстве стран есть несколько основных законов, касающихся бюджетных систем – возможно, один или два основных закона, которые дополнены Актом Парламента.

США стоят здесь особняком: в этой стране законодательная власть приняла многочисленные законы о бюджете, которые в большинстве своем являются достаточно подробными.

В другой крайности находятся парламенты Дании и Норвегии, которые никогда не принимали формальные законы, которые регулировали бы ежегодные бюджетные процессы. В этих двух странах положения об органах исполнительной власти и парламенте заменяют законы, касающиеся бюджета.

В Вестминстерских странах – где конституции не (полностью) существуют в письменном виде – в последние годы законодательные органы приняли новые законодательные акты о бюджетных системах, особенно в отношении бюджетных принципов подотчетности и прозрачности.

Президентские формы правления, когда законодательная и исполнительная власти четко разграничены, использовали закон в основном в целях осуществления контроля за исполнителями по бюджетным вопросам.

Парламентские монархии с двухпартийными политическими системами являются другой противоположностью. При комбинации с наследуемой властью, которая является причиной сильной исполнительной ветви власти, формальные полномочия парламентов по бюджетным вопросам в этих странах являются особенно слабыми. В законодательстве этих стран существует тенденция к усилению бюджетных полномочий исполнительной власти.

Законы о бюджетных системах должны быть адаптированы к конституционному,

политическому, институциональному, правовому и культурному строю каждой страны.

Один вывод, который можно сделать, это что бюджетное законодательство принимается по ряду причин, а именно: для внедрения бюджетных реформ – возможно, в результате бюджетного кризиса; для изменения баланса полномочий между законодательной и исполнительной властью; для улучшения макро-финансовой стабильности; для улучшения прозрачности и подотчетности в бюджетной системе.

2) Принципы бюджетного управления ОЭСР

В 2015 году Совет по бюджетному управлению ОЭСР на базе передовой практики стран-членов ОЭСР принял рекомендации по бюджетному управлению. Данные рекомендации содержат принципы эффективного бюджетного управления. ОЭСР рекомендует странам-членам ОЭСР и странам, не являющимся членами организации, сформировать и реализовывать национальную систему бюджетного управления на основе следующих 10 основных принципов:

1. Бюджет должен управляться в пределах понятной, пользующейся доверием и прогнозируемой налогово-бюджетной политики;
2. Бюджет должен быть тесно согласован со среднесрочными стратегическими приоритетами правительства;
3. Планирование бюджетных инвестиций должно быть направлено на выполнение целей национального развития на основе экономической эффективности и последовательности;
4. Бюджетные документы и показатели должны быть открытыми, прозрачными и доступными;
5. Распределение бюджетных средств должно осуществляться с учетом всестороннего обсуждения и участия заинтересованных сторон;
6. Должна представляться всесторонняя, достоверная и объективная информация о государственных финансах;
7. Исполнение бюджета должно быть управляемым процессом и подвергаться регулярному мониторингу;
8. Результаты деятельности и оценка результатов должны быть неотъемлемыми составляющими бюджетного процесса;
9. Должны выявляться, оцениваться и управляться риски долгосрочной устойчивости госфинансов и др. фискальные риски;
10. Повышение качества бюджетных прогнозов, бюджетного планирования и исполнения через независимую оценку или аудит.

3) Международный опыт формирования макроэкономических прогнозов

В мировой практике среднесрочного макроэкономического прогнозирования по периоду

наиболее распространены двух и трехлетние прогнозы.

При формировании Прогноза социально-экономического развития Республики Казахстан прогноз показателя ВВП на среднесрочный период разрабатывается путем формирования на начальном этапе основных предположений по динамике развития внешних и внутренних факторов. К внешним факторам относятся темпы роста мировой экономики, цены на мировых рынках на основные товары отечественного экспорта. Дополнительно анализируется мировой спрос на энергоресурсы в зависимости от предположений международных организаций по темпам роста мировой экономики. Источником информации о перспективах развития ситуации в мире являются официальные данные Всемирного Банка, МВФ, ООН и других финансовых организаций.

