НАО «Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева»

УДК 338(574) На правах рукописи

**МУКУШЕВА АЗИЯ ГАНИЕВНА**

**Бюджетное регулирование финансовой безопасности**

**Республики Казахстан в условиях глобальных вызовов**

8D04109 – Финансы и бизнес

Диссертация на соискание степени

доктора философии (PhD)

Научный консультант

доктор экономических наук,

профессор

Н.К. Кучукова

Зарубежный консультант

доктор PhD,

доцент

В. Пошта

(Прага: Университет Химии

и Технологий)

Республика Казахстан

Астана, 2024

**СОДЕРЖАНИЕ**

|  |  |
| --- | --- |
| **НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ**……………………………………..………...  **ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ**...…………………………….………  **ВВЕДЕНИЕ**…………………………………………………………………… | 3  4  5 |
| 1. **ТЕОРИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОБНОВЛЕНИЕ ПАРАДИГМЫ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ**……...…… | 10 |
| 1.1 Теоретические аспекты финансовой безопасности и методические подходы к его исследованию в условиях новой глобальной реальности…... | 10 |
| 1.2 Специфика бюджетного регулирования для обеспечения финансовой безопасности государства в условиях глобальных вызовов………………… | 23 |
| 1.3 Предотвращения угрозы финансовой безопасности методами бюджетного регулирования с учетом мирового опыта …….......................... | 30 |
| **2 АНАЛИЗ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ИНСТРУМЕНТАМИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**……………………………………………… | 41 |
| 2.1 Диагностика финансовой безопасности Республики Казахстан в условиях новой реальности…………….…………………………………….. | 41 |
| 2.2 Бюджетное регулирование финансовой безопасности Казахстана: анализ влияния инструментов в условиях кризиса………………………. | 49 |
| 2.3 Оценка потенциала бюджетного регулирования финансовой безопасности Республики Казахстан в современных условиях…….………. | 63 |
| **3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН** ……………………… | 71 |
| 3.1 Модернизация бюджетного регулирования финансовой безопасности Республики Казахстан…………………………………….…………………... | 71 |
| 3.2 Институциональное обеспечение бюджетно-финансовой безопасности Республики Казахстан………………………………………………………… | 77 |
| **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**……………………….……………………………………... | 80 |
| **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**………….…………... | 83 |
| **ПРИЛОЖЕНИЕ А** – ………………………………………………………… | 89 |
| **ПРИЛОЖЕНИЕ Б** – …………….………………..…………………………. | 91 |
| **ПРИЛОЖЕНИЕ В** – …………………………………………………………. | 93 |
| **ПРИЛОЖЕНИЕ Г** – …………………………………………………………. | 95 |

**НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ**

В настоящей диссертации использованы ссылки на следующие стандарты:

Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев. Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны: послание народу Казахстана (1 сентября 2021 года).

Закон Республики Казахстан. О бюджетной системе Республики Казахстан от 17 декабря 1991 года № 1009-XII.

Закон Республики Казахстан. О бюджетной системе от 24 декабря 1996 г. № 52-1.

Закон Республики Казахстан. О бюджетной системе от 1 апреля 1999 года № 357-1.

Закон Республики Казахстан. О государственном и гарантированном государством заимствовании и долге от 2 августа 1999 года N 464-1.

Закон Республики Казахстан. О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов от 29 января 2002 года № 286.

Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 24 апреля 2004 года, № 548.

Бюджетный кодекс Республики Казахстан: принят 4 декабря 2008 года, № 95-IV.

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции новой бюджетной политики: утв. 26 июня 2013 года, № 590.

Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства: послание народу Казахстана (14 декабря 2012 года).

Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан: утв. 8 декабря 2016 года № 385.

Закон Республики Казахстан. О республиканском бюджете на 2022-2024 годы от 2 декабря 2021 года № 77-VII

Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев. Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество: послание народу Казахстана (1 сентября 2022 года).

Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года: утв. 10 сентября 2022 года №1005.

**ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ**

|  |  |
| --- | --- |
| ВВП | - Валовой внутренний продукт |
| ОЭСР | - Организация экономического сотрудничества и развития |
| МВФ | - Международный Валютный Фонд |
| ЕЦБ | - Европейский центральный банк |
| FSAP | **-** Программа оценки финансового сектора |
| IOSCO | **-** Международная организация регуляторов рынков ценных бумаг |
| IASB | **-** Совет по международным стандартам финансовой отчетности |
| IAIS | **-** Международная ассоциация органов страхового надзора |
| OBR | **-** Управление бюджетной ответственности Великобритании |

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Финансовая безопасность не только важнейшая компонента современной внешней и внутренней политики государства, которая определяет его экономическую независимость, но и неотъемлемый элемент финансовой системы страны, влияющий на стабильность развития ее национальной экономики. И в данном контексте известные слова Джона Мейнарда Кейнса о том, что «нет более точного и верного способа переворота существующих основ общества, нежели подрыв его денежной системы» и что «этот процесс пробуждает все разрушительные системы, скрытые в экономических законах, а сама болезнь протекает так, что диагноз не может поставить ни один из многих миллионов человек», - становятся побуждающим мотивом для качественного пересмотра существующих парадигм финансовой безопасности в новых глобальных условиях [1].

Нарастающие процессы глобализации и быстрый рост финансовых технологий в мире обусловливают возникновение новых возможностей в эффективном использовании разнообразных финансовых ресурсов для развития той или иной страны. Однако, данные тренды сопровождаются и новыми вызовами для экономической стабильности: от так называемых воздействий мировых финансовых кризисов до крупномасштабной утечки капитала за границу и пандемии COVID-19.

Одновременно финансовая система государства может быть подвержена и внутренним угрозам: кризис банковской системы, девальвация национальной валюты, растущая инфляция, неэффективное использование бюджетных средств, сырьевая зависимость экономики. Подобные негативные явления можно было наблюдать и в Республике Казахстан в последние годы, что и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

В Республике Казахстан предстоит модернизировать систему финансовой безопасности не только в контексте предотвращения отмеченных выше угроз, но и для создания приемлемых условий и необходимых ресурсов для расширенного воспроизводства, экономического роста и роста народного благосостояния, стабильности, сохранения целостности и единства финансовой системы (включая бюджетную, налоговую, денежную, кредитную и валютную системы). И в этой связи, чтобы финансовые ресурсы страны работали на развитие бизнеса, инноваций и экономического роста Президент Республики Казахстан К. Токаев в Послании народу «Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны» [2]подчеркнул необходимостьосуществлять строгий контроль над расходованием средств и в управлении государственным долгом, бюджетной политикой и Национальным фондом.

В результате реализации масштабного пакета антикризисных бюджетных мер во время пандемии усиливается фактор стимулирующей бюджетно-налоговой политики. Именно поэтому мы решили акцентировать свое исследование на бюджетных методах обеспечения финансовой безопасности в постпандемический период восстановления экономики.

В то же время в условиях глобальных вызовов не срабатывают традиционные антикризисные меры, в том числе и известная теория «встроенных» стабилизаторов, а усиливающаяся неопределенность требует быстрого реагирования и адаптивных, и главное, результативных решений

Таким образом, назревшая необходимость разработки новых подходов к обеспечению финансовой безопасности, особенно мерами бюджетного регулирования, ставшего ключевым антикризисным механизмом, предопределила выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности**. В экономической литературе до сих пор существует терминологическая дифференциация относительно понятия «финансовая безопасность». Международные финансовые организации, такие как МВФ, Всемирный банк, а также зарубежные авторы акцентируют свое внимание на финансовой устойчивости, финансовой стабильности и проблемах преодоления финансовых кризисов. В соответствии с данным представлением теоретические подходы к обеспечению финансовой стабильности восходят к трудам Дж.Кейнса, С.Кузнеца, Дж.Хикса, П.Самуэльсона, Ф.Модильяни, М.Фридмена. Методологические подходы вышеназванных классиков плодотворно развиваются в трудах современных западных ученых Michael Foot, Tommaso Padoa-Schioppa, Nout Wellink, Andrew Large и др. Прогнозированием финансовых кризисов посящены работы M.Shularik, A. Taylor, L.Allesy, C.Detkin и др.

Теоретические аспекты «финансовой безопасности» в большей степени исследуется российскими авторами, такими как И. Должикова, Б. Губин, С. Бондарева, Э. Ермакова, О. Маляренко, С.Асалиева и др. Некоторые казахстанские авторы, например М. Спанов, рассматривает финансовую безопасность как часть экономической безопасности страны.

Теорию бюджетного регулирования разрабатывают как отечественные, так и российские экономисты: А. Кошанов, О. Баймуратов, С. Омирбаев, Н. Кучукова, Б. Утибаев, А. Зейнельгабдин, З. Искакова, А. Кудрин, И. Соколов, В. Родионова, М. Романовский, Г. Поляк, В. Ковалев, О. Бутакова и др.

Между тем, исследование бюджетного регулирования финансовой безопасности государства в условиях глобальных вызовов на сегодняшний день остается недостаточно исследованной областью. Несмотря на наличие многочисленных отчетов международных финансовых организаций о мерах, предпринимаемых разными странами в условиях кризиса, вызванного пандемией COVID-19, на сегодняшний день требуется научное осмысление прожитого экономического шока и его последствий.

**Цель диссертационного исследования** состоит в развитии теоретических подходов и разработке методических и практических рекомендаций по модернизации бюджетного регулирования для обеспечения финансовой безопасности страны в условиях влияния глобальных угроз.

**Задачи диссертационного исследования:**

1. Определение концептуальных подходов к исследованию феномена «финансовой безопасности» в условиях новой глобальной реальности;
2. Уточнение содержания, форм и специфики бюджетного регулирования в условиях глобальных угроз;
3. Изучение и обобщение зарубежного опыта по минимизации финансовых угроз методами бюджетного регулирования;
4. Анализ состояния финансовой безопасности Казахстана в период кризиса COVID-19;
5. Исследование эволюции и специфики бюджетного регулирования в Казахстане в условиях коронакризиса;
6. Оценка результативности бюджетного регулирования Казахстана в контексте обеспечения финансовой безопасности;
7. Разработка рекомендаций по модернизации инструментов и политики бюджетного регулирования финансовой безопасности Республики Казахстан с учетом новых глобальных вызовов.

**Новизна диссертационного исследования заключается в следующем:**

– на основе широкого обзора теоретических подходов раскрыто содержание понятия «финансовой безопасности страны», меняющее свои качественные характеристики в условиях новой глобальной реальности;

- уточнена специфика целей, методов и инструментов бюджетного регулирования в контексте глобальных вызовов;

- изучен и обобщен зарубежный опыт по минимизации финансовых угроз методами бюджетного регулирования;

– проведена диагностика состояния финансовой безопасности Республики Казахстан за 2018-2022 годы, с учетом проведенных антикризисных бюджетных мер и на этой основе выявлены базовые индикаторы, критичные для финансовой безопасности Казахстана;

– выявлены основные недостатки бюджетного регулирования Казахстана в условиях коронакризиса, которые усугубляют бюджетные риски для финансовой безопасности страны, особенно в долгосрочном периоде, это, в частности, растущий государственный долг, неэффективное расходование бюджетных средств и средств Национального фонда страны при незначительном росте ненефтяных доходов.

- предложена модель, позволяющая оценить степень взаимовлияния таких негативных для финансовой безопасности страны факторов как государственный долг и инфляция со специфическими национальными условиями как теневая экономика, обслуживание госдолга, поступления от нефти и коррупция.

- разработаны индикаторы критических параметров финансовой безопасности, требующие как оперативного, тактического, так и стратегического денежно-кредитного и бюджетного регулирования.

– предложен алгоритм совершенствования бюджетного регулирования финансовой безопасности для условий глобальных угроз.

- изучены исламские финансовые инструменты и возможности для финансовой безопасности экономической стабильности Республики Казахстан.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Финансовая безопасность, являясь защитным многокомпонентным элементом финансовой системы, обладающим определенными качественными и количественными параметрами для стабильного развития экономики, в условиях глобальных вызовов в значительной степени зависит от бюджетного регулирования как способа наиболее быстрого реагирования государства в условиях чрезвычайных ситуаций.
2. Глобальные угрозы служат индикатором качества бюджетного регулирования страны, которое зависит от специфики ее институциональной структуры. Турбулентные внешние условия несут риски, прежде всего, для бюджетной системы, которые по цепной реакции объективно влияют на другие финансовые сектора и параметры финансовой безопасности.
3. Страны, реализующие бюджетные реформы, предложенные ОЭСР и МВФ, продемонстрировали большую адаптивность и финансовую стабильность в условиях коронакризиса, поскольку внедряли бюджетное регулирование, ориентированное на результат, обеспечивали его транспаретность, применяли бюджетные правила, а также систему бюджетного риск-менеджмента.
4. В условиях коронокризиса базовыми индикаторами, критичными для финансовой безопасности Казахстана стали: государственный долг, инфляция при недостаточном уровне монетизации, растущий долг домохозяйств. Согласно отчета Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета за 2021 год немаловажными факторами угрозы для финансовой безопасности Казахстана, имеющего сырьевую экономику, являются курс национальной валюты, рост ненефтяных доходов, эффективность использования Национального фонда и уровень коррупции.
5. Обобщение уроков коронакризиса, анализ особенностей национального бюджетного процесса и опыт экономически продвинутых стран позволяет выявить приоритеты и алгоритм модернизации бюджетного регулирования краткосрочного и долгосрочного характера для обеспечения финансовой безопасности страны.

**Предметом исследования** являются экономические отношения, возникающие при бюджетном регулирования по обеспечению финансовой безопасности государства .

**Объектом исследования** выступают Министерство финансов Республики Казахстан, Национальный банк Республики Казахстан, Высшая аудиторская палата Республики Казахстан.

**Методология исследования** включает в себя элементы экспертного, сравнительного и системного анализа, статистические группировки, программно-целевые и экономико-статистические методы, методы математического моделирования.

**Теоретической и методологической основой исследования послужили** результаты научных исследований ученых и специалистов, работы научно-исследовательских организаций в области формирования бюджетной политики и обеспечения финансовой безопасности страны.

Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные правовые акты Республики Казахстан, отчетные данные Министерства финансов Республики Казахстан, Национального банка Республики Казахстан, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета (Высшей аудиторской палаты РК), Бюро Национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан и другие материалы.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования**. Теоретические идеи и положения, выводы и рекомендации могут быть применены в учебном процессе высших учебных заведений, в преподавании базовых курсов по специальности «Финансы», а также использоваться в дальнейших диссертационных исследованиях по вопросам бюджетного регулирования финансовой безопасности государства, разработке учебных пособий и монографий.

**Практическая значимость диссертации заключается в том, что** содержащиеся в диссертации методические положения и практические рекомендации могут быть использованы Министерством финансов Республики Казахстан, Национальным Банком Республики Казахстан, Министерство национальной экономики при анализе и выработке мер в обеспечении финансовой безопасности в условиях глобальных вызовов. В частности, вышеназванными государственными структурами может быть использована методика выявления и приоритезации рисков для финансовой безопасности страны, а также алгоритм модернизации бюджетного регулирования оперативного, тактического и стратегического характера.

**Апробация основных положений исследования**. Основные методические и практические результаты диссертационного исследования были обсуждены и нашли отражение в сборниках материалов международных конференций: «ǴYLYM JÁNE BІLІM- 2020» (Астана, 2020), «ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРЕТЬЕЙ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ КАЗАХСТАНА» (Астана, 2021). Основные положения диссертационного исследования были опубликованы в 11 статьях, из них 5 статей – в изданиях, рекомендованных Комитетом по обеспечению качества в сфере образования Министерства просвещения Республики Казахстан, 2 статьи – в научных журналах, входящих в базы данных Scopus и Web of Science, 3 статьи – в сборниках международных конференций, 1 публикация в монографии «Финансовые аспекты третьей модернизации экономики Казахстана».

**Структура Диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников, включающего 91 наименование. Диссертация содержит 14 рисунков, 21 таблицы, 1 формулу.

**1 ТЕОРИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ОБНОВЛЕНИЕ ПАРАДИГМЫ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ**

**1.1 Теоретические аспекты финансовой безопасности и методические подходы к его исследованию в условиях новой глобальной реальности**

Современные глобальные вызовы, сопровождающие экономическое развитие всех стран мира, актуализируют обновление научных подходов к теории финансовой безопасности национальных экономик, поскольку непредсказуемость и турбулентность внешних факторов подвергает серьезному испытанию традиционные методы антикризисного управления, призванных обеспечивать стабильное функционирование финансовой системы государства.

Обзор отечественной и зарубежной научной литературы по проблемам финансовой безопасности показал значительную дифференциацию применяемого терминологического аппарата, что объясняет необходимость авторского уточнения сущности понятия «финансовая безопасность», классификации методологических подходов, применяемых разными исследователями, а также выяснения функций финансовой безопасности в условиях новой реальности.

Следует подчеркнуть, что использование понятия «финансовая безопасность» более характерно для российских и ряда казахстанских авторов, которые рассматривают ее как часть экономической безопасности страны и, соответственно, как значимую компоненту национальной безопасности государства. В свою очередь, финансовая безопасность по мнению таких авторов как Губин Б.В., Ермакова Э.Р., Спанова М.У. и других, включает в себя денежную безопасность, бюджетную безопасность, кредитную безопасность, налоговую безопасность и валютную безопасность (Приложение А).

Также можно заметить, что подавляющая часть авторов полагает, что финансовая безопасность представляет собой некоторое качественное состояние финансовой системы, характеризующейся определенной целостностью, стабильностью к внешним и внутренним угрозам и обеспечивающую экономическое развитие. В таблице А.1 (Приложение А) представлены наиболее часто встречающиеся в научных источниках определения «финансовой безопасности».

Анализ вышеперечисленных дефиниций демонстрирует многообразие методических подходов к определению понятия финансовой безопасности, что может объясняться как сложностью и динамичностью самого явления, так и целями конкретного исследования.

В свою очередь, международные финансовые организации, такие как МВФ, Всемирный банк, а также зарубежные авторы акцентируют свое внимание не столько на финансовой безопасности, сколько на проблемах финансовой устойчивости, финансовой стабильности или, наоборот, финансовой нестабильности и антикризисной финансовой политике. Примечательно, что все данные термины применяются как на макроэкономическом уровне, так и на уровне отдельных предприятий. Методические подходы, характерные для зарубежных ученых, представлены в таблице Б.1 (Приложение Б).

Обзор зарубежных литературных источников показывает, что ключевой проблемой финансовой безопасности на развитых рынках является обеспечение стабильной деятельности всей финансовой системы, состоящей из надежности денежного обращения, из бесперебойной деятельности финансовых институтов и финансовых рынков, а также их способности эффективно перераспределять денежные ресурсы страны.

Обобщив обзор методических подходов, представленных в современной литературе, полагаем, что их можно классифицировать следующим образом:

* системный подход, рассматривающий финансовую безопасность как сложную целостную подсистему экономической безопасности, состоящую из собственных элементов: денежной безопасности, бюджетной безопасности, кредитной безопасности и т.д.
* структурно-функциональный подход, исследующий финансовую безопасность как способность национальной финансовой системы эффективно распределять ресурсы и предотвращать внешние и внутренние угрозы;
* параметрический подход, который предполагает изучение качественных и количественных параметров состояния финансовой системы, способной обеспечивать динамическое равновесие между возникающими угрозами и ресурсным потенциалом;
* институциональный подход, рассматривающий финансовую безопасность как совокупность государственных мер, направленных на регулирование финансовых секторов с целью предотвращения рисков и обеспечения их стабильного функционирования.

Предложенная классификация методических подходов к рассмотрению проблем финансовой безопасности позволяет не только систематизировать результаты научных исследований, проведенных в данной сфере, но и сформулировать уточняющее авторское определение. По нашему мнению «Финансовая безопасность – это защитный многокомпонентный элемент финансовой системы, обладающий определенными качественными и количественными параметрами для стабильного развития экономики и обеспечиваемый мерами государственного регулирования». В свою очередь, согласно своей сущностной характеристике, финансовая безопасность, как неотъемлемое условие бесперебойного функционирования финансовой системы страны, призвано выполнять следующие функции: оценочную, мониторинговую, защитную и прогнозную.

Оценочная функция финансовой безопасности предполагает измерение фактических показателей состояния финансовых секторов и их сравнение с ключевыми пороговыми индикаторами допустимости риска.

Мониторинговая функция финансовой безопасности реализуется через контроль над динамикой значимых индикаторов финансовых секторов и проведения стресс-тестов для обеспечения корректирующих мер.

Защитная функция финансовой безопасности заключается в реализации оперативных и превентивных антикризисных мер, а также сохранении финансовых условий для экономического роста.

Прогностическая функция финансовой безопасности предполагает разработку систем раннего предупреждения о финансовых кризисах на основе комбинирования ряда показателей (курса национальной валюты, реальных процентных ставок, индексов финансовой и торговой интеграции и т.п.)

Поэтому, финансовая безопасность, как объект воздействия государственного регулирования, представляет собой объективно необходимый компонент национальной финансовой системы, в свою очередь выполняющий функции предотвращения реальных и потенциальных угроз и рисков в целях сохранения экономической стабильности в стране. Особенно актуализируются функции финансовой безопасности в условиях кризисов и вызовов.

Учитывая неоднозначность и многообразие трактовок понятий «угрозы», «вызовы» и «риск», существующих в современной литературе, полагаем, что можем согласиться с определениями, представленными автором известного учебника Олейниковым Е.А. [25], которым предложена следующая классификация опасности:

* «вызов» – совокупность обстоятельств, не обязательно конкретно угрожающего характера, но, безусловно, требующих реагировать на них с целью предупреждения и/или снижения возможного ущерба;
* «риск» – вероятность (возможность) возникновения неблагоприятных и нежелательных последствий деятельности самого субъекта;
* «угроза» – наиболее конкретная и непосредственная форма опасности, то есть актуализированная (уже действующая опасность), характеризуемая конкретной формой проявления и способом воздействия, или совокупность условий и факторов, создающих опасность интересам граждан, общества и государства, а также национальным ценностям и национальному образу жизни.

Вызовы, риски и угрозы представляют собой разные степени опасности, при этом риски – в некотором смысле осознанные субъектом вероятные неблагоприятные последствия возникших условий и действий, вызовы – объективно возникающие как благоприятные, так и неблагоприятные условия, требующие реагирования для минимизации ущерба, а угрозы – уже реально проявленная опасность, требующая оперативного реагирования. Как правило, в литературе считают, «что важнейший компонент политики национальной безопасности состоит в освоении и умелом применении технологий перевода угроз в вызовы, а вызовов – в риски. Если же риски перерастают в вызовы, а вызовы – в угрозы, то это несомненный признак серьезных сбоев в системе безопасности той или иной страны» [26].

С точки зрения обеспечения финансовой безопасности национальной экономики важно также уточниться с понятием «кризис». Учитывая сферу и цели нашего исследования полагаем, что целесообразно использование трактовки кризиса как процесса, объективно разворачивающегося по мере того, как накопившиеся в экономике противоречия взаимодействуя стихийным образом, нарушают привычный ритм хозяйственной деятельности и приводят к разбалансировке основных систем обеспечения жизнедеятельности общества. Кризисы – закономерный периодически повторяющийся этап делового цикла рыночной экономики, поэтому не случайно в греческой транскрипции этот термин означает «решение или поворотный пункт», в латинской – «разделение, перелом», в китайской – одновременно «опасность и возможность» [27].

Как показывает обзор мировой истории экономических кризисов, которые мы рассматриваем как нарушение экономической стабильности, причинами их возникновения стали разного рода факторы: рыночные (отсутствие спроса или предложения), политические (распад СССР), финансовые (Мировой кризис 1929-1933 гг., начавшийся с падения фондовых рынков, кризис 2007-2008 гг. – из-за «финансовых пузырей») и, по-видимому, постпандемические (последствия COVID-19). Между тем, финансовый сектор, выполняющий функцию всеобщего эквивалента реального сектора экономики, становится все более чувствительной к внешним и внутренним шокам частью национальной экономики, что объясняет стремление исследователей разрабатывать прогнозные финансовые модели и индикаторы, а также количественные критерии финансовой устойчивости и финансовой безопасности отдельных предприятий, секторов и национальных экономик.

Наиболее известными оценками устойчивости национальных финансовых систем являются критерии таких международных организаций как МВФ и Всемирный банк, которые разработали Программу оценки финансового сектора (FSAP). Также свои отчеты по отдельным секторам финансового рынка публикуют ОЭСР, Банк международных расчетов (Базельский комитет по банковскому надзору), Международная организация регуляторов рынков ценных бумаг (ИОСКО – IOSCO), Совет по международным стандартам финансовой отчетности (IASB), Международная ассоциация органов страхового надзора (IAIS). В Казахстане содействие обеспечению финансовой стабильности и снижению системных рисков оказывает Совет по финансовой стабильности Республики Казахстан - совещательный орган при Президенте Республики Казахстан, который под Председательством руководителя Национального Банка страны, осуществляет межведомственную координацию по вопросам обеспечения финансовой стабильности Республики Казахстан. В функции Совета входят предварительное рассмотрение вопросов макропруденциальной политики, антикризисных мер, урегулирования неплатежеспособных банков и финансирования мер по оздоровлению банковского сектора [28].

Достаточно широкие исследования относительно пороговых значений финансовой безопасности представлены у российских авторов Сенчагова В.К., Олейникова Е.Г., Богомолова В.А. и других [29, 30]. В целом, подробный сравнительный анализ *методических* подходов к индикативной оценке национальной финансовой безопасности содержится в работе авторов Алифановой Е.Н. и Евлаховой Ю.С., которые справедливо полагают, что в разных экономических условиях может меняться набор индикаторов финансовой безопасности и их значимость. [31]. И с данным методологическим выводом перекликается заключение российских авторов Горюнова Е.Л., Дробышевского С.М., Мау В.А., Трунина П.В., которые выявили, что новая парадигма финансовой политики формируется, как правило, в качестве ответа на кризисные явления. Как известно, результатом Великой Депрессии 1929-1933 годов стала теория кейнсианства, которая в 1970-х годах была заменена монетаризмом, позже возникли теории неоклассического синтеза, такие как «теория встроенных стабилизаторов», «инфляционного таргетирования», а в начале ХХI века начали говорить о «новом монетарном консенсусе» (new monetary consensus). Между тем, мировой финансовый кризис 2008-2009 годов, а также экономический коронакризис 2020 года побудили исследователей искать альтернативные неортодоксальные финансовые теории, такие как «фискальное доминирование», «нетрадиционные» меры денежной политики (выкуп активов, управление ожиданиями будущих ставок, расширение операций рефинансирования с параллельным смягчением условий их предоставления, «разбрасывание вертолетных денег»). Одной из наиболее обсуждаемых на данном этапе альтернативных экономических теорий является современная монетарная теория (Modern Monetary Theory), автор которой А. Лернер полагает, что высокий дефицит и быстрый рост госдолга не должны рассматриваться как факторы, ограничивающие бюджетную экспансию, поскольку государство всегда может эмитировать любой объем национальной валюты и обязательств, то есть риск бюджетного кризиса вследствие нехватки средств является мнимым. Данный принцип «функциональности государственных финансов», который отходит от приоритета устойчивости госфинансов, остается дискуссионным и приемлемым больше для развитых рынков с низкими инфляционными ожиданиями [32].

Таким образом, вся история финансовых и нефинансовых кризисов показывает, что ответной реакцией на их развертывание является усиление государственного вмешательства в экономику, а последствия экономических кризисов также могут стать реальной угрозой для финансовой безопасности страны при отсутствии или запаздывании адекватных государственных мер. Однако, уникальность новой реальности, характеризующейся нарастающими и противоречивыми процессами глобализации, требует дальнейшего исследования усиливающегося влияния непредсказуемых и высокоскоростных глобальных вызовов на финансовую безопасность страны.

Современные процессы глобализации сопровождаются, с одной стороны, бурным ростом информационно-коммуникационных технологий, переходом развитых стран к новому технологическому укладу и усилением интегрированности экономик стран всего мира в единые производственные цепочки. С другой стороны, человечество сталкивается и с глобальными вызовами не только экономического, но социального и экологического характера, что нашло свое отражение в 17 Целях устойчивого развития, сформулированных в 2015 году ООН и принятых в качестве стратегии до 2030 года [33]. Фактически, глобальные вызовы актуализируются для каждой страны мира.

В Республике Казахстан проблема глобальных вызовов прозвучала в 2012 году в «Стратегии Казахстан – 2050», где были выделены десять ключевых [34]:

– первый вызов – ускорение исторического времени, проявляющееся в интенсивной трансформации мира, в высокой скорости происходящих технологических изменений и росте численности населения;

– второй вызов – глобальный демографический дисбаланс, проявляющийся в общемировом тренде – старении человечества, что при низкой рождаемости во многих странах может породить проблемы на рынках труда, миграционные волны и усиление социальной напряженности по всему миру;

– третий вызов – угроза глобальной продовольственной безопасности, которая может обострить проблемы голода в мире без революционных изменений в производстве продуктов питания;

– четвертый вызов – острый дефицит воды в мире и в нашей стране, при том что потребление питьевой воды будет расти;

– пятый вызов – глобальная энергетическая безопасность, предполагающая увеличение альтернативных возобновляемых источников энергии;

– шестой вызов – исчерпаемость природных ресурсов, что предполагает необходимость переосмысления отношения к своим природным богатствам;

– седьмой вызов – Третья индустриальная революция, когда технологические открытия, такие как цифровые и нанотехнологии, робототехника, регенеративная медицина и многие другие достижения науки кардинально меняют структуру и потребности мировых рынков, трансформировав не только окружающую среду, но и самого человека;

– восьмой вызов – нарастающая социальная нестабильность из-за растущего социального неравенства и растущей безработицы;

– девятый вызов – кризис ценностей нашей цивилизации, когда все чаще раздаются голоса, возвещающие о противоборстве цивилизаций, конце истории, провале мультикультурализма, поэтому принципиально важно не втягиваться в этот мировоззренческий дискурс, оберегая наши проверенные годами ценности межконфессионального и межнационального согласия;

– десятый вызов – угроза новой мировой дестабилизации из-за мировых финансовых кризисов, инфляции, обвала мировых цен на сырье и сокращения валютных резервов.

Уже в конце второго десятилетия XXI века вышеобозначенные и не только глобальные вызовы трансформировались в реальные угрозы как для национальных экономик, так и для их финансовых систем, что вкупе с обострившимися специфическими внутринациональными вызовами, актуализирует необходимость обновления парадигмы обеспечения финансовой безопасности.

Прежде всего, глобальной угрозой для всех стран стала пандемия COVID-19, повлекшая за собой локдаун, вынужденное сокращение производства, разрыв экономических и социальных связей, а также многократное вынужденное увеличение расходов государственного бюджета на реализацию антикризисных мер в сфере здравоохранения, социальной политики и поддержки бизнеса. Согласно аналитическим отчетам по итогам 2020 года в условиях коронакризиса правительства всех стран мира оказывали «беспрецедентную государственную помощь населению и экономике, используя широкий набор инструментов: прямые государственные расходы, налоговые расходы, государственные гарантии, вливания капитала, использование средств внебюджетных фондов, прямое кредитование, квазибюджетную поддержку. Рекордсменами по совокупным объемам запланированной поддержки являются Германия (39% ВВП), Италия (38%), Япония (35% ВВП) и Великобритания (30% ВВП). Существенно скромнее масштаб антикризисного реагирования в развивающихся странах, объем антикризисной поддержки в них не превосходит в среднем 7-8% ВВП» [35]. В Казахстане – сумма антикризисных мер составила 7,3% ВВП. При этом «все без исключения страны осуществляют антикризисное реагирование посредством бюджетных инструментов: дополнительных бюджетных ассигнований и налоговых льгот для пострадавших категорий экономических агентов. Однако, в структуре фискальных стимулов некоторых стран эти инструменты являются ключевыми: на долю бюджетных мер в США, Новой Зеландии, Австралии, Канаде, Китае, Чили, Саудовской Аравии, Индонезии, Бразилии приходится более 2/3 совокупного объема антикризисного реагирования.» [36, 37].

После глобального локдауна современный мир столкнулся с усилением межстрановых конфликтов, приведшими к экономическим санкциям, увеличению миграции населения и угрозе продовольственной безопасности. При этом такие преимущества глобализации, как современные технологии и растущая межстрановая производственная интеграция, в новых условиях военного противостояния также могут трансформироваться в вызовы, поэтому мир вынужден задуматься о финансовой кибербезопасности, а также о влиянии финансовых технологий и криптовалют на развитие новой финансовой архитектуры.

Очевидно, что защитная функция финансовой безопасности страны в условиях оперативного бюджетного реагирования на глобальные угрозы определяет необходимость научного обоснования предельно допустимых пороговых значений индикаторов для всех финансовых секторов, соблюдение которых позволит минимизировать ущерб для будущего восстановления экономики.

Поскольку разные страны подошли к коронакризису со специфической национальной бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политикой и имеют значительные дифференциации в степени развитости регуляторной институциональной среды, то в таблице 1 представим наиболее значимые индикаторы финансовой безопасности, которые в той или иной мере являются общими для всех стран. Методический подход оценки финансовой безопасности страны, разработанный российскими авторами Алифановой Е.Н. и Евлаховой Ю.С. и состоящий из двух уровней: базового блока индикаторов, обеспечивающего сопоставимость и прозрачность оценки на глобальном и национальном уровнях и специфического блока индикаторов, учитывающего страновой контекст (специфические факторы). При этом, полагая, что национальная финансовая система каждой страны является уникальной, то и индикаторы специфического блока для Казахстана, очевидно, будут отражать особенность финансовых угроз для нашей страны [38].

Таблица 1 – Индикаторы финансовой безопасности страны в условиях глобальных вызовов

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование индикатора | Обоснование | Единица измерения |
| Объем ВВП | Анализ общего тренда экономики | Темп роста, % |
| Реальные потребительские расходы домохозяйств | Анализ динамики потребительского спроса |
| Активы других депозитных организаций | Анализ активов кредитных товари ществ, страховых (перестраховочных) организаций, накопительных пенсион ных фондов, ломбардов, обменных пунктов, ипотечных компаний, брокер ских и дилерских компаний, дочерних организаций специального назначения, инвестиционных фондов, иных организаций. |
| Коэффициент монетизации | Анализ общей обеспеченности экономики деньгами. Нормативное значение 50% и более |
| Денежная база в % к золотовалютным резервам | Анализ стабильности курса национальной валюты |
| Объем внутренних кредитов, выданных банковским сектором | Анализ доступность капитала |
| Государственный долг (по номиналу, по рыночной стоимости) | Анализ дефицита государственного бюджета |
| Реальные процентные ставки (ставка рефинансирования и ключевая ставка) | Анализ доступности кредитования |
| Индекс потребительских цен | Анализ инфляции спроса |
| Индекс цен производителей | Анализ инфляции предложения |
| Национальные фондовые индексы, рассчитываемые международными организациями | Анализ оттока и притока инвестиций |
| Примечание – Составлено по источнику [38] | | |

Тщательный анализ и оперативный мониторинг данных индикаторов позволит реализовать защитные функции финансовой безопасности, а динамика специфических национальных индикаторов позволит разрабатывать прогнозы с учетом влияния глобальных вызовов, поскольку несмотря на схожесть антикризисных мер каждая страна имеет специфические институциональные особенности.

Как продемонстрировали уроки пандемии коронавируса, вынужденный локдаун сформировал угрозы, прежде всего, для бюджетной безопасности: с одной стороны, были осуществлены беспрецедентные бюджетные расходы на здравоохранение, социальную поддержку населения и бизнеса, с другой стороны, неотъемлемым элементом антикризисной политики в мировой практике стали отсрочки по налоговым и страховым платежам, что сократило налогооблагаемую базу и, соответственно, доходную часть государственного бюджета.

Таким образом, главным риском для финансовой безопасности стран стал увеличивающийся государственный долг и угроза дефолта, особенно в странах с развивающимися рынками, где ставится под удар долгосрочная бюджетная устойчивость в связи с необходимостью осуществления заимствований по выросшим процентным ставкам. «Как показывает мировой опыт, в странах, испытавших рост долга центрального правительства, наблюдается продолжительный рост расходов на его обслуживание. Так, в Аргентине после «долгового шока» в конце 1980-х годов расходы на обслуживание долга росли до 2002 г., несмотря на то что отношение долга центрального правительства к ВВП не увеличивалось. Начиная с 2002 г. последовал новый виток роста расходов на обслуживание долга, который еще более усилился после 2014 г. …Подобные последствия наблюдаются в Бразилии, Белоруссии, Азербайджане» [36, с. 115].

Согласно мнению экспертов МВФ, в турбулентных и непредсказуемых условиях пандемии, обостряющихся межстрановых конфликтах и других глобальных угроз, характеризуемых как чрезвычайная ситуация, когда необходима реализация неотложных антикризисных мер, государственное бюджетирование становится непрерывным реактивным процессом, требующим «тонкой настройки» инструментов бюджетного регулирования как в краткосрочном, так и долгосрочном периодах для обеспечения защитных функций финансовой безопасности, способных содействовать посткризисному восстановлению национальной экономики [39].

Так, в условиях глобальных вызовов одним из ключевых инструментов обеспечения финансовой безопасности страны является бюджетное регулирование как способ наиболее быстрого реагирования государства в условиях чрезвычайных ситуаций в краткосрочный период, однако в долгосрочной перспективе бюджетное регулирование требует реализации неординарных инструментов, способствующих экономической стабилизации.

**1.2 Специфика бюджетного регулирования для обеспечения финансовой безопасности государства в условиях глобальных вызовов**

Основными уроками «Великого локдауна» послужили глобальные экзамены для правительств всех стран мира в части быстрого антикризисного реагирования на внешние угрозы с помощью контрциклического бюджетного регулирования. Между тем, само понятие бюджетного регулирования в научной литературе до сих пор трактуется неоднозначно, поэтому обратимся к теоретическому обзору, который обобщает наиболее известные трактовки в таблице В.1 [40-52].

Представленные определения понятия «бюджетное регулирование» иллюстрируют отсутствие единого методологического подхода, поскольку достаточно широкий спектр проблем, связанный с управлением государственными финансами, тесно переплетен с динамично меняющейся институциональной средой и объективно предполагает сочетание экономико-правовых аспектов в исследовании. В связи с этим бюджетное регулирование зачастую становится объектом изучения финансового права и подразумевается как законодательно закрепленный процесс перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

Часть исследователей в таблице В.1 предпочитает более широкое трактование бюджетного регулирования, как одной из функций системы государственного финансового управления, нацеленного на координацию взаимодействия разноуровневых бюджетов. Подобный методологический подход близок с определением, представленными казахстанскими авторами Омирбаевым С.М., Интыкбаевым С.Ж., Адамбековой А.А., Пармановой Р.С. и Утибаевым Б.С., Жунусовой Р.М., Саткалиевой В.А. рядом российских ученых (Приложение В). Однако, часть исследователей полагают, что «бюджетное регулирование» представляет собой подсистему более широкого понятия «механизм бюджетного регулирования». Такую трактовку можно встретить, в частности, у автора Бутаковой О.В. [46]. Между тем, в контексте рассмотрения *бюджетного регулирования как управленческого способа реагирования правительств на глобальные угрозы и нацеленного на обеспечение финансовой безопасности, полагаем целесообразно отождествление данных понятий для большей детализации анализа применяемых антикризисных бюджетных мер*.

Фактически, представленные определения бюджетного регулирования, направленные на координирование отношений между бюджетами разных уровней и решающие задачу по стимулированию активности на каждом уровне бюджетной системы в части получения собственных источников доходов и повышению инвестиционной привлекательности региона, по нашему мнению, можно классифицировать как межбюджетное регулирование. Подобное межбюджетное регулирование реализуется в установлении пропорций распределения бюджетных средств по горизонтальному (между бюджетами одного уровня), так по вертикальному (между бюджетами разных уровней) выравниванию. При вертикальном выравнивании за каждым уровнем бюджетной системы законодательно закрепляется заданный уровень бюджетных расходов и доходов, соответствующих разграничению полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. При горизонтальном выравнивании посредством централизованного перераспределения финансовых средств обеспечивается снижение неравенства территорий одного статуса. Как правило, практика межбюджетного регулирования предполагает законодательное разграничение видов бюджетных расходов и доходов между уровнями бюджетной системы на постоянной основе и закрепляется нормативно-правовыми документами [52, с.36].

Между тем, с точки зрения предпринимаемых государством антикризисных мер для обеспечения финансовой безопасности в условиях глобальных вызовов, полагаем логичным использование понятия бюджетного регулирования *как функционального и управленческого механизма, состоящего из совокупности разнородных инструментов, для достижения тактических и стратегических целей бюджетной политики государства.*

И если в долгосрочной перспективе бюджетное регулирование предполагает сбалансирование интересов всех участников финансовой системы для достижения социальных стандартов жизни населения и стабильного экономического развития, то тактические цели должны корректироваться интересами финансовой безопасности. Очевидно, что с данных методических позиций бюджетное регулирование следует рассматривать как целостный механизм, координирующий как бюджетные расходы, так и бюджетные доходы, включая контрциклические бюджетные меры.

Пандемия COVID-19 продемонстрировала, что каждая национальная финансовая система в части эффективности ее бюджетного регулирования имеет свой «запас прочности» и зависит от специфики бюджетного управления. Для уточнения используемого терминологического аппарата, полагаем, что следует определить нашу позицию относительно понятий «бюджетное управление» и «бюджетное регулирование». Мы рассматриваем бюджетное регулирование как часть бюджетного управления, которая призвана осуществлять корректировку бюджетной деятельности, направляемую бюджетным управлением в целом. Как правило, в бюджетном регулировании задействованы регламентированные организационные, нормативно-правовые и экономические инструменты стимулирующего и ограничивающего характера: закрепленные и регулирующие налоги, дотации, субвенции, субсидии, трансферты, секвестр расходов и др.

Очевидно, для трансформации бюджетного регулирования в действенный механизм антикризисного управления в новой реальности, необходим анализ влияния глобальных угроз на ту или иную национальную финансовую систему. В самом общем виде угрозы финансовой безопасности любого государства можно подразделить на внутренние и глобальные (рисунок 1).

Рисунок 1 – Классификация угроз финансовой безопасности государства.

Примечание – Составлено по источнику [53]

Уроки глобализации для национальных финансовых систем заключаются в том, что в настоящее время ключевое влияние на финансовую безопасность государства оказывают внешние угрозы, способные в итоге дестабилизировать экономическую безопасность и национальную безопасность государства в целом [53].

Среди основных причин возникновения внешних угроз финансовой безопасности государств следует выделить всемерное проникновение в финансовые сектора современных информационных технологий, которые кардинальным образом меняют как скорость трансакций, так и возможность одномоментного глобального перетока значительных размеров капитала. Таким образом, финансовые технологии становятся ускоряющим фактором развертывания следующих внешних угроз:

* увеличение уязвимости от мировых кризисов, которые стремительно распространяются с локальных рынков на другие;
* технологическая глобализация обеспечивает большие возможности для «бегства капиталов» из страны;
* усиление неустойчивости глобальной финансовой системы за счет вхождения в мировую экономику стран с развивающимися рынками;
* бурное развитие новых финансовых инструментов и финансовых технологий, обусловливающих риски формирования значительных объемов виртуальных финансов, в том числе криптовалют, деривативов и других форм электронных капиталов, несущих глобальные киберугрозы.

Одновременно беспрецедентное влияние на национальную финансовую систему современных государств оказывают пандемические, военные, экологические и социальные глобальные угрозы.

Учитывая глубокую взаимную интеграцию современных национальных финансовых систем, следует отметить растущую зависимость возникновения внутренних финансовых угроз от глобальных. При этом внутренние угрозы могут быть обусловлены и спецификой национальной финансовой системы. К внутренние угрозам финансовой безопасности, как правило, относят следующие факторы:

* неэффективная система государственного финансового контроля;
* неэффективное использование бюджетных средств;
* растущий государственный долг из-за увеличения расходов и сокращения налоговых доходов в локдаун;
* отмывание денег, полученных незаконным путем;
* коррупция;
* вывод капитала;
* неэффективная денежно-кредитная политика, проявляющаяся в растущей инфляции, неэффективной ключевой ставке и банковском кризисе, в девальвации национальной валюты;
* зависимость устойчивости доходов бюджета от природных ресурсов (для стран-экспортеров с сырьевой направленностью экономики);
* несогласованность деятельности финансовых институтов в реализации антикризисной бюджетной и монетарной политики.
* чрезмерная зависимость экономики от иностранного краткосрочного спекулятивного капитала.

Таким образом, глобальные вызовы, углубляя внутристрановые экономические и финансовые шоки, могут создавать чрезвычайные ситуации, которые согласно законодательству США [54], имеют следующие общие критерии:

* требуют принятия необходимых, существенных, жизненно важных (а не только полезных и приносящих выгоду) мер;
* являются внезапными, быстротечными, а не постепенно нарастающей во времени;
* требуют срочных, вынужденных, немедленных действий;
* являются непредвиденными, непрогнозируемыми, неожиданными;
* по своей природе является временными.