Перспективы развития мировой экономики МВФ и ООН выходят ежегодно в январе месяце с оценкой предыдущего года и прогнозом на текущий и следующий годы. Прогноз Всемирного Банка формируется ежегодно в январе месяце с оценкой предыдущего года и прогнозом на текущий и последующие 2 года.

Доклады ОЭСР по прогнозам мировой экономики публикуются два раза в год в июне и декабре на текущий год и последующие 2 года.

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, а также США и Германии разрабатывается на три года (текущий и плановые 2 года), с публикацией дважды в год.

3) Международный опыт по введению казначейской тайны

Как показывает международная практика, в зависимости от форм государственно-политического и бюджетного устройств, порядок предоставления правоохранительным органам сведений о денежных потоках, проходящих через казначейство, так или иначе, регулируется: либо нормативно либо на межведомственном уровне. При этом, вышеуказанный порядок не противоречит принципу прозрачности бюджетной системы, задекларированный в большинстве стран мира, напротив функционирует во исполнение данного принципа и направлен на упорядочение выдачи таких сведений во избежание их несанкционированного использования и коррупционных правонарушений. Так, несмотря на отсутствие в бюджетном кодексе Российской Федерации соответствующей нормы и понятия казначейской тайны, на практике заключены межведомственные соглашения, в которых оговаривается порядок выдачи, не допускающий злоупотребления полученной информацией. Так, к примеру, рядовой следователь РОВД г.Москвы может запросить сведения о проведенных платежах Министерства иностранных дел РФ только через МВД, которое проверяет обоснованность истребуемых сведений и в дальнейшем несет ответственность за их правомерное использование. Также, в научной среде РФ систематизирована «тайна финансовой сферы», к которой помимо вышеуказанной казначейской тайны, относят:

- Государственная тайна (финансовые документы, содержащие государственную тайну, проходят под грифом «Секретно», аналогично в РК);
- Бюджетная тайна (расходы секретных статей федерального бюджета, аналогично в РК);
- Банковская тайна (согласно действующему гражданскому кодексу, аналогично в РК);

- Налоговая тайна (согласно действующему налоговому кодексу, аналогично в РК);
- Бухгалтерская тайна (согласно действующему закону о бухучете, аналогично в РК);
- Коммерческая тайна (согласно отдельному закону «О коммерческой тайне», в РК отдельная статья Предпринимательского кодекса);
- Нотариальная тайна (согласно действующему закону о нотариате, аналогично в РК).

4) Международный опыт по составлению бюджета по методу начисления

Изучение международного опыта по составлению бюджета по методу начисления, показало, что изученные страны ОЭСР (Новая Зеландия, Австралия) отметили переход на учет и составление бюджета по методу начисления в качестве основного элемента более широкой реформы финансового управления. Данным реформам приписывались различные цели, однако, имел место целый ряд общих элементов.

Новая Зеландия, Австралия, Канада внедрили планирование бюджета по методу начисления 15 – 25 лет назад, Австрия и Швейцария – до 5 лет назад.

Все страны определили подотчетность и прозрачность в качестве ключевой цели реформы. Это могло выражаться, как желанием произвести «истинный и достоверный» набор финансовой информации, или обеспечить объективное представление, которое будет способствовать укреплению, как принятия решений, так и подотчетности.

Часто эта проблема сохранялась и после первоначальной реформы. Хотя использование информации по методу начисления сгенерировало более богатый набор информации, ряд стран продолжает реализовывать дальнейшие усилия по прозрачности. Операция Sun light (Солнечный свет) в Австралии (а также инициатива Line of Sight (Чистая линия прямой видимости) в Великобритании) - обе стремились к обеспечению более эффективной интеграции и слаженного представления используемой информации и, следовательно, ее облегченного понимания и использования в бюджетном процессе принятия решений и оценки.