И если большинство стран законодательно предусматривают Чрезвычайный государственный бюджет для оперативного реагирования, то для среднесрочного и долгосрочного периода необходимо бюджетное *регулирование с учетом нарастающей бюджетной угрозы, которая в отсутствии защитных мер может негативно и необратимо повлиять на все индикаторы финансовой безопасности, привести к дефолту, неуправляемой инфляции, скатыванию к финансовому кризису* (выучить). Иначе говоря, *глобальные угрозы, прежде всего, несут риски для бюджетной системы, которые по цепной реакции объективно влияют на другие финансовые сектора, что актуализирует защитную и мониторинговую функции национальной финансовой безопасности с акцентом на угрожающий государственный долг. Поэтому не случайно многие исследователи фокусируют свое внимание на обеспечении бюджетной безопасности.*

Изучение теории «бюджетной безопасности» продемонстрировало наличие множества мнений различных авторов, дифференцирующихся по целям их исследования. Например, российские авторы Сушкова И.А., Горбунов А.М. определяют бюджетную безопасность как *«такое состояние бюджетной системы, при котором обеспечивается не только стабильное функционирование национальной экономики, но и устойчивый экономический рост, эффективное государственное управление, высокий уровень конкурентоспособности и защита экономических интересов государства»* [55].

С точки зрения обеспечения бюджетной безопасности в условиях глобальных вызовов научный интерес представляет определение исследователей В.В. Малышко, Н.Н. Евтушенко, И.Н. Макарчук, которые отмечают разносторонность данного понятия, «вобравшего в себя характерные черты политического и экономического направлений, а посему имеющего двойственный характер, что позволяет рассматривать его как с точки зрения комплекса организационных и правовых отношений, так и в качестве индикатора развития бюджетной системы, эффективности бюджетного процесса, а также критерия оценки бюджетной политики». Данные авторы определяют бюджетную безопасность государства как составляющую финансовой безопасности, которая представляет собой «*особое состояние платежеспособности государства, обеспечивает сбалансирование доходов и расходов государственного и местных бюджетов и эффективное использование финансовых ресурсов бюджетной системы в процессе выполнения государственной и местной властью своих функций (государственного управления, международной деятельности, финансирование науки, образования, культуры и здравоохранения, обеспечение национальной безопасности и обороны, реализации инвестиционной и экологической политики) за счет сохранения финансовой стабильности (устойчивости) бюджетной системы к воздействию угроз*» [56].

Достаточно полным представляется методологический подход российского автора Бондаревой С.А. [57], предлагающей рассматривать бюджетную безопасность в качестве одного из элементов безопасности государственных финансов. Согласно предлагаемому ею определению «бюджетная безопасность состояние бюджетной системы страны, при котором обеспечивается защищенность от внутренних внешних угроз посредством сохранения платежеспособности публично-правовых образований, баланса доходов и расходов бюджетов всех уровней». Также в качестве компонент безопасности государственных финансов Бондарева С.А. включает налоговую и долговую безопасность. В частности, под налоговой безопасностью она подразумевает «состояние налоговой системы, при котором обеспечивается достаточный объем налоговых поступлений при оптимальном уровне налоговой нагрузки субъектов экономики, высоком уровне налоговой дисциплины и эффективном налоговом администрировании. В свою очередь, долговая безопасность данным автором определяется как «поддержание определенного уровня государственного долга с учетом стоимости его обслуживания, эффективности использования и оптимального соотношения между внутренними и внешними заимствованиями, достаточного для выполнения социально-экономических задач государства».

Таким образом, детерминация понятия «бюджетная безопасность» позволяет нам выявить качественные и количественные параметры устойчивой бюджетной системы, способной сохранять сбалансированность доходов и расходов для эффективной реализации государственных функций. И в данном контексте бюджетная безопасность представляет собой объект бюджетного регулирования. При этом в условиях глобальных угроз, по справедливому замечанию российского автора Соломко М.Н., «появление элементов риск-менеджмента в сфере общественных финансов являются востребованным и доказавшим свою целесообразность механизмом управления… В сфере бюджетного регулирования элементы риск-менеджмента могут применяться в силу двух обстоятельств. Во-первых, такой подход позволит избежать избыточного вмешательства органов публичной власти в развитие регионов, рынков и иные экономические и социальные процессы. Во-вторых, он обеспечит выявление проблем и угроз, которые с высокой степенью вероятности возникнут в будущем, и будет способствовать выработке механизмов противодействия им» [58].

Таким образом, обобщая теоретико-методологические аспекты обеспечения финансовой безопасности в условиях глобальных вызовов и анализируя обзоры [36, с. 101; 38], можно сделать вывод о том, что страны с развитыми рынками встретили глобальные вызовы со значительно меньшими рисками для своих государственных бюджетов, что определялось не только последовательностью проводимой денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политики, но и соблюдением принципов, изложенных в рекомендации ОЭСР по бюджетному управлению [59]. Очевидно, что бюджетное регулирование в новых условиях растущей неопределенности должно приобретать черты оперативной адаптивности и обеспечиваться более гибкими взаимодействиями между применяемыми инструментами.

**1.3 Предотвращение угрозы финансовой безопасности методами бюджетного регулирования с учетом мирового опыта**

Исследование тенденций развития бюджетных реформ в странах с развитым рынком отражает их стремление реализовать Рекомендации ОЭСР и МВФ по бюджетному управлению, которые «призваны помочь национальным властям в определении курса будущих реформ и инноваций», поскольку «бюджетное управление является необходимым условием успеха в других областях государственной политики, обеспечивая своевременную и полезную основу для более широкой стратегической программы страны» [59].

Одним из ключевых инструментов бюджетного регулирования, предлагаемых ОЭСР, являются бюджетные правила.

В самом общем виде бюджетные правила можно определить как систему количественных и качественных критериев бюджетных параметров, способствующих предупреждению формирования рисков для бюджетной устойчивости, а при правильной конструкции позволяющие расширять возможности бюджета адаптироваться к потребностям экономики с учетом ее цикличности [60].

Количественные критерии бюджетного правила включают: величину государственного долга, дефицит (в том числе структурный), расходы (в % ВВП, темпы роста), доходы.

Качественные критерии бюджетного правила устанавливают отдельные процессуальные нормы, направленные на внедрение надлежащей практики бюджетного планирования, повышение предсказуемости и прозрачности бюджетного процесса.

Бюджетные правила нацелены на сдерживание политически мотивированных, но нерациональных расходов, поскольку, как считают авторы Alesina и Passalacqua, «существует несколько каналов негативного влияния политики на бюджетную устойчивость:

– неполная реализация контрцикличного характера бюджетной политики: во время спада государство финансирует за счет заимствований дополнительные расходы, направленные на стабилизацию экономики, однако не повышает налоги во время подъема, поскольку это создает риски для переизбрания политиков;

– из-за необходимости переизбрания политики вынуждены финансировать в первую очередь расходы, результаты которых видны для избирателя. При этом подавляющая доля расходов, как правило, относится к непроизводительным;

– попытки отдельных политиков отказаться от увеличения расходов могут не дать желаемого эффекта, поскольку другие политики могут воспользоваться расширенным доступом к бюджетному финансированию» [62].

Следующая целевая функция бюджетных правил – гибко реагировать на такие шоки, как резкие изменения в объеме выпуска, высокий уровень инфляции, волатильность процентных ставок и валютного курса и другие форс-мажорные обстоятельства [63]. Таким образом, основной целью применения бюджетных правил является снижение рисков и обеспечение бюджетной безопасности. Данные цели бюджетных правил реализуются решением задач, представленных в таблице 5 и составленного на основе подходов А. Кудрина и И. Соколова [61, с. 6].

Таблица 2 – Задачи и инструменты бюджетных правил обеспечения финансовой безопасности государства

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Задачи бюджетного правила | Виды бюджетных правил | Используемые количественные критерии |
| Предотвращение долговых рисков страны путем ограничения размеров долга и мониторинг за динамикой его уровня | Долговые правила | Лимит по уровню государствен ного долга к ВВП (%) |
| Предотвращение риска увеличения необоснованных расходов | Правила по расходам | Постоянные лимиты по совокуп ным, первичным (непроцентным) или текущим расходам в абсолютном выражении  Лимит по темпам роста расходов (%)  Лимит расходов к ВВП (%). |
| Обеспечение сбалансированности бюджета (нулевого дефицита), в том числе с учетом цикличности развития и сырьевой зависимости | Правила по бюджет ному сальдо первого поколения | Лимит для дефицита бюджета к ВВП (%)  Размер профицита бюджета к ВВП (%) |
| Правила по бюджет ному сальдо второго поколения | Структурный баланс, скорректи рованный на стадию экономиче ского цикла  Структурный баланс скорректи рованный с учетом колебаний доходов от экспорта сырья  Несырьевой бюджетный баланс |
| Примечание – Составлено по источнику [61] | | |

Бюджетные правила действуют в 28 странах ОЭСР: новые бюджетные правила установили Италия и Словения, модифицировали – Финляндия, Нидерланды и Португалия, заменила – Эстония, отменила – Канада, скорректировали цели налогово-бюджетной политики – Австралия и Швеция [63].

Что касается национальной специфики применения бюджетных правил, то авторы Кудрин А. и Соколов И. отмечают следующее [61, с. 19]:

– в развитых странах ограничения на рост реальных расходов бюджета устанавливаются чаще, чем в развивающихся, при этом они установлены в форме закона и относятся к бюджету центрального правительства. Однако, в разных странах при установлении потолка расходов не учитываются их определенные статьи. Например, во Франции, Финляндии, Испании, Японии не учитываются расходы на выплату процентов по государственному долгу, в Хорватии, Эквадоре и Перу – капитальные расходы, в Израиле и Перу – расходы на национальную безопасность.

– практически все страны – экспортеры природных ресурсов имеют бюджетные правила, основанные на межвременном перераспределении доходов от экспорта через механизм стабилизационных фондов. При этом авторы считают, что бюджетные правила, основанные на привязке к ценам как индикатору изменения сальдо первичного баланса, не являются эффективными из-за волатильности динамики цены на нефть.

– реализация бюджетных правил характеризуется крайней неустойчивостью, поскольку они могли отменяться либо во время экономических спадов, либо по политическим мотивам.

Таким образом, Кудрин А. и Соколов И. [61, с. 20] делают справедливый вывод о том, что успешно использовать бюджетные правила для поддержания фискальной устойчивости невозможно без изменения остальных бюджетных институтов. При этом, выбор бюджетного правила зависит от следующих факторов:

1. Характер воздействия государственных расходов на долгосрочный экономический рост в данной стране. Если в стране не развит рынок капитала, то здесь возникает эффект вытеснения частных расходов государственными из-за роста реальных процентных ставок. Также налоговое финансирование сопровождается искажениями в стимулах для экономических агентов, в результате налогоплательщики теряют больше, чем сумма уплаченных налогов (за счет ухудшения структуры потребления). Однако, государственные расходы могут создавать положительные внешние эффекты для экономики в целом, поэтому актуальной становится перестройка структуры бюджетных расходов в пользу приоритетных направлений, которые обеспечивают положительные внешние эффекты, перекрывающие бюджетные потери. Например, для Казахстана предлагаем перераспределение бюджетных расходов в пользу улучшения инфраструктуры и человеческого капитала.
2. Способность фискальной политики сглаживать цикл. Если в стране ограничен доступ к заемным средствам и у бизнеса, и у населения, то сокращение государственных расходов в кризис может усугубить глубину спада экономики. Во время спада экономики население сильнее сокращает потребление, чем увеличивая во время подъема. Таким образом, стимулирование экономики за счет государственных расходов менее эффективно, однако их резкое сокращение усугубляет спад. В связи с этим фактом, целесообразно использовать правила, основанные на структурной сбалансированности государственного бюджета, создавая «подушку безопасности», а именно, накапливая средства во время подъема и расходуя во время спада.
3. Зависимость национальной экономики и государственного бюджета от сырьевых доходов, в частности нефти, предопределяет необходимость применения бюджетного правила не только привязанного к использованию природной ренты, но и учитывать колебания налоговых поступлений от обложения несырьевых секторов экономики.

Анализируя факторы следует констатировать их важность для национальной экономики Республики Казахстан. При этом в нашей стране новое контрцикличное бюджетное правило было внедрено только с 1 января 2022 года, которое начнут применять при формировании бюджета на 2023-2025 и последующие годы [64].

Как отмечают аналитики ОЭСР, наиболее сложными для реализации аспектами бюджетных правил являются их качественные параметры, поскольку тесно связаны с политическим решением государственных органов о внедрении механизмов бюджетных правил, обеспечивающих их соблюдение. Подавляющее большинство стран используют нормативно-правовые меры, определяющие процедуры их соблюдений. Также прослеживается тренд, который предполагает сочетание установления бюджетных правил в соответствии с целями государственной политики с одновременным мониторингом со стороны независимых институтов. В части стран ОЭСР используется процедура, согласно которой исполнительный орган должен предлагать корректирующие меры при несоблюдении бюджетных правил, в других требуется официальное объяснение причин несоблюдения.

Основными элементами современных антикризисных и чрезвычайных бюджетных мер являются резервные фонды, дополнительные бюджеты, дополнительные ассигнования, государственные кредиты, которые в качестве стабилизационных механизмов осуществляются по упрощенным процедурам [66]. При этом, в некоторых странах, таких как США и Франция антикризисные и чрезвычайные меры дифференцируются и предполагают наличие дополнительных процедур, либо законов. К примеру, Фонд президента США по чрезвычайным ситуациям может быть пополнен за счет дополнительных бюджетных ассигнований, утверждаемых конгрессом США, а во Франции бюджетное законодательство предусматривает процедуры выделения двух видов дополнительных расходов – при серьезной ситуации, которая не приводит к росту бюджетного дефицита, и очень серьезной ситуации, угрожающей национальным интересам.

Законодательства многих стран ОЭСР содержат положения о дополнительном бюджете в связи с разного рода угрозами и при этом редко ограничивают количество и сроки принятия дополнительных бюджетов. Также бюджетные законы, регулирующие антикризисные меры, обычно предусматривают формирование консультационных и координационных советов по реализации стабилизационных мер, которые формируются из руководителей экономических и финансовых органов и могут быть подотчетными непосредственно парламенту страны. В целом, как справедливо отмечают Богачева О.В. и Фокина Т.В. [65], «задачи преодоления экономического и финансового кризиса каждый раз требуют разного сочетания антикризисных мер, поэтому основные законы о бюджете (бюджетные кодексы) разных стран, как правило, не содержат норм, устанавливающих перечни направлений и мер стабилизационной бюджетной политики, за исключением конституции ФРГ, в которой в п. 1. Ст. 104 б предусматривается право федерации предоставлять землям гранты для оказания финансовой поддержки по реализации землями и муниципальными образованиями наиболее важных инвестиционных проектов, способствующих преодолению экономического кризиса». При этом, более детальные антикризисные меры в Германии определяются специальным законом, предусматривающим поддержку секторов и предприятий с целью их адаптации к новым условиям, а также предполагающий предоставление налоговых льгот и обеспечение роста производительности труда на основе инноваций. Данный стабилизационный закон устанавливает, что «федеральное правительство определяет формы финансовой поддержки и налоговых льгот, время начала и остановки их действия с учетом возможного поэтапного или наиболее раннего их прекращения» [65, с. 25].

Таким образом, как показывает международный обзор традиционных антикризисных мер, то наибольшую эффективность демонстрируют методы так называемого *«ручного» бюджетного регулирования*, к которым относятся: принятие дополнительных программ расходов, субсидий, гарантий и кредитов, увеличение социальных выплат, снижение уровня налогов. Однако, данные меры приемлемы при отсутствии больших значений государственного долга, при этом критичными становятся не столько абсолютные значения государственного долга, сколько отсутствие адекватных антикризисных бюджетных инструментов, таких как применение бюджетного правила, сбалансированного на циклической основе. Как справедливо отмечается российскими авторами Кудриным А. и др. [61, с. 17], при отсутствии практики применения контрциклического бюджетного правила, большой государственный долг может «привести к «возникновению так называемого «снежного кома», когда рост государственного долга провоцирует в дальнейшем рост расходов на обслуживание долга, а для покрытия дополнительных расходов приходится привлекать новые заимствования и т.д. Риски возникают по двум причинам. Во-первых, при отсутствии контрциклического бюджетного правила расходы на обслуживание долга предполагается гасить исключительно за счет заимствований, а если ставки по заимствованиям в среднем обгоняют темпы роста экономики, то это будет означать стремительный рост уровня государственного долга. Во-вторых, единовременное повышение уровня государственного долга потенциально может вызвать рост расходов на обслуживание долга, а это создаст риски вытеснения прочих (в первую очередь инвестиционных) расходов бюджета» В таких условиях под удар ставится долгосрочная бюджетная устойчивость в связи с необходимостью осуществления заимствований по выросшим процентным ставкам» [66].

Как известно, в условиях пандемии COVID-19 вследствие беспрецедентных бюджетных расходов, государственный долг в большинстве стран мира достиг колоссальных исторических параметров. Например, доля государственного долга к ВВП в 2020 году в Великобритании достигла 103,5%, В США – 119 %, Швеции – 42,7%, Финляндии – 57,53%, Австрии – 62,79%. В Республике Казахстан данный показатель достиг – 26,53%. Однако, динамика постизоляционного экономического развития, в виде темпов роста ВВП таких стран как США, Великобритания, Австрия демонстрирует положительный рост и достаточно быстрое восстановление уже в 2021 и 2022 годах (таблица 3).

Таблица 3 – Динамика ВВП ведущих стран (2018-2022)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | Казах стан, % | Индо незия, % | США, % | Фран ция, % | Великоб ритания, % | Шве ция, % | Авст рия, % | Норве гия, % | Финлян дия, % |
| 2018 | 4 | 5 | 3 | 2 | 1.7 | 2 | 3 | 1 | 1 |
| 2019 | 5 | 5 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 1 | 1 |
| 2020 | -3 | -2 | -3 | -8 | -9 | -3 | -7 | -1 | -2 |
| 2021 | 4 | 4 | 6 | 7 | 7 | 5 | 5 | 4 | 4 |
| 2022 | 3 | 5 | 2 | 2 | 4 | 2 | 5 | 3 | 2 |
| Примечание – Составлено по источнику [67] | | | | | | | | | |

Причины такого тренда эксперты видят в реализации контрциклических бюджетных правил второго поколения, а также в специфике обсуживания долга. Рост ВВП в данных странах значительно опережает доходность по 10-летним государственным облигациям, которая в США составляет 2,76%, Германии – 0,98%, в Великобритании – 1,99%, в Японии – 0,19%, Швеции – 1,44%, Австрии – 1,5%. Однако, по Российской Федерации данный показатель достигает – 9%, а в Республике Казахстан – 13, 95% [67].

Таким образом, рост государственного долга в постпандемический период особенно опасен для устойчивости государственных бюджетов стран, не применяющих контрциклических бюджетных правил, а также не имеющих средств для обслуживания государственного долга. В долгосрочном периоде такой долг может перерасти в неуправляемую инфляцию и значительно сократит инвестиционные расходы бюджета для экономического развития.

В качестве дополнительных превентивных антикризисных мер бюджетного регулирования, рекомендуемых ОЭСР и МВФ, следует отметить:

– реализацию практики среднесрочного прогнозирования расходов с гибкой возможностью внесения изменений, как правило, один раз в год;

– разработку руководства для мониторинга бюджетных рисков, которое в некоторых странах реализовано в форме наднациональной директивы, в некоторых – в виде национального законодательства;

С точки зрения влияния глобальных угроз на бюджетную безопасность особый интерес представляют меры, предпринимаемые развитыми странами по совершенствованию системы выявления, оценки и управления бюджетными рисками. В идеале бюджетный риск-менеджмент должен включать выявление, оценку, мониторинг и меры по минимизации рисков. На практике системы управления бюджетными рисками имеют существенные различия как по видам рисков и их критериям, так и по институтам, ответственным за их мониторинг [66].

Согласно подходу ОЭСР под фискальными (бюджетными) рисками понимается “вероятность существенных различий между фактическими и ожидаемыми бюджетными показателями” [68] или, согласно терминологии МВФ – это “возможность отклонения финансовых результатов от того, что ожидалось во время составления бюджета или другого прогноза” [69].

Управление бюджетной ответственности Великобритании (OBR) отмечает, что “то, что представляет собой финансовый риск, в решающей степени зависит от того, какие потенциальные изменения в государственных финансах вы решите включить в центральный прогноз, а какие вы рассматриваете как потенциальные отклонения” [70]. В Австралии фискальные риски определяют как “вопросы, не включенные в фискальные прогнозы из-за неопределенности относительно их сроков, величины или вероятности; и реализация условных обязательств или активов” [71].

Таким образом, виды финансовых рисков, определяемые той или иной страной, зависят от планируемого прогноза и от его периода. В частности, в Великобритании фискальные риски определяются в соответствии как со среднесрочными, так и с долгосрочными бюджетными прогнозами, поэтому в отчете о фискальных рисках было выявлено и обсуждено около 60 крупных рисков для государственных финансов [70]. Однако высокая неопределенность, сопровождающая возникновение бюджетных рисков, предопределяет их функциональную направленность не столько на полный охват возможных рисков, сколько на поддержку принятия политических решений и содействие надзору и подотчетности.

В условиях глобальных вызовов наряду с понятием фискальных рисков иногда используются термины “стресс” или “шоки”, которые, как правило, понимают как событие, потенциально вызывающее несколько одновременных или последовательных рисков и оказывающее наибольшее воздействие на государственные финансы. К шокам относят как экономические кризисы, так и пандемии и стихийные бедствия.

В общепринятом формате бюджетные риски разделяют на четыре группы:

– макроэкономические риски, возникающие в результате циклических или структурных изменений в экономике, которые могут напрямую повлиять на прогноз государственных доходов и расходов: экономический рост, демографию, цены на природные ресурсы;

– риски государственной политики или программ из-за несоответствия плану сбора налогов или контроля за расходами, что приведет к потере доходов;

– риск неопределенных бюджетных требований, которые включают как официальные обязательства правительства, так и обязательства, которые не включены в бюджетный прогноз, поскольку риски затруднительно верифицировать или измерить;

– балансовые риски, связанные с активами и обязательствами, принадлежащими государству, такими как пакеты акций или займы. К этой категории можно отнести и долговые риски, которые включают процентные ставки и курсы иностранных валют;

В целом, относительно построения системы управления бюджетными рисками международные институты, такие как ОЭСР, МВФ, Всемирный банк предлагают:

1. Более сложные классификации рисков, основанные на таких параметрах, как измеримость; величина; вероятность возникновения; влияние правительства на материализацию финансовых рисков; и характер обязательств правительства [72, 73]. Между тем, рекомендация ОЭСР по бюджетному управлению [74] призывает правительства классифицировать свои фискальные риски, учитывая свою конечную цель, поскольку любая классификация неизбежно несовершенна из-за динамичности и турбулентности глобальной среды. Например, в Великобритании различают два типа рисков: риски, над которыми правительство не имеет никакого контроля и риски, над которыми оно имеет некоторую различную степень прямого контроля.
2. Создать механизмы для определения своих фискальных рисков; четко определить механизмы управления ими; и учитывать их при обсуждении соответствующей позиции в области фискальной политики. Например, в Австралии и Новой Зеландии фискальные риски упоминаются непосредственно в первичном законодательстве, а в Финляндии раскрытие информации о финансовых рисках является не законодательным требованием.
3. Активизировать усилия по минимизации воздействия, которое критические риски могут оказать на государственные финансы, и разрабатывать сценарные стресс-тесты для вероятных шоковых потрясений, например, в условиях пандемии. Для этого, помимо сложной работы по экономическому и бюджетному моделированию, лежащей в основе стресс-тестов бюджета, страны должны ответить на три вопроса: какие сценарии шока будут протестированы; какие финансовые приоритеты будут тщательно изучены; и как учитывать результаты стресс-тестов при принятии решений.
4. Строго ограничивать перерасход средств из резервных фондов, либо создавать отдельные фонды на случай непредвиденных обстоятельств. Акцент также делается на ответственности департаментов и агентств за мониторинг и предотвращение своих финансовых рисков; выделение средств в их бюджете, если их реализация становится вероятной; и изыскание ресурсов в их собственном бюджете, если риск неожиданно материализуется, прежде чем они смогут запросить дополнительные средства из общего бюджета.
5. Учет бюджетных рисков при разработке фискальной политики, при котором долговые фискальные правила или целевые показатели должны обеспечивать буфер сверх того, что считается устойчивым уровнем государственного долга, для облегчения реагирования на будущие потрясения. К примеру, в Новой Зеландии в последние годы бюджетные цели были определены путем добавления буфера, измеренного с помощью стресс-тестов бюджета, к уровню долга, который считается устойчивым в долгосрочной перспективе, на основе четких и общедоступных рамок анализа.
6. Раскрытие информации о финансовых рисках в бюджетной документации в качестве отчета, который должен быть четким и разборчивым дополнением к материалам, чтобы избежать информационной перегрузки. Например, в Великобритании данный отчет представляет собой “матрицу рисков”, в которой дифференцируются существующие и новые риски, показаны их потенциальные финансовые последствия и вероятность возникновения.
7. Четкое распределение обязанностей по управлению рисками между различными субъектами, а также организация и эффективный обмен информацией внутри правительства. Министерство финансов обычно осуществляет мониторинг и управление макроэкономическими рисками, в то время как отраслевые министерства и ведомства часто несут ответственность за мониторинг и управление финансовыми рисками, связанными с их собственной деятельностью. За долговые риски, как правило, отвечает управление по управлению долгом. Типичным примером такого децентрализованного типа организации является Австралия. В обязанности министерства финансов, как правило, входит централизующая и надзорная роль в системе управления финансовыми рисками, поэтому оно выполняет следующие функции:

– предоставление рекомендаций по выявлению, измерению и анализу финансовых рисков;

– утверждение финансовых рисков, связанных с новой политикой отраслевых министерств и других государственных структур;

– консолидация информации и анализ фискальных рисков, мониторинг потоков и запасов фискальных рисков, а также выявление взаимосвязей между различными типами рисков;

– определение стратегии управления рисками и отчетность перед лицами, принимающими решения и законодательными органами.

В некоторых странах, например в Великобритании и Нидерландах за подготовку фискальных прогнозов и отчет о бюджетных рисках отвечает независимое финансовое учреждение, а в функции Министерства финансов входит информирование законодательных органов о некоторых конкретных рисках и управление финансовыми рисками. Ключевым важным моментом является условие, что в министерстве финансов, отраслевых министерствах и других государственных структурах идентификация фискальных рисков должна осуществляться различными профессионалами: экономистами, аналитиками, аудиторами и другими. Также одним из факторов успеха в управлении рисками является улучшение координации действий всех участников риск-менеджмента.

1. Важную роль в системе управления финансовыми рисками призваны играть Высшие контрольные органы, которые изучают процессы и каналы возникновения определенных рисков, оценивают качество финансовой отчетности, дают рекомендации относительно управления определенными рисками. Например, Национальное аудиторское управление Великобритании подготовило серию отчетов об управлении балансами государственного сектора, способствующих разработке подходов к управлению определенными типами рисков. Как подчеркивают эксперты, важно, чтобы законодательная власть осуществляла активный надзор в этой области. При этом, в идеале законодательный орган должен быть задействован «до», «во время» и «после» в процессе риск-менеджмента. Например, законодательный орган предварительно может уточнить подробные требования к прозрачности и управлению, определить принципы принятия правительством на себя определенных рисков, установить предельные значения для определенных условных обязательств. «Во время» и «после» получения результатов риск-менеджмента законодательный орган должен мониторить динамику фискальных рисков и привлекать правительство к ответственности за его стратегию и реализацию управления рисками.
2. Процессы управления рисками должны гарантировать, что управление финансовыми рисками осуществляется во всех государственных организациях в соответствии с общими принципами правительства, разрешение на изменения в расходах запрашивается в Министерстве финансов, а отчетность о финансовых рисках является всеобъемлющей, надежной и своевременной. Интересен опыт Австралии, которая применяет в правительстве Инструмент оценки потенциального риска для всех новых предложений о расходах. При этом менеджеры указывают все возможные потенциальные финансовые риски, связанные с новым предложением о расходах, с учетом “любых условных обязательств, которые могут возникнуть у правительства в результате реализации”. Что касается отчетности, то о некоторых финансовых рисках можно регулярно сообщать в специальных системах, как в случае с гарантиями в Финляндии, или как часть ежемесячной финансовой отчетности, как в Новой Зеландии. Примечательно, что правительство Новой Зеландии взяло на себя обязательство разработать механизм для более систематической отчетности о государственных расходах ex ante и ex post на управление рисками стихийных бедствий [75].
3. Пандемия COVID-19 выявила особенности и необходимость *модернизации финансового риск-менеджмента государственных бюджетов*:

– условия глобальных вызовов, характеризуемые высокой неопределенностью, усложняют прогнозирование экономики и государственных финансов, что требует более четкой идентификация существующих и новых бюджетных рисков, что будет иметь ключевое значение для ответственных, составляющих планы расходов;

– управление рисками станет одной из основных задач ответственных лиц, принимающих решения, включая мониторинг объема гарантий, кредитного риска по государственным займам, коммерческой стоимости акций, принадлежащих правительству, и принятие своевременных решений для управления соответствующими рисками;

– усиление финансовой ответственности и дисциплины в министерствах, департаментах и агентствах будет включать не только выполнение их целевых показателей по расходам, но и управление рисками, связанными с увеличением как балансовых, так и внебалансовых государственных активов и обязательств в форме долга, приобретения акций в стратегические фирмы, займы, гарантии и т.д.;

– обязательное предоставление законодательному органу всеобъемлющей информации о бюджетных рисках и управлении ими для осуществления надзора и проведения эффективного обсуждения бюджетных решений, включая резервы и “пространство” в бюджетных планах.

В целом, международные организации подчеркивают, что финансовые риски, вызванные кризисом COVID-19, продолжают влиять на национальную финансовую безопасность разных стран из-за неопределенности, связанной с длительностью и возможностью новых волн пандемии. Прежде всего усугубились риски программ и политики реагирования на кризис COVID-19. Первоначальные меры реагирования, сосредоточенные на предоставлении дополнительных ресурсов сектору здравоохранения, а также на крупных пакетах поддержки бизнеса, работников и уязвимых домохозяйств, потребовали значительных бюджетных расходов и, возможно, потребуют продолжения. Также усилилась неопределенность рисков бюджетных претензий: в большинстве стран в рамках мер реагирования на COVID-19 были созданы очень крупные системы гарантий, что также создает значительную неопределенность в отношении прогнозов расходов в будущем. Кроме того, могут быть востребованы гарантии, существовавшие до локдауна, такие как экспортные гарантии.

Таким образом, каждая страна выбирает наиболее приемлемые для ее национальной специфики инструменты бюджетного регулирования финансовой безопасности и адаптирует их под особенности своей институциональной среды. И в данном контексте, полагаем целесообразно провести диагностику состояния финансовой безопасности Республики Казахстан, с учетом проведенных и ныне реализуемых антикризисных бюджетных мер, для уточнения дальнейшей их «настройки» для постпандемического экономического восстановления.

**2 АНАЛИЗ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ИНСТРУМЕНТАМИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**2.1 Диагностика финансовой безопасности Республики Казахстан в условиях новой реальности**

В условиях глобальных вызовов обеспечение финансовой безопасности той или иной страны приобретает особый контекст, поскольку усиливающаяся неопределенность и турбулентность внешней среды усугубляет существующие экономические и социальные противоречия и обнажает недостатки национальной институциональной среды. Прежде всего, как показывает обзор зарубежного опыта, проведённый в предыдущем параграфе, глобальные угрозы в виде пандемии COVID-19 подвергли испытанию конкурентоспособность системы государственного управления в сфере бюджетного регулирования. При этом, даже страны с развитым бюджетным управлением сегодня говорят о финансовых вызовах, сопровождающих экономическое развитие их стран после «Великого локдауна».

Для диагностики финансовой безопасности Республики Казахстан в условиях предпринятых *в период пандемии* мер бюджетного регулирования воспользуемся базовыми индикаторами, предложенными авторами Алифановой Е.Н. и Евлаховой Ю.С. [32, с. 10].

Первым индикатором является темп роста объемов ВВП. Как продемонстрировано в таблице 7, согласно данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан, темпы роста ВВП в Казахстане в допандемическом 2018 году составили 4,1%, в 2019 – 4,5%, а в 2020 году из-за введения локдауна темпы роста были отрицательными (-2,5%), однако, в 2021 году был восстановлен темп 2018 года в 4%.

Таблица 4 – Динамика темпов роста ВВП Республики Казахстан до и после локдауна, %

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 году |
| ВВП РК | 6,0 | 4,2 | 1,2 | 1,1 | 4,1 | 4,1 | 4,5 | -2,5 | 4,3 | 3,3 | 100 |
| Примечание – Составлено автором по источнику [76, c.379] | | | | | | | | | | | |

Таким образом, казахстанская экономика в целом демонстрирует относительное восстановление. Однако, критерий роста ВВП неполно отражает состояние финансовой безопасности страны, без анализа динамики дополнительных критериев таких как: *реальные потребительские расходы, активы других депозитных организаций, коэффициент монетизации, денежная база в % к золотовалютным резервам, объем внутренних кредитов, выданных банковским сектором, государственный долг по номиналу и по рыночной стоимости, реальные процентные ставки (ключевая ставка и ставка рефинансирования), индекс потребительских цен, индекс цен производителей, фондовый индекс, рассчитанный международной организацией.*

Если говорить об индикаторе реальных потребительских расходов, то в 2021 году по сравнению с 2018 годом, темпы роста денежных расходов домохозяйств увеличились до 132,5% (таблица 5).

Таблица 5 – Динамика реальных потребительских расходов домохозяйств до и после локдауна

*тенге*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Потребительские расходы домохозяйств | 386 836 | 411 133 | 426 825 | 465 830 | 514 693 | 571 607 | 621 740 | 665 272 | 752 530 | 861 942 | 132,5 |
| Примечание – Составлено автором по источнику [76, c. 68] | | | | | | | | | | | |

Между тем изменилась структура потребительских расходов: наблюдается рост доли продовольственных расходов и сокращение доли расходов на платные услуги. Эксперты связывают данный тренд как с сокращением потребления по другим категориям, так и инфляционным давлением, что в целом коррелирует с общемировыми тенденциями. Однако, следует обратить внимание на то, что после локдауна значительно выросла долговая нагрузка домохозяйств и, фактически, близка к индексу реальных доходов населения, что достаточно тревожный симптом для социального благополучия населения, живущего в кредит [78].

Относительно следующего индикатора финансовой безопасности – активов других депозитных организаций, то согласно данным Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам, величина активов других депозитных организаций в первом квартале 2021 года достигла более 19,5 трлн. тенге и выросла по сравнению с 2020 годом на 4%, по сравнению с 2018 годом на 58%, что внушает оптимизм относительно финансовой стабильности пенсионных, страховых и других фондов страны.

Таблица 6 – Динамика активов других депозитных организаций Республики Казахстан

*трлн. тенге*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Активы других депозитных организаций | 9,6 | 10,8 | 12,9 | 13,0 | 14,6 | 158 |
| Примечание – Составлено автором по источнику [79] | | | | | | | |

Одним из ключевых индикаторов финансовой безопасности выступает коэффициент монетизации, который демонстрирует уровень насыщенности экономики деньгами и иными ликвидными активами и, соответственно, отражает степень свободы движения капитала стране и развития финансового рынка в целом (таблица 7). Являяськритерием, определяемым как отношение денежной массы (агрегата М2 или отдельно агрегатов М0, М1) к ВВП страны, коэффициент монетизации дает возможность оценить не только общую обеспеченность экономики деньгами, но и выявить за счет каких агрегатов происходит рост или падение экономики. Для нормального функционирования экономики коэффициент монетизации должен быть более 50% [80].

Таблица 7 – Динамика коэффициента монетизации

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Коэффициент монетизации | 32 | 32 | 42 | 42 | 36 | 34 | 31 | 35 | 36 | 33 | 109,8 |
| Примечание – Составлено автором по источнику [78] | | | | | | | | | | | |

Несмотря на то, что в 2021 году коэффициент монетизации составляет 37%, что ниже нормативов, темпы роста данного показателя демонстрировали рост, однако в 2022 году наблюдается спад, поэтому еще рано говорить о достаточности денежной обеспеченности национальной экономики.

Следующим индикатором финансовой безопасности выступает отношение денежной базы в процентах к золотовалютным резервам, поскольку состояние золотовалютных резервов, как правило, косвенно влияет на ключевые параметры финансовой стабильности страны: платежный баланс, инфляцию и курс валюты. Каждая страна может расходовать свои золотовалютные резервы как для оплаты внешних долгов или покрытие дефицита бюджета, так и для социальных выплат населению или поддержание курса национальной валюты (таблица 8).

Таблица 8 – Динамика отношения денежной базы в % к золотовалютным резервам

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Отношение денежной базы в % к золотовалютным резервам | 21 | 24 | 27,5 | 31,7 | 151 |
| Примечание – Примечание – Составлено автором по источнику [80, стр. 15] | | | | | |

Как отражено в Отчетах Национального банка [82] в 2021 году произошло снижение золота на 36 млн. долларов в портфеле золотовалютных резервов за счет переоценки, так как цена на золото за 2021 год снизилась на 4%. При этом физические запасы золота в 2021 году увеличились, поскольку Национальный банк РК продолжал использовать преимущественное право покупки на внутреннем рынке, а также активно занимался переводом аллоцированного золота в более ликвидные металлические счета, продолжая продавать часть золота на внешнем рынке. Согласно статистической отчетности Национального Банка РК [83] за первое полугодие 2022 года денежная база составила 10 688 772 млн. тенге, а величина монетарного золота и СДР 11 571 314 млн. тенге. Таким образом, обеспеченность денежной массы золотовалютными резервами на данном этапе составляет 92,4%, что говорит о возможности разного рода рисков в межстрановых расчетах и снижении обеспеченности тенге.

С точки зрения краткосрочной и долгосрочной финансовой устойчивости национальной экономики значимым является индикатор объема внутренних кредитов, выданных банковским сектором (таблица 9).

Таблица 9 – Динамика объема внутренних кредитов, выданных банковским сектором Республики Казахстан

*трлн. тенге*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Кредиты банков экономике | 13,1 | 13,9 | 14,6 | 18,5 | 22,8 | 141,2 |
| Примечание – Примечание – Составлено автором по источнику [79, с.32] | | | | | | |

За 2021 год рост розничного портфеля банков составил более 40%, что значительно превышает итог 2020 года – в 12,6%. При этом доля займов физических лиц в ссудном портфеле превысила долю корпоративного портфеля и составила 52%, что выше аналогичного показателя 2020 года в 47%. Увеличение объемов розничного портфеля связано с развитием цифровых технологий, ростом потребительского беззалогового кредитования (53%) и ипотечных займов (25%). Выдача займов за 2021 год корпоративному сектору увеличилась на 20,3% против снижения за 2020 год на 0,8%. Между тем, такая положительная динамика в банковском секторе Казахстана наблюдалась не всегда, поскольку сокращение проблемных займов, накопленных за прошлые периоды, произошло в результате очистки балансов банков. Также произошли ликвидации и слияния банков. В частности, объемы проблемных корпоративных займов сократились с 23,2 до 20,1%, за счет уменьшения доли NPL90+ с 8,6 до 3,4%, однако, при этом, произошло увеличение доли сомнительных займов с 14,6 до 16,7%.

Таким образом, несмотря на относительное оздоровление банковского сектора в национальной экономике сохраняются риски проблемных займов и слабого банковского менеджмента. На 1 января 2022 года размер стрессовых активов составляет 2,3 трлн. тенге или 6% от активов банковской системы. В список авторизированных покупателей проблемных займов входят Фонд проблемных кредитов, банки, коллекторские агентства и другие финансовые организации.

Как уже было отмечено выше, для постковидного состояния финансовой системы всех стран мира характерна значительная величина государственного долга из-за беспрецедентных антикризисных мер в локдаун, характеризующихся увеличением бюджетных расходов и сокращением бюджетных доходов. В этих условиях для финансовой безопасности страны индикатор государственного долга становится одним из критичных.

Если обратить внимание на темпы роста государственного долга в таблице 10, то можно увидеть, что он динамично увеличивался, особенно в период локдауна.

Таблица 10 – Темпы роста государственного долга Республики Казахстан

*млрд. долл. США*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Государственный долг | 28,7 | 31,0 | 26,6 | 34,3 | 40,6 | 41,7 | 45,3 | 51,2 | 53,7 | 54,7 | 123 |
| Примечание – Примечание – Составлено автором по источнику [77] | | | | | | | | | | | |

Как отмечается в годовом отчете Национального банка Республики Казахстан за 2021 год [77] среднегодовой темп прироста государственного долга в 2010-2021 годы составил 21,6%, номинального ВВП – 14,03%. Среднегодовой темп прироста отношения госдолга к ВВП составил 6,7%, темп прироста реального ВВП – 3,9%. Данная динамика государственного долга по отношению к реальному ВВП ведет к увеличению стоимости заимствования, рыночной переоценке и низкой привлекательности тенговых активов, а риски финансовой стабильности возрастут. Неутешительны данные государственного долга и на начало 2022 года, его величина увеличилась на 6,4% по сравнению с годом ранее.

Если рассматривать субъектную структуру государственного долга, то 85,2% составляет долг Правительства Республики Казахстан, на долг Национального Банка приходится 9,6%, на местные исполнительные органы Республики Казахстан – 5,2%. Внутренний государственный долг на 1 января 2022 составил 14,57 трлн тенге, внешний – 7,4 трлн тенге. Доля государственного внешнего долга на 1 января 2022 года составила 33,7%, на 1 января 2021 года – 33,4%. Отношение государственного долга к ВВП на 1 января 2022 года составило 26,7% (29,4% годом ранее). Таким образом, проблема сохраняющийся в значительных размерах государственный долг продолжает представлять угрозу финансовой безопасности Республики Казахстан.

Достаточно значимым индикатором финансовой безопасности выступает процентная ставка, которая является основным инструментом кредитно-денежной политики страны. Как видно из таблицы 11, где отражена динамика базовой процентной ставки, то можно отметить, в период локдауна имело место незначительное снижение ее значений в 2020 году с последующей неоднократной корректировкой на повышение в целях антиинфляционного таргетирования.

Таблица 11 – Динамика базовых процентных ставок до и после локдауна (ставка рефинансирования и ключевая ставка)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021 г. в % к 2018 г. |
| Процентная ставка | 5,5 | 5,5 | 16,0 | 12,0 | 10,25 | 9,25 | 9,25 | 9 | 9,75 | 16,75 | 105 |
| Примечание – Примечание – Составлено автором по источнику [80, с. 14] | | | | | | | | | | | |

При этом, учитывая, что базовая ставка – это стоимость денег в финансовой системе, то, очевидно, ее рост увеличит стоимость кредита и стоимость депозита. Таким образом, Национальный Банк РК, пытаясь поднять стоимость денег, сокращает их оборот в экономике и тем самым уменьшает инфляцию, однако в долгосрочном постпандемическом восстановлении высокая базовая ставка процента делает недоступными инвестиционные ресурсы для бизнеса. Данный тренд на повышение сохраняется и в 2022 году, Комитет по денежно-кредитной политике Национального банка Республики Казахстан принял решение установить базовую ставку на уровне 14,5% годовых с процентным коридором +/– 1,0 п.п., что увеличило процент по операциям постоянного доступа по предоставлению ликвидности до 15,5%, а по операциям постоянного доступа по изъятию ликвидности – 13,5%. Повышение базовой ставки процента связано с фактическим существенным ростом инфляции не только из-за фискального стимулирования спроса в локдаун, но и продолжающимся ростом государственных расходов и производственных издержек. И если взять в качестве индикатора финансовой безопасности реальную процентную ставку, то с учетом инфляции в 14,5% на июнь 2022 года она составляет 0%. Таким образом, размещение денежных средств на депозитах не принесет никаких реальных доходов, при этом затрудняются инвестиции в производственный сектор, доходность по которому должна опережать темпы роста инфляции.

Для того, чтобы уточнить какой из видов инфляции в Казахстане является более динамичным и негативно влияющим на финансовую безопасность рассмотрим динамику индексов потребительских цен (таблица 12), а также индекса цен производителей (таблица 13). Индекс потребительских цен демонстрирует увеличение в период локдауна и данная динамика продолжается. Согласно Отчета Национального банка [79], ускорение инфляции наблюдалось с апреля 2021 года по всем ее компонентам, при этом наиболее высокой являлась инфляция на продовольственные товары: хлебобулочные изделия, крупы, мясная и рыбная продукция. Учитывая, что росли цены на товары первой необходимости с неэластичным спросом, есть основания предполагать, что инфляционная растущая динамика может продолжиться, негативно отражаясь на финансовой безопасности страны.

Таблица 12 – Динамика индекса потребительских цен (к предыдущему году)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021 г. в % к 2018 г. |
| Индекс потребите льских цен | 105,8 | 106,7 | 106,6 | 114,6 | 107,4 | 106,0 | 105,3 | 106,8 | 108,0 | 115,0 | 102 |
| Примечание – Составлено автором по источнику [76, с. 10] | | | | | | | | | | | |

Однако, согласно данным таблицы 13, демонстрирующим резкий рост индекса производителей в 2021 году основным компонентом продолжающей расти и по сей день инфляции остается инфляция издержек.

Таблица 13 – Динамика индекса цен производителей (к предыдущему году)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021г в % к 2018 г |
| Индекс цен производителей | 112,4 | 101,4 | 95,8 | 146,1 | 109,4 | 111,3 |
| Примечание – Составлено автором по источнику [76, с. 10] | | | | | | |

Рост инфляции издержек аналитики связывают со сбоями в цепочках поставок, усилением внешнего инфляционного давления, а также ослаблением курса тенге. При этом на фоне общемировых инфляционных процессов в 2022 году уровень инфляции в Казахстане достиг уже 20,3%. Учитывая, растущий государственный долг, есть все основания предполагать, что дальнейшее раскручивание инфляционной спирали в нашей стране представляет значимую угрозу для финансовой безопасности страны (рисунок 2).