Вторым критическим фактором перехода на информацию по методу начисления было желание достичь повышенной эффективности. Все изученные страны нуждались в более достоверной информации о расходах по государственным услугам. Более достоверная информация о расходах обеспечивает большую уверенность тех, кто принимает бюджетные решения, например, будет ли экономия, по всей вероятности, достигнута, если услуги будут переданы на аутсорсинг, или, будет ли достигнут спрос на менеджеров децентрализованных услуг для повышения эффективности без чрезмерного ухудшения качества или количества оказываемых услуг.

С учетом обеих целей эффективности и прозрачности, страны выразили мнение, что обеспечение достоверности и качества генерируемой информации о расходах является инструментом реализации более децентрализованного подхода к финансовому управлению в государственном секторе. В случае если менеджерам государственных услуг предоставляется больше полномочий по использованию государственных ресурсов, чтобы они могли более эффективно и реактивно предоставлять услуги гражданам, эти дополнительные полномочия должны сопровождаться большей подотчетностью, которые включает не только

предоставление информации по кассовому методу.

5) Внедрение проектного менеджмента

В мировой практике в настоящее время широко используются инструменты проектного менеджмента (управление проектами). Так, механизмы управления государственными проектами успешно применяются в США. Ряд государственных ведомств Японии (например: Министерство экономики, торговли и промышленности Японии, Министерство иностранных дел и др.) практикуют методы проектного управления при реализации своих проектов и программ.

В управлении государственными проектами наиболее интересным является опыт Великобритании. В 2014 году в Великобритании создано совместное предприятие под название Axelos (49% акции принадлежат Правительству и 51% акции владеет частная компания), во владение которой передан стандарт PRINCE2.

В Великобритании стандарт PRINCE2 является обязательным для проектов в государственных структурах и рекомендованным для проектов, реализуемых в бизнесе. При этом, как и государственные служащие и частный сектор при реализации государственных проектов должен быть сертифицирован по PRINCE2.

Самым крупным международным «пользователем» PRINCE2 является ООН, что является доказательством эффективности проектного менеджмента и его инструментов.

В России также разработаны и официально утверждены в системе ГОСТ-Р стандарты, относящиеся к управлению проектами.

Наряду с национальными стандартами в области управления проектами, базирующимися на процессном подходе в России приняты также и стандарты, опосредующие компетентностный подход в проектном менеджменте (ГОСТ Р 52807–2007 «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов» и ГОСТ Р 53892-2010 «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов. Области компетентности и критерии профессионального соответствия»).

Методы проектного управления были успешно использованы при реализации двух проектов [Росэнергоатома](#) – на строительстве первого блока Ростовской и третьего блока Калининской АЭС, а также в проекте развития судостроения «Адмиралтейская верфь» (Санкт-Петербург). Во всех случаях в результате применения управления проектами затраты на проекты снижались на 25–30 % по сравнению с аналогичными, максимальная задержка сроков исполнения проектов составила 1 месяц – при реализации проекта строительства первого блока Ростовской АЭС (обычная задержка в таких проектах составляет 1,0–1,5 года).

На основе использования методов проектного управления в России разработаны и реализуются целевые национальные проекты: «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье», «Образование», «Развитие Агропромышленного Комплекса».

В ближайшее время Минэкономразвития России будут определены приоритетные пилотные площадки на региональном и федеральном уровне с целью апробации и оценки эффективности выработанных принципов проектного управления в органах власти.

В Республике Казахстан инструменты проектного менеджмента используются в частных организациях и крупных квазигосударственных компаниях, а также при реализации отдельных государственных инвестиционных проектов (проекты в космической отрасли, информационных технологий, займовые проекты, и др.). В 2012 году, на базе международного стандарта ИСО, был принят казахстанский национальный стандарт в сфере управления проектами СТ РК ISO 21500-2012 «Руководство по управлению проектами».

6) Международный опыт по вопросам местного управления и самоуправления

Опыт модернизации и становления системы местного самоуправления в странах Центральной и Восточной Европы является наиболее близким для Казахстана, поскольку данным странам также пришлось реформировать прежнюю систему местных советов, которые были основой местного управления в странах постсоциалистического пространства.