Рисунок 2 – Динамика инфляции в Республике Казахстан

Примечание – Примечание – Составлено автором по источнику [79, с. 9]

Несмотря на продолжающуюся дискуссию относительно антиинфляционной политики таргетирования Национального банка РК, с точки зрения предотвращения ближайших финансовых рисков, полагаем, что ужесточение монетарной политики вполне оправдано. Однако, в долгосрочной перспективе финансовая безопасность страны обеспечивается стабильным экономическим ростом для которого потребуется доступный капитал.

Для развитых экономик характерна активная роль фондовых рынков, выполняющих функцию эффективного перелива капитала, поэтому не случайно одним из значимых индикаторов финансовой безопасности используется национальный фондовый индекс, служащий «чутким барометром» финансового самочувствия страны (таблица 14).

Таблица 14 – Изменение национального фондового индекса KASE

*пункты*

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Динамика 2021 г. в % к 2018 г. |
| Индекс KASE | 918,01 | 941,86 | 858,8 | 1357,87 | 2 162,69 | 2 304,94 | 2 363,79 | 2 675,58 | 3 675,28 | 3251,64 | 159,4 |
| Примечание – Примечание – Составлено автором по источнику [82] | | | | | | | | | | | |

Как известно, крупнейшие мировые финансовые кризисы начинались с обвала фондовых индексов. Однако, динамика индекса KASE демонстрирует рост, что объясняется относительной стабильностью секторов промышленности, акции которых входят в состав индекса. Это горнодобывающие, энергетические, телекоммуникационные и финансовые компании. С другой стороны, динамика национального фондового индекса наглядно демонстрирует неразвитость фондового рынка страны, сырьевую зависимость казахстанской экономики и высокую степень ее монополизации.

Таким образом, базовыми индикаторами, критичными для финансовой безопасности Казахстана являются: государственный долг, инфляция при недостаточном уровне монетизации, растущий долг домохозяйств. Учитывая, что растущий дефицит бюджета становится триггером для развертывания инфляции и дестабилизации экономики, очевидно необходим углубленный анализ национальной фискальной политики и бюджетного регулирования при вынужденном сокращении налоговой базы в период локдауна. Как показывает отчет Счетного Комитета за 2021 год [81] также немаловажными факторами обеспечения финансовой безопасности Казахстана, имеющего сырьевую экономику, являются курс национальной валюты, рост ненефтяных доходов, эффективность использования Национального фонда и уровень коррупции.

**2.2 Бюджетное регулирование финансовой безопасности Казахстана: анализ влияния инструментов в условиях кризиса**

Национальная специфика бюджетного регулирования влияет как на стабильность государственного бюджета, так и на бюджетные риски, особенно в условиях глобальных вызовов. При этом как формирование государственных доходов так и распределение бюджетных средств зависит от принятой политики бюджетного управления.

С начала 1990-х годов экономический рост Казахстана стимулировался активным развитием нефтегазового сектора, который составляет в среднем шестую часть ВВП, а вместе с сопутствующими отраслями отвечает за 30% ВВП. Это, фактически, почти треть доходов бюджета и около две трети экспортируемых товаров, поэтому управление нефтяными богатствами Казахстана с 2000 года осуществляется через Национальный фонд, созданный как стабилизационный и сберегательный фонд для антициклического регулирования, снижения сырьевой зависимости и обеспечения будущих поколений.

Управление Национальным фондом осуществляет Национальный банк Казахстана, при этом большая часть фонда выражена в иностранной валюте, а портфель управляется иностранными компаниями [81]. Ежегодные гарантированные переводы из Национального фонда в государственный бюджет составляют порядка 8 млрд долл. США плюс-минус 15% в зависимости от этапа экономического цикла. Переводы из Национального фонда возможны до тех пор, пока его активы остаются выше 30% ВВП в конце каждого финансового года, а годовые расходы на обслуживание государственного долга не превышают 4,5% от управляемых активов. В некоторых кризисных случаях трансферты из Национального фонда могут производиться Указом Президента РК при отсутствии альтернативных вариантов финансирования. В частности, в 2014-2015 годы целевые трансферты в размере 5,4 млрд. долл. США были выделены на поддержку банковского сектора, где намечался кризис, а с 2015 по 2017 год ежегодные трансферты в размере 3 млрд долл. США были направлены на реализацию Государственной программы развития инфраструктуры (Нурлы Жол). Следует отметить, что и в условиях пандемии COVID-19 ключевую роль в обеспечении экономической стабильности и финансовой безопасности сыграли трансферты из Национального фонда.

Для уточнения характерных особенностей казахстанского бюджетного регулирования финансовой безопасности представлена эволюция институционального развития данной сферы.

17 декабря 1991 года - Первый Закон «О бюджетной системе Республики Казахстан»: определяет принципы формирования бюджетов, взаимоотношения между республиканским и местным бюджетом, порядок взаимодействия юридических и физических лиц по уплате налогов. Использование бюджетных средств мониторит Контрольная палата Республики Казахстан.

24 декабря 1996 года - Закон Республики Казахстан «О бюджетной системе»: совершенствование налогово-фискальных инструментов, размер дефицита (профицита) республиканского бюджета, сбалансированность местных бюджетов, состояние и динамика государственного долга. Содержатся нормативы о лимите государственного долга, лимите предоставления государственных гарантий Республики Казахстан на предстоящий финансовый год. Контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляется Счетным комитетом.

1 апреля 1999 года - Закон Республики Казахстан «О бюджетной системе»: законодательно утверждено, что часть платежей в бюджет от организаций сырьевого сектора перечисляется в Национальный фонд Республики Казахстан, Национальный фонд реализует стабилизационную функцию. Правительство Республики Казахстан представляет в Парламент Республики Казахстан и Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета годовой отчет об исполнении республиканского бюджета на отчетный финансовый год с включением информации о деятельности по формированию и использованию Национального фонда Республики Казахстан.

2 августа 1999 года - Закон Республики Казахстан «О государственном и гарантированном государством заимствовании и долге»: определены границы государственного заимствования, которое «ограничивается лимитом внешнего долга Национального банка Республики Казахстан и устанавливается на уровне не более 50 процентов его чистых золотовалютных активов».

29 января 2002 года - Закон Республики Казахстан «О конт роле за исполнением республиканского и местных бюджетов»: Определяет основные принципы, типы и стандарты контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, основы организации и деятельности Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, ревизионных комиссий маслихатов, уполномоченных Правительством Республики Казахстан государственных органов, уполномоченных акимами государственных органов, служб внутреннего контроля государственных органов.

24 апреля 2004 года - «Бюджетный кодекс Республики Казахстан»: объединены ранее принятые законы. Раздел 3 «Государственное управление в области регулирования бюджетных отношений», глава 9 «Компетенция органов государственного управления в области регулирования бюджетных отношений», Статья 54 составлена структура государственного управления в области регулирования бюджетных отношений: Президент Республики Казахстан; Парламент Республики Казахстан; Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета. Правительство Республики Казахстан; Центральный уполно моченный орган по экономическому планированию; Цент ральный уполномоченный орган по бюджетному планированию; Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета; Центральный уполномоченный орган по внутреннему контролю; Маслихат; Местный исполнительный орган.

4 декабря 2008 года - «Бюджетный кодекс Республики Казахстан»: Бюджетная система Республики Казахстан основывается на 14 принципах: единства, полноты, реалистичности, транспарентности, последовательности, результативности, самостоятельности бюджета, преемственности, обоснованности, своевременности, единства кассы, эффективности, ответственности, адресности и целевого характера бюджетных средств. Согласно «Бюджетного кодекса» «бюджет – централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций». Макроэкономическая функция – политика доходов и расходов, направленная на устойчивое развитие государства, согласно приоритетам национальной безопасности государства. Информационная функция бюджета представляет собой отражение всех реальных показателей бюджета, дефицит бюджета, информацию о государственном долге страны, объемы трансфертов из национального фонда, изменения законодательной базы. Контрольная функция включает в себя мониторинг, своевременное реагирование, принятие решений.

2013 год - Указом Президента Республики Казахстан была принята Концепция новой бюджетной политики: Уточнены задачи бюджетной политики: обеспечение макроэкономической стабильности и сбалансированности государственного бюджета; концентрация бюджетных расходов на приоритетных направлениях социально-экономического развития; повышение эффективности использования бюджетных средств и сокращение «бюджетного иждивенчества»; повышение экономической отдачи налоговой системы; поддержание государственного, квазигосударственного и внешнего долга страны на безопасном уровне; эффективное использование средств Национального фонда; фискальная децентрализация.

2016 год - Концепция формирования и использования средств Национального фонда: Установлен ряд правил, касающихся поддержания Национального фонда и размера трансфертов в бюджет: верхний предел для суммы, которая может быть переведена из Национального фонда в республиканский бюджет (2000 млрд тенге в год к 2020 году). Общая стоимость НФ не должна опускаться ниже 30% ВВП. Общий государственный долг, включая задолженность государственных предприятий, не должен превышать активы Национального фонда.

2017 год - внесены поправки в «Бюджетный кодекс»: Включены конкретные целевые показатели сокращения дефицита в ненефтяных отраслях в виде долей ВВП (с 12% в 2017 году до 7% к 2020 году и 6% к 2025 году).

Таким образом, следует отметить последовательное развитие институциональных основ бюджетного регулирования в Казахстане накануне «Великого локдауна» в контексте стратегических задач обеспечения финансовой безопасности. Однако, согласно анализу экспертов ОЭСР, представленному в документе «Бюджетное управление в Казахстане: Дорожная карта для продолжения реформирования процедур управления бюджетным процессом» [59] в конце 2018 года, несмотря на происходящие в нашей стране бюджетные реформы, имеющие положительные эффекты, были необходимы дальнейшие шаги для совершенствования бюджетного управления с учетом лучших мировых практик. В частности, аналитики ОЭСР отмечали необходимость:

– обеспечения качества подготовки бюджета с учетом показателей эффективности реализуемых программ;

– усиления роли анализа и оценки эффективности в бюджетном процессе, а именно, использование обзоров расходов и предварительного обоснования предложений о расходах до ежегодного мониторинга и углубленной оценки программ;

– совершенствования анализа и раскрытия фискальных рисков, включая как количественные риски, такие как государственные гарантии и условные обязательства, а также более общие риски, такие как взаимодействие правительства с финансовым сектором и существование в условиях колебания цен на сырьевые товары;

– развития предварительного бюджетного контроля в Парламенте;

– повышения прозрачности и независимости Счетного комитета в соответствии с принципами Лимской декларации о независимости высших аудиторских учреждений;

– дальнейшего развития онлайн-портала «Открытые бюджеты» и общественных советов для обеспечения прозрачности бюджета и участия граждан;

– увеличения внимания, уделяемого вопросам гендерной проблематики в рамках системы планирования и эффективности;

– наряду с внедрением управления бюджетом по методу начислений, сохранение кассового подхода;

– представления более полной картины государственных обязательств, включая раскрытие гарантий, условных обязательств, ГЧП и концессий;

– представления полного национального обзора государственных финансов, включая чистую стоимость государственного капитала, в форме консолидированной финансовой отчетности.

Как показывает анализ Отчета Счетного Комитета за 2020 и 2021 годы, накануне пандемии Сovid-19 бюджетные реформы в Казахстане не были реализованы до конца, что, очевидно, не позволило использовать фискальный канал поддержки экономики достаточно эффективно и определяет необходимость более подробного анализа бюджетных рисков нашей страны [81]:

1. Ключевым риском является тенденция ежегодного роста государственного и гарантированного государством долга. На начало 2022 года он вырос по сравнению с 2020 годом на 7,5%, составив 23 174,8 млрд. тенге, что достигло 27,04% ВВП (в 2020 году – 29,4%) и превысило установленное Концепцией новой бюджетной политики ограничение в 27%.

Во внешнем долге правительства сохраняется значительная доля еврооблигаций – 52,4%, что увеличивает стоимость обслуживания долга и ограничивает развитие внутреннего рынка долговых инструментов.

Суммарно внешний долг Правительства и субъектов квазигосударственного сектора в 2021 году составил 62,9% валютных активов Национального фонда. Данный показатель позволил соблюсти предельное значение от валютных активов Национального фонда в 100%, а также лимиты государственного долга и долга квазигосударственного сектора не более 60% к ВВП. Однако, Отчет об исполнении Правительство сформировало к скорректированному бюджету, поскольку в течение 2021 года порядка 19% расходов подверглись пересмотру и почти ежемесячно корректировались утвержденные объемы. При этом неосвоение бюджетных средств в абсолютном выражении является максимально высоким за последние 15 лет (рисунок 3).

Рисунок 3 – Динамика государственного долга за 2018-2022 годы

Примечание – Составлено по источнику [84]

1. Остается значительной сумма неэффективно использованных бюджетных средств, выделенных на решение социально – экономических задач в 2021 году – 413 млрд. тенге (рисунок 4).

Рисунок 4 – Неэффективное использование бюджетных средств за 2017-2021гг.

Примечание – Составлено по источнику [84]

1. Если говорить о доходной части республиканского бюджета, то на 36% она была сформирована за счет трансфертов из Национального фонда (4,5 трлн. тенге), что демонстрирует сохраняющуюся сырьевую зависимость страны (рисунок 5)

Рисунок 5 – Структура доходов республиканского бюджета

Примечание – Составлено по источнику [84]

1. Увеличение поступлений консолидированного бюджета в номинальном выражении сокращается по отношению к ВВП, что говорит как о несогласованности критериев роста экономики и налоговых поступлений, так и увеличении теневого сектора.

Сохраняется некорректное формирование прогноза поступлений по КПН и НДС, которое было оценено с занижением на 2021 год на 239 млрд. тенге (на 2020 год на 273,9 млрд. тенге). Отмечается низкий уровень налогового администрирования, проявляющегося в уклонении от уплаты налогов, снижении переплаты по налоговым и неналоговым поступлениям в бюджет и других нарушениях. Например, недоимка консолидированного бюджета по итогам 2021 года выросла в 2,8 раза (с 217,1 до 618,8 млрд. тенге).

Значительные риски представляет вопрос отклонений в «зеркальной» таможенной статистике: сопоставление объемов товарооборота между Казахстаном и Китайской Народной Республикой отражает отклонения только за последние 3 года составили 17 млрд. долл. США.

1. Чистыми доходами без учета поступлений трансфертов из Национального фонда и займов покрывается лишь половина всего объема бюджетных расходов. Счетным комитетом отмечается тенденция динамичного опережающего роста бюджетных расходов над ростом доходов, что говорит о приоритете достижения краткосрочных целей без инвестиций в производства, оказывающих мультипликативный эффект на экономическое развитие экономики и увеличивающих налогооблагаемую базу. В частности, рост бюджетных расходов без учета внешних займов отмечен по всем группам, кроме реального сектора экономики: порядка 50% расходов приходится на социальный сектор, по остальным функциональным группам расходы варьируются в пределах 13-15%. При этом, в группе расходов реального сектора отмечается низкий уровень создания технологичных производств, а преобладают инфраструктурные проекты: реконструкции или строительство автомобильных дорог, систем водоснабжения и жилищно-коммунального хозяйства (рисунок 6).

Рисунок 6 – Обеспеченность расходов республиканского бюджета ненефтяными поступлениями за 2018-2022 годы

Примечание – Составлено по источнику [84]

1. Несмотря на то, что в 2021 году финансирование дефицита (3,1% к ВВП)осуществлялось преимущественно за счет внутреннего заимствования, которое по сравнению с 2016 годом выросло в 13 раз, отмечается также рост объемов привлеченных внешних займов – почти в 4 раза в сравнении с данными за 2021 год, что составило 1,1 трлн. тенге против 297 млрд. тенге в 2020 году.
2. Высшая аудиторская палата Республики Казахстан отмечает риски, связанные с недостаточной прозрачностью информации по внешнему заимствованию как по срокам займов, так и по объемам и процентным ставкам в разрезе проектов, что затрудняет анализ об обеспеченности таких бюджетных решений. Между тем, существуют хронические проблемы при реализации проектов за счет средств внешних займов в виде многочисленных продлений сроков по проектам с международными организациями, отставания от графика работ, привлечения средств на непроизводственные цели и их неэффективное использование. В 2021 году освоение средств, направленных на реализацию 12 переходящих проектов с международными финансовыми организациями в республиканском бюджете, составило 84%. В целом, на погашение и обслуживание займов в 2021 году использовано 2,1 трлн. тенге или 16,4% республиканских бюджетных доходов и 13,6% республиканских бюджетных расходов (рисунок 7).

Рисунок 7 – Источники финансирования дефицита бюджета в динамике с 2017 по 2021 годы

Примечание – Составлено по источнику [84]

1. За последние годы накопления Национального фонда приблизились к уровню неснижаемого остатка в 30% к ВВП, при этом на 2021 год приходится самый большой объем средств, выделенных в виде целевого трансферта из Национального фонда – в 1,7 раза выше среднего значения за последние семь лет. В 2021 году целевой трансферт из Национального фонда распределен на 71 направление по 126 бюджетным программам (подпрограммам), из них 55,7% направлены на текущие мероприятия. Счетным комитетом отмечаются следующие риски неэффективного использования средств Национального фонда:

* применение в качестве дополнительного источника покрытия дефицита бюджета без целевого ориентира на экономическое развитие и без снижения зависимости республиканского бюджета от конъюнктуры мировых цен на сырье.
* отсутствие целостной концепции по использованию средств Национального фонда для поддержки приоритетных секторов экономики и сохранение параллельного финансирования однотипных проектов из государственных источников.
* отвлечение средств Национального фонда на кредитование физических и юридических лиц, что противоречит действующему законодательству (п. 4 ст. 23 Бюджетного кодекса), при отсутствии механизмов возврата сумм от погашения кредитов в Национальный фонд, что негативно отражается на сберегательной функции.
* искажения основных положений управления Национальным фондом, допускаемые Правительством, при которых не обеспечивается возврат неиспользованных сумм целевого трансферта обратно в Национальный фонд.

Основными причинами рисков Национального фонда, отмеченные Счетным комитетом, являются: отсутствие единого государственного органа, отвечающего за эффективную реализацию миссии Национального фонда, что, соответственно, приводит к нарушению координации всех бизнес-процессов, связанных со средствами Национального фонда, а также не обеспечивает их прозрачности.

1. В связи с изменением с 2021 года системы государственного планирования и переходом на реализацию 10 национальных проектов от государственных программ с большим количеством показателей и индикаторов, отмечается рост бюджетных рисков, поскольку полноценного соответствующего переформатирования государственных программ в национальные проекты фактически не произошло:

* с началом реализации нацпроектов с октября 2021 года, было продолжено финансирование 11 госпрограмм (3,4 трлн. тенге с исполнением на уровне 95,7%);
* не достигнуты задачи по переходу на формат лаконичных национальных проектов с небольшим количеством показателей и индикаторов, понятных всем гражданам, поскольку отмечается громоздкость разработанных национальных проектов.
* отсутствует принцип главенства результата над процессом.
* отсутствует полноценное привлечение частного сектора и общества в качестве полноценных партнеров государства на всех этапах бюджетного управления.
* акцент планирования расходов республиканского бюджета на текущих мероприятиях при отсутствии реализуемых проектов в прорывных направлениях экономики с высокой добавленной стоимостью.
* многочисленные корректировки и отсутствие преемственности в реализации мер государственной поддержки.
* отсутствие правильной расстановки приоритетов развития в условиях ограниченности финансовых ресурсов.
* некорректное закрепление основных макроэкономических показателей страны в качестве индикаторов реализуемых программных документов.

1. Значимый бюджетный риск представляет низкая эффективность использования бюджетных средств, выделенных государственным органам, а именно 38 администраторам в виде республиканских бюджетных программ на сумму 15,2 трлн тенге. В 2021 году расходы, непосредственно влияющие на экономику или бюджеты развития, составили 9% в общем объеме всех расходов. За отчетный период на республиканском уровне реализовано 129 бюджетных инвестиционных проектов на сумму 291 млрд. тенге, на региональном уровне – 1 918 проектов на 764 млрд. тенге, при этом низкое освоение отмечено по всем проектам, реализуемым совместно с международными финансовыми организациями. Счетным комитетом отмечается неоднократное продление сроков их исполнения, аннулирование части займов, при планировании показателей результатов допускается их искусственное и систематическое занижение, что предопределяет их достижение или перевыполнение без усилий со стороны администраторов. В итоге прослеживается несоответствие выделенных бюджетных средств конечным результатам бюджетной программы, а также некачественный отбор инвестиционных проектов.
2. Несмотря на увеличение объема трансфертов, ежегодно выделяемых регионам из республиканского бюджета, фактически не решаются локальные проблемы на местах и не происходит качественного выравнивания уровня жизни населения. Бюджетные риски увеличиваются из-за того, что 90% инвестиционных проектов реализовывалась за счет средств Национального фонда, а также из-за сохраняющихся проблем их несвоевременного завершения. Высшая аудиторская палата Республики Казахстан отмечает неэффективность системы межбюджетных отношений, построенной по принципу централизованного распределения доходов и расходов регионам, которая не обеспечивает эффективное выравнивание диспропорций между ними. Соотношение объемов бюджетных изъятий у регионов-доноров с получаемыми ими обратно целевыми трансфертами также показывает на неравномерное их распределение и усугубляет диспропорции. Превышение объема поступлений в виде целевых трансфертов над бюджетными изъятиями в трехлетнем периоде составило 366,7 млрд. тенге с ростом на 32%. В течение пяти последних лет объем «обратных» трансфертов вырос почти в 40 раз. Высшая аудиторская палата Республики Казахстан отмечает систематическое занижение на местах налоговой базы для получения большего объема трансфертов общего характера.
3. Неэффективное управление активами квазигосударственного сектора также продолжает генерировать бюджетные риски:

* несмотря на законодательные меры по ограничению создания новых субъектов в квазигосударственном секторе, реально их количество не сокращается;
* проданные в 2021 году 218 объектов на сумму 58,8 млрд. тенге, реализованы ниже рыночной стоимости на 422 23,5 млрд. тенге или в 3,9 раза;
* несмотря на резкое снижение чистого дохода субъектов квазигосударственного сектора к уровню предшествующего года в 2,7 раза, объем выплаченных дивидендов в 2021 году (по итогам 2020 года) составил 121,5 млрд. тенге или 16% от чистого дохода. Возросли убытки квазигосударственного сектора и составили 203,1 млрд. тенге, одновременно увеличился объем долговых обязательств к уровню 2020 года на 7,7%;
* значительный риск представляет сохраняющаяся доля закупок квазигосударственного сектора неконкурентным способом, в том числе у аффилированных компаний, несмотря на принятый Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты по вопросам закупок отдельных субъектов квазигосударственного сектора» и Правила осуществления закупок отдельными субъектами квазигосударственного сектора, поскольку данные нормативные правовые акты не распространяются на АО «ФНБ «Самрук-Казына», которые в объеме закупок среди крупных субъектов квазигосударственного сектора занимают 99%;
* несмотря на снижение на 13,4% объема финансирования субъектов квазигосударственного сектора из республиканского бюджета к уровню 2020 года, по итогам 2021 года неиспользованный остаток зафиксирован в объеме 46,6 млрд. тенге со снижением на 16,8%. Очевидно, что бюджетные риски возникают из-за отсутствия должного государственного мониторинга за деятельностью субъектов квазигосударственного сектора по причине размытости их роли и места в Системе государственного планирования (рисунок 8).

Рисунок 8 – Динамика долга субъектов квазигосударственного сектора за 2017-2021 годы

Примечание – Составлено по источнику [84]

1. Определенные бюджетные риски возникают из-за качества консолидированной финансовой отчетности. Несмотря на позитивную динамику по улучшению качества и достоверности составления КФО РБ, Высшая аудиторская палата Республики Казахстан отмечает предварительный суммарный объем искажений на 431,4 млрд. тенге, что подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования инструментов финансовой отчетности.

Таким образом, анализ результатов мониторинга Счетного Комитета позволяет сделать вывод о том, что в условиях коронакризиса обнажились основные недостатки бюджетного регулирования, которые усугубляют бюджетные риски для обеспечения финансовой безопасности страны, особенно в долгосрочном периоде. Прежде всего, обращает на себя внимание растущий государственный долг, неэффективное расходование бюджетных средств и средств Национального фонда страны, незначительный рост ненефтяных доходов. Все данные бюджетные риски закономерно усиливают инфляционные процессы, девальвирует национальную валюту, что снижает реальный уровень доходов населения и доступ бизнеса к инвестиционным ресурсам. Очевидно, следует констатировать негативное влияние как глобальных, так и внутренних вызовов на финансовую безопасность страны. Поэтому не случайно руководством Казахстана были предприняты меры по дальнейшему совершенствованию бюджетного регулирования в стране (Приложение Г).

Таким образом, можно констатировать совершенствование бюджетной политики и дальнейшее развитие инструментов бюджетного регулирования в целях обеспечения финансовой безопасности Республики Казахстан, которые активизировались в условиях коронакризиса. Между тем, учитывая сохраняющиеся риски для финансовой безопасности и нарастание таких негативных факторов как растущая инфляция и государственный долг, полагаем следует уточнить степень взаимовлияния данных параметров со специфическими национальными условиями, такими как теневая экономика, обслуживание государственного долга, поступления от нефти и коррупция.

**2.3 Оценка потенциала бюджетного регулирования финансовой безопасности Республики Казахстан в современных условиях**

В целях обеспечения долгосрочной устойчивости бюджета необходима бюджетная политика, направленная на сокращение расходов относительно ВВП, большая устойчивость государственных финансов, скоординированная с бюджетными мерами денежно-кредитная политика. В данном случае выбраны шесть следующих показателей:

– расходы государственного сектора;

– поступления от нефти;

– обслуживание общего долга;

– индекс потребительских цен;

– неформальная экономика;

– коррупция.

В параграфе предоставляются эмпирические доказательства долгосрочной устойчивости бюджета для группы стран. Таким образом, мы вносим свой вклад в существующие результаты для различных групп стран и показываем, в какой степени взаимосвязи схожи или различаются. Эмпирический анализ расширяется путями измерения долгосрочной устойчивости бюджета, поскольку государственные расходы не единственный показатель финансовой безопасности страны.

Мы фокусируемся на странах экспортерах нефти Азербайджан, Бразилия, Индонезия, Казахстан, Нигерия и Россия. Основной причиной является проблематичная доступность данных. Однако, когда рассматриваемые страны рассматриваются вместе как группа, ряды данных достаточно длинны, чтобы провести некоторые значимые выводы.

В модели будут использованы статистические данные указанных показателей за период с 1999 года по 2022 год. Сбор статистических данных был взят с сайта Всемирного Банка и Трансперенси Интернешнл.

Переменные финансовой безопасности государства:

Oil rents – Поступления от нефти (в % от ВВП) – доходы, превышающие затраты на добычу ресурсов, рассчитываются как разница между ценой товара и средними затратами на его производство.

Total debt service – Обслуживание общего долга (% от экспорта товаров, услуг и первичных доходов) – это сумма выплаты основного долга и процентов фактически выплаченных в валюте, товарах или услугах по долгосрочному, краткосрочному и выплат МВФ. Внешний долг – это та часть общего долга страны, которая причитается кредиторам за пределами страны. Внешняя задолженность влияет на кредитоспособность страны и восприятие инвесторами.

Inflation – Инфляция (дефлятор ВВП, В годовом выражнии, %) измеряется годовыми темпами роста неявного дефлятора ВВП, показывает темпы изменения цен в экономике в целом. Неявный дефлятор ВВП – это отношение ВВП в текущей местной валюте к ВВП в постоянной местной валюте.

General government final consumption expenditure – Расходы на конечное потребление в государственном секторе (% к ВВП), включают все текущие государственные расходы на приобретение товаров и услуг (включая оплату труда работников). Он также включает большую часть расходов на национальную оборону и безопасность.

Informal economy – Неформальная экономика, применяется динамическая стохастическая модель общего экономического равновесия для оценки неформального производства (% от официального ВВП), включает в себя виды деятельности, которые, если бы они были зарегистрированы, способствовали бы росту ВВП: фирмы, которые подпадают под действие правил, но не соблюдают их; фирмы, которые приспосабливаются к тому, чтобы быть вне сферы действия правил; фирмы, которые просто не подпадают под действие правил; зарегистрированные фирмы, которые нанимают работников “неофициально”.

Corruption – Коррупция – злоупотребление вверенной властью в личных целях. Коррупция может принимать различные формы и может включать в себя такие формы поведения, как:

– государственные служащие требуют или берут деньги или услуги в обмен на услуги;

– политики злоупотребляют государственными деньгами или предоставляют государственные рабочие места или контракты своим спонсорам, друзьям и семьям;

– корпорации подкупают чиновников, чтобы получить выгодные сделки

Коррупция может произойти где угодно: в бизнесе, правительстве, судах, средствах массовой информации и в гражданском обществе, а также во всех секторах – от здравоохранения и образования до инфраструктуры и спорта.

Показатель каждой страны определяется на основе не менее трех источников данных из 13 опросов и исследований, посвященных проблеме коррупции. Сбор этих данных осуществляет целый ряд авторитетных организаций, включая Всемирный банк и Всемирный экономический форум. Сбор статистических данных был взят с сайта Трансперенси Интернешнл.

1. OR = Поступления от нефти.

2. TDS = Обслуживание общего долга.

3. INF = Инфляция.

4. IE = Неформальная экономика.

5. GC = Расходы на конечное потребление в государственном секторе.

6. CPI = Коррупция.

2. Анализ факторов долгосрочной устойчивости бюджета.

2.1. Коинтеграционный анализ

При анализе временных рядов обычно проверяется, является ли используемый набор данных стационарным или нет, и является ли он стационарным на уровнях I(0), первой разности I(1) или второй разности I(2). Это делается не только для того, чтобы предотвратить использование нестационарных данных, но и служит предварительным условием для определения выбора метода, который будет принят. Нестационарные данные приводят к ложной регрессии и в конечном итоге приводят к вводящим в заблуждение результатам. Ряды считаются стационарными, когда они демонстрируют возврат к среднему значению, подразумевая, что процесс генерации данных не эволюционирует вокруг нуля. Процесс проверки стационарности данного набора данных в эконометрике называется тестом единичного корня, и среди множества типов тестов, доступных в литературе, в нашем исследовании используется расширенный тест Дики-Фуллера (ADF). ADF представляет собой дополненную версию теста Дики-Фуллера, расширенную для включения в модель регрессивного процесса высокого порядка. Он прост и учитывает сложность эконометрических моделей, включающих неизвестный порядок. Общая форма теста ADF оценивается с помощью следующей регрессии.

∆𝑌t=𝜇+𝛾𝑌t-1+j∆𝑌t-1+𝛽t+𝜔t.  (1)

где 𝑌 = временные ряды,

𝑡 = линейный временной тренд,

∆ = первый разностный оператор,

𝜇 = константа,

𝑝 = оптимальное количество лагов в зависимой переменной и

𝜔 = член случайной ошибки.

Таблица 15 – P-value ADF тестов для временных рядов

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страна | OR | TDS | INF | IE | GC | CPI |
| Казахстан | 0.0052 | 0.0024 | 0.0015 | 0.0275 | 0.0337 | 0.0160 |
| Азербайджан | 0.0284 | 0.0407 | 0.0221 | 0.0186 | 0.0189 | 0.0386 |
| Индонезия | 0.0623 | 0.0359 | 0.0254 | 0.9812 | 0.0050 | 0.0522 |
| Нигерия | 0.0219 | 0.0203 | 0.0021 | 0.0001 | 0.0131 | 0.0085 |
| Россия | 0.0074 | 0.0133 | 0.0000 | 0.0002 | 0.0038 | 0.0331 |
| Бразилия | 0.0107 | 0.0319 | 0.0197 | 0.0237 | 0.0360 | 0.0292 |
| Примечание – Составлено автором | | | | | | |

В данной таблице 15 приведены результаты ADF (Augmented Dickey-Fuller) теста стационарность временных рядов по 6 странам. Исходя из приведённой статистики P-value можно сделать вывод что большинство переменных стационарны с доверительным уровнем 0,05. Исключениями являются данные о теневой экономике для Индонезии, данные по коррупции для Индонезии и поступления от нефти для Индонезии, что скорее всего свидетельствует о возможных внешних шоках в экономике Индонезии в данный временной период. Для данных переменных будут использоваться интегрированные временные ряды по формуле прироста.

После проверки стационарности временных рядов была осуществлена проверка коинтегрированности. В этом случае целесообразно использовать теста Йохансена, для определения наличия или отсутствия долгосрочной взаимосвязи между рассматриваемыми переменными. Из-за ограниченного количества наблюдений и ограничения, согласно которому число степеней свободы, должно быть больше количества наблюдений для каждой страны будут браться только 3 переменные. Так как исследуется влияние на государственные расходы эта переменная будет браться с 2 другими. Результаты исследования коинтегрированности государственного потребления с другими переменными приведены в таблице 16 ниже.

Таблица 16 – Анализ коинтегрированности переменных

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страна | Var1 | Var2 | Var3 | Number of lags | Trace statitic | 5% Critical value 5% | Test type |
| Казахстан | GC | OR | TDS | 1 | 26.7232 | 34.91 | Constant |
| Азербайджан | GC | OR | TDS | 1 | 41.5998 | 42.44 | With trend |
| Индонезия | GC | OR | TDS | 1 | 29.5989 | 42.44 | With trend |
| Нигерия | GC | OR | TDS | 1 | 30.7777 | 42.44 | With trend |
| Россия | GC | OR | TDS | 1 | 41.1541 | 42.44 | With trend |
| Бразилия | GC | OR | TDS | 1 | 28.7808 | 42.44 | With trend |
| Примечание – Составлено автором | | | | | | | |

*3 Прогнозирование долгосрочной устойчивости бюджета*

*3.1 Модели векторной авторегрессии (VAR)*

В результате анализа коинтегрированности временных рядов было обнаружено что государственные затраты коинтегрированны с обслуживанием общего долга и поступлениями от нефти c рангом коинтеграции равным 0. Во всех случаях кроме Казахстана тест указывал на наличие тренда. Модель стационарна. Это свидетельствует в пользу того, что можно использовать обычную VAR модель для оценки влияния переменных на государственные затраты. Векторные авторегрессионные модели – это динамические линейные модели, которые связывают текущие и прошлые значения одной переменной с текущими и прошлыми значениями других переменных в модели (Hamilton (1994)). Таким образом вектор эндогенных переменных одинаков для всех стран и имеет следующий вид:

yt = a0 + myt-m + nxt-n + t.  (2)

Для оценки влияния остальных факторов на государственные затраты будет использоваться VAR модель на основе трёх переменных (эндогенных): государственные затраты, обслуживание общего долга и поступления от нефти, к которым будут добавляться в качестве экзогенных переменных: инфляция, неформальная экономика и коррупция. Между государственными расходами, поступлениями от продажи нефти и внешним долгом существует статистически значимая долгосрочная связь во всех исследуемых странах. Кроме того, на эти переменные в разных странах влияют другие факторы. В Казахстане это индекс теневой экономики и индекс коррупции. В Азербайджане это инфляция и неформальная экономика. В Индонезии на государственные расходы, поступления от продажи нефти и внешний долг влияет индекс коррупции. В Нигерии коррупция, индекс потребительских цен и неформальная экономика. В России инфляция, неформальная экономика. В Бразилии такие факторы как коррупция, индекс потребительских цен и неформальная экономика не влияют на эндогенные переменные.

Таблица 17 – Информация VAR моделей, построенных для стран в отдельности.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Страна | R^2 для GC | R^2 для  OR | R^2 для  TDS | Lag numbers | Exogenous variables |
| Казахстан | 0.9983 | 0.9832 | 0.9718 | 3 | CPI, IE |
| Азербайджан | 0.9978 | 0.9940 | 0.9882 | 3 | INF, IE |
| Индонезия | 0.9996 | 0.9952 | 0.9917 | 3 | CPI |
| Нигерия | 0.9831 | 0.9948 | 0.9799 | 3 | CPI, IE, INF |
| Россия | 0.9996 | 0.9970 | 0.9691 | 3 | INF, IE |
| Бразилия | 0.9996 | 0.9706 | 0.9653 | 3 | - |
| Примечание – Составлено автором | | | | | |

В таблице 17, представленной выше приведены коэффициенты детерминации для эндогенных переменных, количество лагов и переменные, которые использовались в качестве экзогенных. В ходе исследования финальная модель выбиралась согласно критериям правдоподобия: Акаике, Шварца и Ханна-Куинна. Все полученные модели статистически значимые согласно критерию Пирсона и теста причинности Грейнджера.

После построения модели был произведён тест стабильности VAR модели. По его результатам можно сделать вывод о том, что модель стабильна. Результаты теста представлены ниже (Таблица 18).

Таблица 18 – Устойчивость собственных значений

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Собственное значение | | Модуль |
| -.6918232 + | .4966403i | .851628 |
| -.6918232 - | .4966403i | .851628 |
| .254989 + | .7895654i | .829719 |
| .254989 - | .7895654i | .829719 |
| .3776111 + | .5729137i | .686163 |
| .3776111 - | .5729137i | .686163 |
| .5310106 + | .1450238i | .550458 |
| .5310106 - | .1450238i | .550458 |
| - .2670155 |  | .260716 |
| Примечание – Составлено автором | | |

Так же была проведена проверка остатков на наличие автокорреляции. По результатам проверки автокорреляция не была обнаружена. Так же остатки были проверены на нормальность распределения. По результатам тестов Жака-Бера, проверки асимметрии и эксцесса можно говорить о нормальности распределения остатков. Модель является стабильной и может использоваться при прогнозировании.

Таблица 19 – Тест множителей Лагранжа

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| lag | chi2 | df | Prob > chi2 |
| 1 | 4.2814 | 9 | 0.89193 |
| 2 | 15.4972 | 9 | 0.07815 |
| 3 | 13.0639 | 9 | 0.15974 |
| Примечание – Составлено автором | | | |

Данная модель достаточно хорошо описывает фактические данные, о чем свидетельствуют приведенные на рисунках 11, 12, 13 (графики), характеризующие степень соответствия фактических и расчетных значений государственных расходов, поступлений от нефти и внешнего долга.

Рисунок 11 – Фактические, расчетные и прогнозные значения для государственных расходов

Рисунок 12 – Фактические, расчетные и прогнозные значения для поступлений от нефти

Рисунок 13 – Фактические, расчетные и прогнозные для внешнего долга

Фактические значения лежат довольно близко к расчетным значениям с небольшими отклонениями. Это означает, что в ближайшем будущем фактические значения могут быть приближены расчетными. В заключение представим прогноз государственных расходов по модели на семь лет. Используя фактические данные по эндогенным переменным модели, включая данные за 2020 год. На следующие период выбирается прогнозирование при позитивном, нейтральном и негативном сценариях.

1. **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**
   1. **Модернизация бюджетного регулирования финансовой безопасности Республики Казахстан**

На основе обобщения и анализа базовых параметров финансовой безопасности национальной экономики в условиях коронакризиса (таблица 22), основанных на Отчетах Национального Банка Казахстана, Отчетах Счетного комитета, Отчетных данных Министерства финансов Республики Казахстан сделано заключение об усилении угроз, ключевыми из которых является растущий государственный долг и инфляция на фоне ухудшения социального положения населения и снижения возможностей ненефтяного бизнеса [81; 83; 85].

Таблица 20 – Индикаторы финансовой безопасности Республики Казахстан в условиях глобальных вызовов

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование индикатора, темп роста, % | Динамика показателя (доля в %) | Критичность риска |
| 1 | 2 | 3 |
| *Объем ВВП* | Восстановление в 4% после падения до 3% | Наблюдается относительное восстановление экономики |
| *Реальные потребительские расходы домохозяйств* | Рост реальных потреби тельских расходов и дол говой нагрузки домохо зяйств, которая близка к индексу реальных доходов населения | Рост перекредитованности населения |
| *Активы других депозитных организаций* | В первом квартале 2021 года достигла более 19,5 трл. тенге и выросла по сравнению с 2020 годом на 4 % | Социальные выплаты осуществлялись за счет дополнительных трансфертов из Национального фонда |
| *Коэффициент монетизации* | Коэффициент монети зации составляет 37%, что ниже нормативов, темпы роста данного по казателя демонстрируют увеличение | Коэффициент монетизации должен достигнуть 50% |
| *Денежная база в % к золотовалютным резервам* | Обеспеченность денеж ной массы золотовалют ными резервами на данном этапе составляет 92,4% | Существует риск для стабильности курса тенге и усложнение межстрановых расчетов |
| Примечание – Составлено по источнику [77, 79, 81] | | |

Возникновение неустойчивости казахстанской банковской системы, может послужить еще одним триггером для финансового кризиса [85]. Необслуживаемые кредиты (NPL), частное кредитование и ликвидные резервы коммерческих банков являются важными показателями финансовой безопасности [86].

Таблица 21 – Индикаторы финансовой безопасности Республики Казахстан в условиях глобальных вызовов

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование индикатора, темп роста, % | Динамика показателя (доля в %) | Критичность риска |
| 1 | 2 | 3 |
| *Объем внутренних креди тов, выданных банков ским сектором* | За 2021 год рост розничного портфеля банков составил более 40%, что значительно превышает итог 2020 года – в 12,6%. Доля займов физических лиц в ссудном портфеле пре высила долю корпора тивного портфеля и составила 52%, что выше аналогичного показателя 2020 года в 47%. Увеличение объе мов розничного порт феля связано с разви тием цифровых техноло гий | Низкая доля корпоративных займов, увеличение числа сомнительных займов. Очистка банковского сектора от проблемных кредитов и создание фонда проблемных кредитов |
| *Государственный долг (по номиналу, по рыночной стоимости)* | Среднегодовой темп прироста государствен ного долга в 2010-2021 годы составил 21,6%, номинального ВВП – 14,03%. Среднегодовой темп прироста отноше ния госдолга к ВВП составил 6,7%, темп прироста реального ВВП – 3,9%. | Рост государственного долга, опережающий рост ВВП является критичным для экономической стабильности. |
| *Реальные процентные ставки (ставка рефинан сирования и ключевая ставка)* | В 2022 году Комитет по денежно-кредитной по литике Национального банка Республики Казах стан принял решение установить базовую ставку на уровне 14,5% годовых с процентным коридором +/– 1,0 п.п. | Повышение базовой ставки процента связано с фактическим существенным ростом инфляции. Данный процесс уменьшает инвестиционные возможности бизнеса |
| Примечание – Составлено по источнику [77, 79, 81] | | |

Инфляционное таргетирование, увеличивающее базовую ставку процента и предполагающее ужесточение политики государственных расходов, в том числе в социальной сфере, может негативно отразиться на жизненном уровне населения, которое, как мы видим по данным таблицы, является перекредитованным, в том числе и за счет развития новых технологий микрокредитования. Очевидно, что используя технологические платформы государственных органов, необходимо усилить эффективность адресной социальной помощи.

Таблица 22 – Индикаторы финансовой безопасности Республики Казахстан в условиях глобальных вызовов

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Наименование индикатора, темп роста, % | Динамика показателя (доля в %) | Критичность риска |
| 1 | 2 | 3 |
| *Индекс потребительских цен* | Ускорение инфляции наблюдалось с апреля 2021 года по всем ее компонентам, при этом наиболее высокой явля лась инфляция на продо вольственные товары | Снижение реальных доходов населения |
| *Индекс цен производи телей* | Резкий рост индекса производителей в 2021 году основным компо нентом продолжающей расти и по сей день инфляции остается инфляция издержек | Рост инфляции издержек аналитики связывают со сбоями в цепочках поставок, усилением внешнего инфляционного давления, а также ослаблением курса тенге. |
| *Национальные фондовые индексы, рассчитываемые международными организациями* | Динамика индекса KASE демонстрирует рост, что объясняется относительной стабиль ностью секторов промышленности, акции которых входят в состав индекса | Демонстрирует неразвитость фондового рынка страны, сырьевую зависимость казахстанской экономики и высокую степень ее монополизации. |
| Примечание – Составлено по источнику [77, 79, 81] | | |

Ключевым критическим параметром с точки зрения финансовой безопасности на данном этапе является необходимость инфляционного таргетирования, что является закономерным следствием увеличения государственных расходов в период локдауна, в том числе и из средств Национального Фонда, при сокращении налогооблагаемой базы и снижении объемов ВВП. Наряду с вышеперечисленными мерами предстоит реструктурировать государственный долг, выявить неэффективные государственные расходы и уточнить бюджетные риски, которые актуализировались во всех странах мира после пандемии COVID-19.

В начале 2022 года были подготовлены отчеты и рекомендации ОЭСР в связи с пандемией коронавируса [87], воспринимаемую как глобальный вызов, прежде всего, для бюджетных систем государств. Выводы, обозначенные экспертами, заключаются в следующем:

1. Подтверждена необходимость применения специфических принципов бюджетного управления финансовой безопасности, предполагающих:

– взаимодействие систем планирования и составления бюджета;

– уточнение среднесрочных рамок расходов для предсказуемости в распределении ресурсов;

– функционирование системы бюджетирования, нацеленного как на промежуточные, так и на конечные результаты;

– наличие средств контроля и управления бюджетными средствами. Однако, во многих странах с низким и средне-низким уровнем дохода подобные системы управления государственными финансами отсутствуют, что в некоторой степени справедливо для Казахстана, где бюджетная реформа еще не завершена.