Опыт Польши, территориальное управление которой имеет давнюю историю и продолжительную традицию, в этом вопросе является наиболее показательным для Казахстана.

В настоящее время в территориальном делении Польши действует управление трех уровней: гмины (поселок/село), повят (район), воеводство (область). Гмины являются самым низшим уровнем управления.

Деятельность гмин регулируется Законом «О территориальном самоуправлении».

Гмина – это начальная и важнейшая единица местного самоуправления в Польше. Руководство гмины составляют: совет гмины (депутаты совета избираются путем прямых выборов), а также правление, избираемое советом гмины и осуществляющее исполнительную власть в гмине.

К сфере деятельности гмины относятся все государственные дела местного значения, не установленные законами для реализации иными субъектами.

В частности: начальные школы, детские сады, библиотеки, дома культуры, организация коммунального хозяйства, местный транспорт, гминные дороги, управление рынками, здравоохранение, охрана среды на своей территории, общественный порядок и безопасность на своей территории.

Гмина самостоятельно ведет финансовое хозяйствование на основании бюджета гмины. Процедуру утверждения бюджета и виды и особенности информационных материалов, сопровождающих проект, устанавливает совет гмины. Правление сообщает жителям гмины об основных положениях бюджетного постановления, направлениях социальной и экономической политики, а также использования бюджетных средств.

Распорядительным органом района (микрорайона) является совет. Принципы и порядок проведения выборов определяет совет гмины. Исполнительным органом района (микрорайона) является правление, возглавляемое председателем, который вправе участвовать в работах совета гмины по принципам, указанным в уставе гмины, без права участия в голосовании.

Что касается экономической основы местного самоуправления, в Польше действует Закон о доходах органов территориального самоуправления, который определяет структуру доходных источников соответствующих органов местного и регионального самоуправления.

В частности, указанные источники доходов гмин, повятов и воеводств состоят из:

- собственных доходов, получаемых за счет взимания налогов на имущество, подоходных налогов с физических и юридических лиц, других законодательно установленных поступлений - 48,1%;
- общих государственных субвенций для исполнения собственных полномочий органов самоуправления (образование, здравоохранение, социальное обеспечение, дороги и т.д.), передаваемых на основе рассчитанных государственных стандартов на каждого жителя соответствующей территории - 20,4%;
- целевых дотаций государственного бюджета, грантов, которые выделяются на конкретные цели либо даются на финансовый год, при этом неиспользованная часть денег должна быть возвращена в государственный бюджет - 31,5%.

Помимо перечисленных источников доходов органы местного самоуправления могут получать доход из частных законных источников, к примеру, от активов, которыми они владеют.

Наряду с доходами органы местного самоуправления финансируются за счет приходов. Источниками финансирования в случае дефицита бюджета являются кредиты, займы, продажа облигаций, доходы от приватизации коммунального имущества.

Необходимо отметить, что сельские гмины в Польше по численности населения больше, чем сельские округа в Казахстане (численность населения самой маленькой гмины – менее 2,5 тыс. человек, средней около 7 тыс. человек, в Казахстане численность населения в самом маленьком сельском округе составляет 81 человек, среднем около 3 тыс. человек).

На уровне районов в городах, кварталах и микрорайонах нет органов местного самоуправления, но законодательно за гминой закреплено право на создание в них вспомогательных структур без образования юридического лица и самостоятельного бюджета.

В гминах городско-сельского типа вспомогательные структуры могут быть образованы в расположенных на территории гмин городах.

В селах, входящих в составе гмин также нет органов самоуправления, но там также есть вспомогательные единицы (без образования юридического лица и самостоятельного бюджета).

В Казахстане, в целом сформирована аналогичная Польше структура управления в крупных городах: в городах Астана, Алматы Караганда, Шымкент созданы районы, в других городах областного значения – централизованное управление. С учетом опыта Польши создание на уровне районов в городах органов управления с самостоятельным бюджетом нецелесообразно.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Реализация проекта Бюджетного кодекса не потребует финансовых затрат из бюджета.