1. Страны, применявшие программное бюджетирование, более эффективно обеспечили экстренное финансирование мер реагирования на COVID-19 по сравнению с государствами, создавшими внебюджетные фонды, поскольку сумели обеспечить надлежащее отслеживание расходов. Например, Гондурас и Руанда отдельно выделили расходы на противоковидные меры в своих информационных системах, при этом целевые показатели были определены в рамках существующих в стране систем мониторинга эффективности. Несмотря на то, что более 40 стран создали специальные организации и фонды во время пандемии, по мнению экспертов ОЭСР, такой подход может создавать большие финансовые риски и потенциальный дефицит отчетности. Несмотря на программное бюджетирование антиковидных мер, эффективность их реализации в Казахстане невысока из-за слабого контроля за расходованием государственных ресурсов.
2. В бюджетном регулировании финансовой безопасности критически важно соблюдение баланса между гибкостью и скоростью реагирования, прозрачностью и подотчетностью. Например, Австралия, Бельгия, Гана и Индия включали: ускоренное получение разрешений на расходы на «верхнем» уровне, ускоренные процедуры фискальных переводов на субнациональные уровни, а также авансовые платежи поставщикам медицинских услуг. При этом некоторые страны расходы, связанные с COVID-19, отразили в специальных отчетах, а Колумбия, Франция, Гондурас и Перу опубликовали данные на специальных интернет-порталах. В Казахстане же подавляющее большинство антиковидных мер осуществлялась за счет средств Национального фонда и не требовало долгих бюрократических согласований, однако, межбюджетные процессы и реализация противоэпидемиологических мероприятий на местах были «непрозрачными» для общественности.
3. Для обеспечения прозрачности и эффективности бюджетных расходов в условиях глобальных вызовов, таких как пандемия, эксперты ОЭСР рекомендуют Министерствам финансов создать аналитическую основу как для оценки целесообразности форм экстренного финансирования и их устойчивости после кризиса, так для возможности его прекращения. Составлен опросник оценки гибкости схем расходования бюджетных средств, предлагаемых органами власти, ответственными за здравоохранение:

* Охватываются ли предлагаемые способы расходования средств действующим законодательством, а если нет, то какой правовой инструмент предлагают органы здравоохранения?
* Существует ли финансово-экономическое обоснование необходимости предлагаемого механизма? Каково его ожидаемое воздействие и стоимость реализации?
* Покрываются ли чрезвычайные расходы существующими бюджетными ассигнованиями или требуют дополнительного бюджета?
* Необходимо ли создать специальный орган или фонд для управления чрезвычайным финансированием? Чем это оправдано, в отличие от использования существующих механизмов, таких как создание новой программы расходов или дополнительных строк бюджета.
* Необходимо выяснить, каковы механизмы отчетности о чрезвычайных расходах перед бюджетным управлением и законодательным органом.

1. В бюджетном регулировании финансовой безопасности очевидна необходимость в подготовке кадров по управлению финансовыми ресурсами в сфере здравоохранения и других секторах – потенциальных источниках глобальных угроз. Подчеркнуто, что некоторые фонды медицинского страхования могут управляться более профессионально.
2. Следует обратить внимание на потенциал рыночного онлайн кредитования для финансирования малых и средних предприятий в контексте пандемии. Рыночное кредитование (MPL) при посредничестве финтех-платформ, объединяющих заемщиков и кредиторов, не только представляет альтернативу банковскому кредитованию, но и трансформируется в MPL с оптовой базой долгового финансирования, которая теперь включает институциональных инвесторов, банки и другие самостоятельные платформы. Аналитики ОЭСР отмечают такие преимущества MPL:

– повышение эффективности, конкуренции и диверсификации на рынках кредитования;

– уменьшение информационной асимметрии за счет информационных технологий, больших данных и инновационных методов оценки кредитоспособности.

Эксперты ОЭСР подчеркивают рост глобального бизнес-кредитования в 2020 г., который частично связан участием на некоторых основных рынках MPL, чтобы лучше использовать их в возможных крупномасштабных чрезвычайных экономических ситуациях в будущем. ОЭСР также рекомендует странам обеспечивать безопасное развитие рынков MPL для улучшения доступа к финансированию малого и среднего бизнеса путем предоставления четкого регулятивного периметра для таких игроков.

Для постпандемического восстановления экономики Казахстана, следует использовать преимущества современных технологий увеличения доступа бизнеса к инвестиционным ресурсам, так как антиинфляционное таргетирование, нацеленное на повышение ключевой процентной ставки, может привести к сокращению объемов кредитования, что вполне может привести к снижению темпов экономического роста.

Для комплексного решения вопроса бюджетного регулирования финансовой безопасности государству необходимо улучшать инвестиционный и предпринимательский климат в стране, а также снижать коррупционные риски, что также возможно при расширении современных финансовых технологий, например, блокчейна. Блокчейн – это новейшая технология, которая позволяет хранить и передавать данные в цифровом виде в процессе, который делает их неизменяемыми и защищенными от несанкционированного доступа. Блокчейн может сыграть уникальную роль в предотвращении коррупции. Его технология предлагает уникальное сочетание постоянного и защищенного от несанкционированного доступа ведения записей, прозрачности и возможности аудита транзакций в реальном времени, а также автоматизированных функций смарт-контрактов.

Блокчейн может дополнять и улучшать существующие правовые рамки и социальные структуры, его эффективность зависит от системы, частью которой он является. Государственные закупки (или государственные контракты) являются крупнейшим рынком государственных расходов и крупнейшим источником официальной коррупции во всем мире. Различные факторы делают этот правительственный процесс рассадником коррупции как в странах с высоким, так и с низким доходом. Процессы выбора поставщиков сложны и непрозрачны, и требуют высокой степени человеческого усмотрения. Эти факторы уязвимости не только приводят к огромным финансовым растратам, но и искажают рыночные цены, снижают здоровую конкуренцию и часто приводят к некачественным товарам и неэффективным услугам.

Как может помочь блокчейн в бюджетном регулировании финансовой безопасности: процесс на основе блокчейна может напрямую устранять факторы риска коррупции при закупках, облегчая сторонний надзор за незащищенными транзакциями и обеспечивая большую объективность и единообразие с помощью автоматизированных смарт-контрактов, тем самым повышая прозрачность и подотчетность транзакций и участников.

Ключевые ограничения: ряд препятствий может усложнить эффективное использование блокчейн технологий. Например, чем проще получить доступ и использовать платформу блокчейна, тем более она уязвима для злоупотреблений. Атаки «спама» или «истощения» могут нанести ущерб антикоррупционному потенциалу системы, переполнив ее бесполезной или вредоносной информацией или лишив ее средств, необходимых для завершения каждой транзакции. Кроме того, платформа блокчейна может не охватывать весь объем существующих человеческих взаимодействий. Если сговор, взяточничество или даже регулярный выбор поставщиков будут продолжать происходить в автономном режиме, антикоррупционный потенциал закупок на основе блокчейна будет сильно подорван.

Сегодня технологии блокчейна и их приложения все еще находятся на ранней стадии развития. Большинство примеров приложений еще не вышли за пределы экспериментальной стадии. Тем не менее эксперты в данной области ожидают, что технология и ее приложения будут успешно развиваться в будущем. В связи с тем, что правительства глубоко ориентированы на экономическую эффективность, финансовую безопасность и подотчетность и рассматривают эти аспекты как ключевые характеристики формируемого государственного бюджетного регулирования, эта технология, безусловно, заслуживает пристального изучения на предмет возможного ее использования при решении различных задач в области управления государственными финансами.

Текущее использование технологий блокчейна включает обработку финансовых транзакций, облегчение потока информации между государственными органами и помощь регулирующим органам и компаниям в соблюдении требований к отчетности.

Развитие технологий блокчейна может привести к существенной экономии средств и значительному упрощению процессов транзакций. В результате существует огромный потенциал как для дальнейших инноваций, так и для значительных изменений в существующих экономических структурах. Одной из причин этого является решающее значение данных для бизнеса и в целом.

Из уже существующих тематических исследований можно сказать, что для Республики Казахстан технология Блокчейн имеет потенциал в следующих областях бюджетного регулирования:

– может обеспечить идеальную прозрачность;

– способствовать автоматизации с помощью смарт-контрактов;

– снизить бюрократические барьеры

– уменьшить мошенничество, ошибки и затраты

– уменьшить разногласия между агентствами

– улучшает эффективность

Для бюджетного регулирования финансовой безопасности потенциал технологии блокчейн позволяет использовать его в качестве инструмента для обеспечения прозрачности и подотчетности государственных расходов, которые часто осуществляются посредством государственных контрактов. В дополнение к прозрачности и подотчетности блокчейны могут сделать государственные контракты более эффективными, устранив значительное количество накладных расходов и автоматизировав процессы, которые поддаются логическому «если/то».

* 1. **Институциональное обеспечение бюджетно-финансовой безопасности Республики Казахстан**

Учитывая рост государственного долга и сохраняющиеся глобальные угрозы, на этапе постковидного восстановления экономики бюджетное регулирование должно быть сконцентрировано на ключевых бюджетных рисках (таблица 23).

Таблица 23 – Матрица бюджетных рисков Республики Казахстан, 2020-2021 годы

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Виды рисков | Динамика показателя (%) | Критичность риска (сильный риск- красный, средний риск – желтый, слабый риск- зеленый) |
| 1 | 2 | 3 |
| Величина государственного и гарантированного государством долга | Государственный и гарантированный государством долг в 2020 году – 29,4% к ВВП, в 2021 году – 27,04% к ВВП | Превысило установленное Концепцией новой бюджетной политики ограничение в 27%. |
| Сумма неэффективно использованных бюджетных средств, выделенных на решение социально – экономических задач | В 2020 году – 4% к общему объему расходов, в 2021 – 2,7 % к общему объему расходов | Наблюдается динамика уменьшения по сравнению с 2019 и 2020 годами |
| Доля трансфертов из Национального фонда в доходной части бюджета. | Величина трансферов в 2020 году – 40,8%, в 2021 году -35,9%. На 2021 год приходится самый большой объем средств, выделенных в виде целевого трансферта из Национального фонда – в 1,7 раза выше среднего зна чения за последние семь лет | Демонстрирует сохраняющуюся сырьевую зависимость страны. Отмечаются растущие риски неэффективного расходования средств Национального фонда |
| Уровень неснижаемого остатка Национального фонда | Средства Национального фонда в 2020 году составили – 39,9% к ВВП, в 2021 33,4% к ВВП. | Уровень неснижаемого остатка Национального фонда приближается к 30% к ВВП |
| Примечание – Составлено автором по источнику [81] | | |

Можно отметить следующие реальные бюджетные риски влияющие на финансовую безопасность Республики Казахстан:

* увеличение государственного долга и отсутствие прозрачности в процедурах внешних займов;
* неэффективное управление средствами Национального фонда;
* нецелевое и неэффективное расходование бюджетных средств;

Таблица 24 – Матрица бюджетных рисков Республики Казахстан, 2020-2021 годы

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Виды рисков | Динамика показателя (%) | Критичность риска (сильный риск- красный, средний риск – желтый, слабый риск- зеленый) |
| 1 | 2 | 3 |
| Некорректное формирование прогноза поступлений по КПН и НДС | Оценено с занижением на 2021 год на 239 млрд. тенге (на 2020 год на 273,9 млрд. тенге). | Некорректная методика прогноза с занижением |
| Низкий уровень налого вого администрирова ния, проявляющегося в уклонении от уплаты налогов, снижении пере платы по налоговым и неналоговым поступлениям в бюджет и других нарушениях. | Недоимка консолидированного бюджета по итогам 2021 года выросла в 2,8 раза по сравнению с 2020 годом (с 217,1 до 618,8 млрд. тенге). | Демонстрирует ухудшение качества налогового администрирования |
| Отклонения в «зеркаль ной» таможенной статис тике объемов товаро оборота между Казахста ном и Китайской Народной Республикой | Отклонение в 2020 году – (- 45, 5%), в 2021 – (-40,5%) | Демонстрирует сохранение теневой экономики |
| Отмечается тенденция динамичного опережающего роста бюджетных расходов над ростом доходов | Лишь 50% всего объема расходов покрываются «чис тыми доходами» (без учета поступлений трансфертов из Национального фонда и займов), тогда как в 2007 году их доля доходила до 90%. | Демонстрирует приоритет достижения краткосрочных целей без инвестиций в производства |
| Рост объемов привлеченных внешних займов | Почти в 4 раза в сравнении с данными за 2020 год. На погашение и обслуживание займов в 2021 году использовано 2,1 трлн. тенге или 16,4% республиканских бюджетных доходов и 13,6% республиканских бюджетных расходов. | Отсутствие прозрачности в процедурах внешних займов. |
| Примечание – Составлено автором по источнику [81] | | |

К следующим реальным бюджетным рискам влияющим на финансовую безопасность Республики Казахстан относятся:

* снижение собираемости налогов из-за низкой платежной дисциплины налогоплательщиков, нерационального предоставления налоговых льгот, подрыва стимулов наращивания доходного потенциала регионов;
* низкое качество бюджетного планирования и прогнозирования и др.
* увеличение коррупционных рисков из-за отсутствия прозрачности в деятельности квазигосударственного сектора;
* уменьшения доступа бизнеса к инвестициям из-за политики инфляционного таргетирования;

Таблица 25 – Матрица бюджетных рисков Республики Казахстан, 2020-2021 годы

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Виды рисков | Динамика показателя (%) | Критичность риска (сильный риск- красный, средний риск – желтый, слабый риск- зеленый) |
| 1 | 2 | 3 |
| Неэффективное управление активами квазигосударственного сектора | Возросли убытки квазиго сударственного сектора и составили 203,1 млрд. тенге, одновременно увеличился объем долговых обязательств к уровню 2020 года на 7,7%. | Демонстрируется необходи мость коренной трансфор мации деятельности квазигосу дарственного сектора |
| Низкая эффективность использования бюджет ных средств, выделен ных государственным органам, а именно 38 администраторам в виде республиканских бюджетных программ на сумму 15,2 трлн тенге | В 2021 году расходы, непосредственно влияющие на экономику или бюджеты развития, составили 9% в общем объеме всех рас ходов, при этом низкое осво ение отмечено по всем про ектам, реализуемым сов местно с международными финансовыми организациями. | Демонстрируется низкое качество качество бюджетного планирования  и мониторинга |
| Не осуществлен переход на реализацию 10 нацио нальных проектов от государственных программ | Отмечается значительный рост финансирования нац проектов в сравнении с затратами на госпрограммы 3 445,2 млрд. тенге | Демонстрируется низкое качество бюджетного планирования |
| Неэффективность систе мы межбюджетных отно шений, построенной по принципу централизо ванного распределения доходов и расходов ре гионам, которая не обес печивает эффективное | Систематическое занижение на местах налоговой базы для получения большего объема трансфертов общего характера. Превышение объема поступлений в виде целевых трансфертов над бюджетными изъятиями в | Демонстрируется необходимость трансформации межбюджетных отношений |
| Низкое качество консо лидированной финансо вой отчетности | Предварительный суммар ный объем искажений на 431,4 млрд. тенге, | Необходимость совершенство вания системы финансовой отчетности |
| Примечание – Составлено автором по источнику [81] | | |

Таким образом, с точки зрения обеспечения финансовой безопасности следует констатировать несовершенство всей системы бюджетного управления, определяемое незавершенностью бюджетных реформ, рекомендованных ОЭСР и усугубившего бюджетные риски Казахстана после пандемии. Прежде всего, следует отметить, что порядка 90 стран, использующих так называемые фискальные встроенные стабилизаторы, имеют больший потенциал для преодоления государственного долга, вызванного пандемией COVID-19.

Как известно, под встроенными стабилизаторами понимают механизмы бюджетно-налоговой политики, позволяющие автоматически без прямых решений органов государственной власти сглаживать циклические колебания экономической активности, выступая в качестве особого инструмента сдерживания излишнего совокупного спроса и высоких темпов инфляции во время бума, и в качестве инструмента стимулирования экономической активности различных хозяйствующих субъектов во время спада. Самыми распространенными формами стабилизаторов являются прогрессивная шкала налогообложения и бюджетное правило.

Как отмечалось в предыдущих разделах, в Казахстане принято новое бюджетное правило, однако еще не реализована прогрессивная шкала налогообложения, предполагающая увеличение налоговой ставки при росте налогооблагаемой базы. Несмотря на противоречивость результатов внедрения прогрессивной шкалы налогообложения, следует отметить, что она является инструментом аккумулирования излишних денежных средств за счет бюджетно-налогового администрирования с последующим распределением их через трансферты и программы для экономической поддержки хозяйствующих субъектов и отраслей, испытывающих нехватку ликвидности. Также прогрессивная шкала налогообложения применяется для снижения имущественного неравенства общества и смягчения социальных проблем.

Наряду с вышеперечисленными инструментами бюджетного регулирования во многих странах применяется система управления бюджетными рисками. Как известно, риск-менеджмент обладает достаточно широким арсеналом приемов управления рисками: избежание, принятие (формирование резервов или запасов), диссипация, передача риска [88].

С точки зрения идентифицированных выше бюджетных рисков Казахстана в условиях пандемии наиболее приемлемым был инструмент принятия, что предполагало покрытие государственных потерь за счет средств Национального фонда. Данный подход оправдан с точки зрения скорости и оперативности реагирования на глобальные вызовы в краткосрочном периоде. Между тем, в условиях постпандемического восстановления экономики актуализируются такие инструменты управления рисками бюджета как избежание, диссипация (рассеивание) и передача риска за счет его диверсификации, страхования и лимитирования. В связи с данным подходом меры по управлению бюджетными рисками можно условно поделить на превентивные и реактивные. И если последние призваны оперативно реагировать на возникшие риски, то меры превентивного характера направлены на их предотвращение. Как справедливо отмечает автор Васютина М.Л. выбор мер воздействия в значительной степени диктуется видом бюджетного риска, природой его образования и характером возможных негативных последствий [89].

Очевидно, что уроки коронакризиса, отражающие глобальные угрозы, предполагают сосредоточение на таких превентивных мерах по управлению бюджетными рисками как улучшение качества стратегического планирования и прогнозирования, формирование и эффективное использование бюджетных резервов которые позволят выполнять бюджету стабилизирующую и стимулирующую функции.

Между тем, как показывает представленная выше матрица бюджетных рисков Казахстана, значительная их часть носит операционный характер и связана с несовершенством финансового менеджмента, осуществляемого уполномоченными государственными органами. В частности, несмотря на наличие «Типовой системы управления рисками, которая применяется при формировании перечня объектов государственного аудита и финансового контроля на соответствующий год и проведении внутреннего государственного аудита», утвержденной Министром финансов РК в 2015 году, следует отметить:

* отсутствие единой стратегии управления рисками с обозначенными приоритетами и просчитанными детально сценариями развития действий;
* слабую институциональную структуру управления бюджетными рисками;
* отсутствие единой методологической базы и единого подхода к оценке бюджетных рисков;
* отсутствие единой системы мониторинга бюджетных рисков.

Очевидно, что устранение бюджетных рисков и снижение вероятности их наступления, система управления ими должна основываться на принципах комплексности и адаптивности к изменяющейся внешней среде. На правительственном уровне необходима разработка единой стратегии управления бюджетными рисками путем создания единой технологической платформы контроля и мониторинга за формированием, исполнением и качеством управления бюджетом на основе межведомственного сотрудничества Высшей аудиторской палаты РК, Агентства по противодействию коррупции, Национального банка РК, Министерства финансов РК и Палат Парламента РК.

Для управления бюджетными рисками необходимо использование современных методов и процедур идентификации, реагирования, а также мониторинга.

Прежде всего необходима идентификация бюджетных рисков на каждом уровне бюджетного процесса по их квалификации, группировке в соответствии с типовой структурой, оценке и определению проблемных и толерантных зон. Международная практика рекомендует разработку реестра и матрицы бюджетных рисков. Реестр отражает и учитывает портфель рисков государственного органа, их описание и оценку, что позволяет структурировать информацию о значении и вероятности риска, а также дает основу для выработки мер реагирования на риски и их последствия. Согласно рекомендациям The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) реестр бюджетных рисков должно осуществляться на основе следующих принципов [90, р. 2410]:

1. Реестр бюджетных рисков – неотъемлемая часть стратегии риск-менеджмента главных распорядителей бюджетных средств.
2. Проведение квалификации и структурирования бюджетных рисков с учетом оценки: соответствия стратегическим целям государственного финансового менеджмента, обеспечения эффективного использования бюджетных ресурсов, обеспечения достоверности и своевременности бюджетной отчетности, соблюдения бюджетного и иного законодательства.
3. Необходимость отражения следующей информации: вида бюджетного риска и его классификационного кода, его вероятности риска, ожидаемых негативных последствий и их причин.
4. Использование типовой формы, рекомендуемой в рамках общих методических указаний по управлению рисками органом государственной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в бюджетной сфере.

Используемая в риск-менеджменте матрица бюджетных рисков ориентирована на выявление опасных зон, допустимых и толерантных рисков, что позволяет в наглядном виде представить: «красную зону» наиболее ключевых рисков с высокой вероятностью реализации и требующие жесткого контроля и первоочередных мер реагирования; «желтую зону» допустимых бюджетных рисков со средней вероятностью и умеренным ущербом; «зеленую зону» рисков, не требующих быстрых мер реагирования в связи с незначительным влиянием. Вполне очевидно, что для конкретизации содержания бюджетного риска необходима детализации матрицы рисков для разных субъектов.

Для органов внешнего государственного контроля целесообразно применение интегрированного подхода, который предусматривает концентрацию информации об обобщенных группах риска, таких как нарушение требований бухгалтерского учета и недостоверность бюджетной отчетности, неэффективное использование бюджетных средств и т.д.

Таким образом, на основе использования реестра в сочетании с матрицей формируется перечень мер и процедур реагирования.

Особое место в риск-менеджменте занимает мониторинг, служащий инструментом оперативного управления государственными финансами. Он предполагает как оценку участия уполномоченных государственных органов в управлении доходами, расходами и государственными активами, так и анализ качества внутреннего финансового аудита, ведения учета и отчетности. Ключевой задачей мониторинга является выявление рисков нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств, предоставления недостоверной информации и др.

В целом, предложенная нами матрица бюджетных рисков Казахстана, выявила необходимость реагирования на такие первоочередные проблемы как реструктуризация государственного долга и обеспечение прозрачности всех бюджетных процедур, включая процессы внешних займов, реформирование квазигосударственного сектора и его реальное акционирование с целью исключения коррупционных рисков и сокращения доли теневой экономики.

Очевидно, что анонсированная Президентом Казахстана К.К. Токаевым разработка нового «Бюджетного Кодекса РК» будет нацелена на дальнейшее совершенствование бюджетного регулирования и позволит продолжить бюджетные реформ в Казахстане, сформулированные ОЭСР в контексте глобальных вызовов:

1. Дальнейшее укрепление связей между системами составления бюджета и планирования.
2. Составление гендерного бюджета – реализация международной передовой практики.
3. Улучшение реализации онлайн-портала «Открытые бюджеты» и общественных советов.
4. Модернизация роли и полномочий Высшей аудиторской Палаты.
5. Мониторинг и обзор многоуровневого бюджетного управления.
6. Учет и управление бюджетом по методу начислений.
7. Анализ финансового риска.
8. Национальный кодекс оценки и обзора программ.
9. Анализ прозрачности и участия в бюджете.
10. Обзоры расходов.
11. Экологические аспекты управления бюджетом.
12. Обзор управления инфраструктурой.
13. Фискальные правила.
14. Развитие независимых фискальных институтов.
15. Обзор участия парламента в управлении бюджетом.

Таким образом, совершенствование бюджетного регулирования финансовой безопасности в условиях глобальных вызовов зависит от последовательности проводимых бюджетных реформ и активного применения современных технологий, обеспечивающих прозрачность всех бюджетных процессов для общества.

Справедливости ради следует отметить, что принятая в сентябре 2022 года Концепция управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года демонстрирует приверженность Правительства страны заявленным выше бюджетным реформам [90]. В частности, представленный документ, формулирует следующие подходы в политики управления государственными финансами:

- определение обоснованных и адаптивных фискальных правил и независимый мониторинг их соблюдения;

- неукоснительность соблюдения количественных параметров бюджетных ограничений, в том числе объема расхода бюджетов;

- уточнение бюджетных рисков и минимизация;

- определение приоритетности расходов бюджета и оптимальное распределение государственных средств в контексте социально-экономической политики;

- адаптация налоговой политики в соответствии с возрастающими обязательствами;

- стимулирование роста частных инвестиций и разработка более четких параметров государственно-частного партнерства;



- расширение финансовой самостоятельности и финансовой ответственности местных органов в решении региональных вопросов, а также администраторов бюджетных программ на основе блочного механизма планирования;

- обеспечение транспарентности планирования и исполнения бюджета с вовлечением населения;

- использование информационных технологий для обеспечения и мониторинга бюджетных процессов;

- модернизация деятельности Национального фонда РК и совершенствование его сберегательной и стабилизирующей функций на основе прозрачности, подотчетности, полноты, своевременности, эффективности.

Анализ мер, предпринимаемых в Казахстане по совершенствованию управлением государственными финансами, демонстрирует приверженность трендам экономически развитых стран, но находится на начальном этапе. Очевидно, большая финансовая самостоятельность и ответственность, делегированная на нижестоящие бюджеты, как это принято во многих развитых странах, позволит Казахстану более гибко и оперативно реагировать на глобальные угрозы. Как показывает опыт США, каждый штат практикует создание страховых резервов на случаи чрезвычайных ситуаций: наводнений, землетрясений и др. Для формирования региональных страховых фондов в областях Казахстана представляется интересным подобный опыт, поскольку каждый регион имеет свои отличительные географические, климатические и социально-экономические особенности.

Для уточнения размеров страховых резервов используют актуарные методы или методы моделирования рисков. Применение актуарных методов предполагает оценку вероятности чрезвычайного события, оценку потенциальных убытков и расчет необходимых резервов для покрытия этих убытков. При использовании математического моделирования оценки рисков создаются модели, учитывающие различные данные, в том числе такие как местоположение, демография, климатические условия и исторические данные, чтобы подсчитать потенциальные убытки.

Таким образом, формирование региональных страховых резервов в Казахстане, позволит, на наш взгляд, обеспечить большую финансовую оперативность при реагировании на чрезвычайные ситуации, которые становятся все более непредсказуемыми в условиях глобальных вызовов. Одновременно, такой подход позволит снизить расходы на государственный бюджет.

В целом, обобщив уроки коронакризиса, проанализировав особенности национального бюджетного процесса, а также опираясь на мнение экспертов международных финансовых организаций и опыт экономически продвинутых стран, полагаем, что обеспечение финансовой безопасности страны в условиях глобальных вызовов представляет собой комплекс бюджетных мер экстренного (незамедлительного) реагирования и мер посткризисного реагирования краткосрочного и долгосрочного характера.

Рисунок 14 «Алгоритм обеспечения финансовой безопасности Казахстана в условиях глобальных вызовов».

|  |
| --- |
| Меры экстренного реагирования  (предполагающие выплаты из резервных страховых фондов на случаи чрезвычайных ситуаций, в том числе и из региональных) |
| - бюджетные расходы на поддержку предприятий и занятости в виде субсидий работодателям для сохранения рабочих мест;  - бюджетные расходы на финансовую помощь населению;  - бюджетные расходы на финансирование здравоохранения и развитие инфраструктуры здравоохранения;  - бюджетные расходы на поддержку малого и среднего бизнеса посредством субсидий и кредитных программ;  - снижение налоговых обязательств населения и предприятий;  - партнерство с международными организациями ВОЗ, МВФ, Всемирный Банк и др. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Меры посткризисного восстановления | | |
| Оперативные: | Тактические: | Стратегические: |
| - бюджетная поддержка для финансирования важных программ и стимулирования экономики;  - поддержка занятости через субсидирование малого бизнеса и зарплат работников;  - поддержка социально уязвимых слоев населения;  -финансирование обеспечения здравоохранения и медицинских исследований;  - финансирование развития транспортной и коммуникационной инфраструктуры, финансовых технологий; | -совершенствование управления государственным долгом;  - инфляционное таргетирование;  - расширение доступа бизнеса к инвестиционным ресурсам;  - борьба с коррупцией и выводом капиталов;  -расширение налоговой базы за счет пересмотра налоговых льгот сырьевых секторов, таможенных тарифов и улучшения налогового администрирования;  - персонализация адресной социальной политики на основе цифровизации;  - обучение финансовой грамотности населения и подготовка финансовых менеджеров по управлению бюджетными рисками; | - диверсификация источников доходов и инвестиций для минимизации зависимости финансовой системы страны от внешних шоков;  - совершенствование финансового планирования с учетом потенциальных рисков и угроз;  - организация эффективного учета, контроля и корректировки государственных доходов и расходов;  -развитие инфраструктурных проектов, обеспечивающих энергетическую и финансово-технологическую безопасность;  - обеспечение финансовой безопасности на основе совершенствования онлайн порталов «Открытие бюджеты», «Поступления и расходы Национального фонда РК», «Поступления и расходы Государственного фонда социального страхования» и «Поступления и расходы Фонда социального медицинского страхования», «Поступления и расходы резервных страховых фондов для чрезвычайных ситуаций».  - создание и обеспечение эффективного управления региональными страховыми резервными фондами, деятельность которых будет доступна общественности в режиме онлайн. |
| Примечание – Составлено автором | | |

Следует отметить, что развитие исламских финансов в мире демонстрирует их меньшую уязвимость по сравнению с традиционными финансовыми инструментами к кризисным явлениям. Данный феномен был исследован рядом авторов и экспертов как после финансового кризиса 2007-2009 годов, так после коронокризиса 2019 года [91, 92]. С точки зрения обеспечения финансовой безопасности Казахстана исламские финансовые инструменты также могут иметь значительный потенциал, поскольку они обладают рядом преимуществ, определяемых спецификой их функционирования.

Морально-этические нормы исламской экономики могут способствовать решению ключевых глобальных вызовов, таких как искоренение голода и нищеты, уменьшение неравенства, достойная работа, ответственное потребление, а также сотрудничество во имя решения общемировых экологических проблем, сформулированных в 17 Целях устойчивого развития ООН [33].

Динамичный рост исламских финансов на глобальном уровне подтверждает научную гипотезу ряда авторов о том, что морально-этические основы Шариата создают дополнительный уровень институциональной определенности и доверия к данным финансовым инструментам, что подтверждает их неиспользованный потенциал для финансовой безопасности Республики Казахстан [93].

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное исследование по проблемам бюджетного регулирования финансовой безопасности Казахстана в условиях глобальных вызовов позволило решить поставленные задачи и получить следующие результаты:

1. Теоретический обзор современных зарубежных и отечественных научных источников и концептуальных подходов позволил уточнить понятие финансовой безопасности государства как защитного многокомпонентного элемента финансовой системы, обладающего определенными качественными и количественными параметрами для стабильного развития экономики и обеспечиваемого мерами государственного регулирования. Согласно своей сущностной характеристике, финансовая безопасность, как неотъемлемое условие бесперебойного функционирования финансовой системы страны, призвано выполнять следующие функции: оценочную, мониторинговую, защитную и прогнозную.
2. В условиях глобальных вызовов одним из ключевых инструментов обеспечения финансовой безопасности страны является бюджетное регулирование как способ наиболее быстрого реагирования государства в условиях чрезвычайных ситуаций в краткосрочный период и долгосрочной перспективе. В долгосрочной перспективе бюджетное регулирование предполагает сбалансирование интересов всех участников финансовой системы для достижения социальных стандартов жизни населения и стабильного экономического развития. Тактические цели бюджетного регулирования должны корректироваться интересами финансовой безопасности. Очевидно, что с данных методологических позиций бюджетное регулирование следует рассматривать как целостный механизм, координирующий как бюджетные расходы, так и бюджетные доходы, включая контрциклические бюджетные меры. Бюджетное регулирование в новых условиях растущей неопределенности должно приобретать черты оперативной адаптивности и обеспечиваться более гибкими взаимодействиями между применяемыми инструментами.
3. Международный обзор традиционных антикризисных мер показывает, что наибольшую эффективность демонстрируют методы так называемого «ручного» бюджетного регулирования, к которым относятся: принятие дополнительных программ расходов, субсидий, гарантий и кредитов, увеличение социальных выплат, снижение уровня налогов. Однако, данные меры приемлемы при отсутствии больших значений государственного долга, при этом критичными становятся не столько абсолютные значения государственного долга, сколько отсутствие адекватных антикризисных бюджетных инструментов, таких как применение бюджетного правила, сбалансированного на циклической основе. При отсутствии практики применения контрциклического бюджетного правила, рост государственного долга провоцирует в дальнейшем рост расходов на обслуживание долга, а для покрытия дополнительных расходов приходится привлекать новые заимствования и т.д.
4. Базовыми индикаторами, критичными для финансовой безопасности Казахстана являются: государственный долг, инфляция при недостаточном уровне монетизации, растущий долг домохозяйств. Учитывая, что растущий дефицит бюджета становится триггером для развертывания инфляции и дестабилизации экономики, очевидно необходим углубленный анализ национальной фискальной политики и бюджетного регулирования при вынужденном сокращении налоговой базы в период локдауна.
5. В условиях коронакризиса обнажились основные недостатки бюджетного регулирования, которые усугубляют бюджетные риски для обеспечения финансовой безопасности страны, особенно в долгосрочном периоде. Растущий государственный долг, неэффективное расходование бюджетных средств и средств Национального фонда страны, незначительный рост ненефтяных доходов. Все данные бюджетные риски закономерно усиливают инфляционные процессы, девальвирует национальную валюту, что снижает реальный уровень доходов населения и доступ бизнеса к инвестиционным ресурсам. Следует констатировать негативное влияние как глобальных, так и внутренних вызовов на финансовую безопасность страны.
6. В построенной нами модели предпринята попытка определить взаимосвязь бюджетных и внебюджетных рисков. Для это была использована векторная авторегрессионная модель, которая связывает текущие и прошлые значения одной переменной с текущими и прошлыми значениями других переменных в модели. Все выбранные нами переменные были статистически значимыми, тест на коинтегрированность переменных определил наличие долгосрочной взаимосвязи между государственными расходами, поступлениями от продажи нефти и внешним долгом. В Казахстане на эти переменные влияют такие факторы как индекс теневой экономики и индекс коррупции. Данная модель достаточно хорошо описывает фактические и расчетные значения государственных расходов, поступлений от нефти и внешнего долга. Это означает, что в ближайшем будущем фактические значения могут быть приближены к расчетным.
7. Для постпандемического восстановления экономики Казахстана, следует использовать преимущества современных технологий увеличения доступа бизнеса к инвестиционным ресурсам, необходимо улучшать инвестиционный и предпринимательский климат в стране, а также снижать коррупционные риски, что также возможно при расширении современных финансовых технологий, например, блокчейна.
8. В Казахстане принято новое бюджетное правило, однако еще не реализована прогрессивная шкала налогообложения, предполагающая увеличение налоговой ставки при росте налогооблагаемой базы. Наряду с вышеперечисленными инструментами бюджетного регулирования во многих странах применяется система управления бюджетными рисками. Превентивные меры по управлению бюджетными рисками такие как улучшение качества стратегического планирования и прогнозирования, формирование и эффективное использование бюджетных резервов, позволят выполнять бюджету стабилизирующую и стимулирующую функции.
9. Устранение бюджетных рисков и снижение вероятности их наступления, система управления ими должна основываться на принципах комплексности и адаптивности к изменяющейся внешней среде. На правительственном уровне необходима разработка единой стратегии управления бюджетными рисками путем создания единой технологической платформы контроля и мониторинга за формированием, исполнением и качеством управления бюджетом на основе межведомственного сотрудничества Высшей аудиторской палаты РК, Агентства по противодействию коррупции, Национального банка РК, Министерства финансов РК и Палат Парламента РК.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Кейнс Дж.М. Экономические последствия Версальского мирного договора // В кн.: Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Эксмо, 2007. – С. 463-620.
2. Президент Республики Казахстан К.-Ж. Токаев. Единство народа и системные реформы – прочная основа процветания страны: послание народу Казахстана от 1 сентября 2021 года // <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048>. 25.09.2021.
3. Спанов М.У. Экономическая безопасность: опыт системного анализа. Алматы: Қазақстан даму институты, 1999. – 206 с.
4. Елизарова В.В. Место и роль финансовой безопасности в системе обеспечения экономической безопасности России // Статистика и Экономика. – 2015. – №2. – С. 45-48.
5. Должикова И.В. Обеспечение финансовой безопасности региона // Известия Тульского государственного университета. – 2013. – №3. – С. 181-190.
6. Коробов В.В. Финансовая безопасность в системе государственного финансового контроля // Финансы и кредит. – 2009. – №47(383). – С. 53-58.
7. Саттарова Н.А. Система финансовой безопасности и меры по ее обеспечению. Финансовое право. – 2016. – №10(142). – С. 91-95.
8. Каратонов М.Е. Финансовая безопасность и финансовый контроль в условиях рыночных отношений // Юрист. – 2006. – №6. – С. 16-19.
9. Самыгин С.И., Верещагина А.В., Рачипа А.В. Финансовая безопасность государства в условиях экономической глобализации: специфика рисков и угроз // Гуманитарий Юга России. – 2016. – Т. 17, №1. – С. 169-177.
10. Губин Б.В. Экономическая безопасность России. – М.: Дело, 2005. – 312 с.
11. Маляренко О.И. Финансовая безопасность Казахстана: современное состояние, угрозы и пути обеспечения // В кн.: Проблемы управления в социально-экономических системах: теория, методология, практика. – Чебоксары: ИД «Среда», 2019. – С. 91-106.
12. Охапкин В.П. О роли финансовой безопасности банковской системы в экономической безопасности государства: методологические основы решения // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – №3. – С. 182-189.
13. Гапоненко В.Ф., Маргиев З.В. Экономическая и финансовая безопасность как важнейшая функция государства в современных условиях // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – №12. – С. 165-169.
14. Гейц В.М., Клебанова Т.С., Черняк О.И. Моделирование экономической безопасности: государство, регион, предприятие. – Харьков: ИНЖЕК, 2006. – 239 с.
15. Игонина Л.Л. Финансовая безопасность России: современные тенденции и императивы // Финансовая аналитика. – 2009. – №10. – С. 28-33.
16. Алиев Б.Х., Сулейманов М.М. Налоговый федерализм в системе обеспечения финансовой безопассности России // Финансы и кредит. – 2012. – №31. – С. 13-17.
17. Ермакова Э.Р. Научные подходы к определению категории «финансовая безопасность» // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2017. – Т. 13, №9. – С. 1712-1730.
18. Financial stability // <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/financial-stability>. 02.02.2020.
19. Schinasi, Garry J., 2004, “Defining Financial Stability” IMF Working Paper WP/04/187 // <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04187.pdf>. 15.03.2020
20. Financial stability // <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/html/index.en.html>. 09.03.2020
21. Padoa-Schioppa T. Central banks and financial stability: exploring a land in between // The Transformation of the European Financial System, European Central Bank: procced. 2nd ECB Central Banking conf. – Frankfurt, 2002. – P. 1-48.
22. Nout Wellink: Central banks as guardians of financial stability. // <https://www.bis.org/review/r021120a.pdf>. 09.03.2020
23. Gadanecz B., Jayaram K. Measures of financial stability: a review // Proceed. of the IFC conf. on Measuring financial innovation and its impact. – Básel, 2009. – Vol. 31. – P. 365-380.
24. Large A. Financial stability: maintaining confidence in a complex world // Financial Stability Review. – London, 2003. – P. 170-174.
25. Олейников Е. А. Экономическая и национальная безопасность. – М.: Экзамен, 2005. – 766 с.
26. Кортунов С.В. Диалектика национальной и международной безопасности: некоторые методологические проблемы // Полис. – 2009. – №1. С. 7-29.
27. Аремская Н.В. Характеристика кризисов с позиций принятия управленческих решений // Вестник НовГУ. – 2006. – №37. – С. 8-9.
28. Совет по финансовой стабильности // https://www.akorda.kz/ru/executive\_office/presidential\_councils/sovet-po-finansovoi-stabilnosti. 10.04.2020.
29. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность России: общий курс: учеб. – М.: Дело, 2005. – 895 с.
30. Богомолов В.А. и др. Экономическая безопасность: учеб. пос. – М.: Юнити-Дана, 2013. – 295 с.
31. Алифанова Е.Н. и Евлахова Ю.С. Сравнительный анализ методологических подходов к индикативной оценке национальной финансовой безопасности // Финансовые исследования. – 2016. – №3(52). – С. 8-16.
32. Горюнов Е.Л., Дробышевский С.М., Мау В.А. и др. Что мы (не) знаем об эффективности инструментов ДКП в современном мире? // Вопросы экономики. – 2021. – №2. – С. 5-34.
33. Устойчивое развитие // <https://sdgs.un.org/ru/goals>. 05.05.2022.
34. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства: послание народу Казахстана // 15.05.2022
35. Булавко Е.М. Проблема дефицита государственного бюджета и его регулирование: зарубежный опыт // Инновационный потенциал молодежи в современном мире: матер. междунар. науч.-практ. конф. студ. и учащ. – Гомель, 2022. – С. 33.

36 Экономика и экономическая политика в условиях пандемии / под ред. А.Л. Кудрина. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2021. – 344 с.

1. После пандемии COVID-19. Перспективы восстановления экономики в Центральной Азии // https://www.oecd.org/eurasia/Beyond\_COVID%2019\_Central%20Asia%20\_RU.pdf 10.06.2022.
2. Алифанова Е.Н., Евлахова Ю.С. Развитие системы индикаторов национальной финансовой безопасности // Финансы и кредит. – 2017. – Т. 23, №29. – С. 1723-1736.
3. Бюджетирование в условиях кризиса: рекомендации относительно подготовки бюджета на 2021 год // <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Russian/ru-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx>. 12.06.2022
4. Финансы / под. ред. В.М. Родионовой. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 430 с.
5. Бюджетная система Российской Федерации / под ред. М.В. Романовского и др. – Изд. 2-е, перер. и испр. – М. : Юрайт, 2000. – 616 с.
6. Финансы / под ред. Н. Ю. Исаковой. Екатеринбург, Урал. ун-та, 2019. — 336 с.
7. Финансы / под ред. Л.А. Дробозиной. – М.: Юнити, 2001. – 527 с.
8. Финансы / под ред. В.В. Ковалева. – Изд. 2-е, перер. и доп. – М.: Изд-во Проспект, 2007. – 610 с.
9. Ермасова Н.Б. Государственные и муниципальные финансы: ответы на экаменац. вопросы. – М.: Экзамен, 2004. – 190 с.
10. Бутакова О.В. Совершенствование механизма бюджетного регулирования в условиях децентрализации бюджетной системы государства: дис. … канд. эконом. наук: 08.00.10. – Новосибирск, 2008. – 222 с.
11. Омирбаев С.М. Интыкбаев С.Ж., Адамбекова А.А. и др. Государственный бюджет: учеб. – Алматы, 2011. – 632 с.
12. Додонов В.Н., Крылов М.А., Шестаков А.В. Финансовое и банковское право: словарь-справоч. – М., 1997. – 275 с.
13. Крохина Ю.А. Финансовое право России. – М., 2008. – 720 с.
14. Ткаченко Р.В. Роль бюджетного регулирования в современном обществе // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15, №11. – С. 122-132.
15. Грицюк Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. 2003. №13 (127). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetnoe-regulirovanie-makroekonomicheskaya-stabilnost-i-ekonomicheskiy-rost (дата обращения: 02.11.2023).
16. Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А. Государственный бюджет: учеб. – Алматы: Экономика, 2006. – 412 с.
17. Елизарова В.В. Финансовая безопасность страны // Вестник экономической безопасности. – 2020. – №4. – С. 262-265.
18. S. CON. RES. 21 // https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-110sconres21es/pdf/BILLS-110sconres21es.pdf. 22.03.2022.
19. Сушкова И.А. ГорбуновА.М. Бюджетная безопасность как условие стабильного функционирования национальной экономики // Информационная безопасность регионов. – 2017. – №3-4(28-29). – С. 28-33.
20. Малышко В.В., Евтушенко Н.Н., Макарчук И.Н. Бюджетная безопасность страны // Экономические и финансовые механизмы инновационного развития цифровой экономики: сб. науч. ст. – Минск, 2019. – С. 225-229.
21. Бондарева С.А. Диагностика финансовой безопасности экономического субъекта: учеб. пос. – Волгоград, 2021. – 102 с.
22. Соломко М.Н. Развитие теории и методологии бюджетного регулирования // Власть и управление на Востоке России. – 2020. – №1(90). – С. 6-15.
23. Бюджетное управление в Казахстане: дорожная карта для продолжения реформирования процедур управления бюджетным процессом / ОЭСР (2018) // [Budgeting-in-Kazakhstan-RUS.pdf](file:///C:\Users\User\Desktop\Budgeting-in-Kazakhstan-RUS.pdf). 28.03.2022
24. Principles of Budgetary Governance// <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>. 02.04.2022
25. Кудрин А., Соколов И. Бюджетные правила как инструмент сбалансированной бюджетной политики // Вопросы экономики. – 2017. – №11. – С. 5-32.
26. Alesina A., Passalacqua A. The political economy of government debt // https://www.nber.org/system/files/working\_papers/w21821/w21821.pdf. 16.04.2022
27. IMF (2009). Fiscal rules: Anchoring expectations for sustainable public finances. Washington, DC
28. О внедрении нового бюджетного правила в Казахстане рассказали в Нацбанке// <https://www.inform.kz/ru/o-vnedrenii-novogo-byudzhetnogo-pravila-v-kazahstane-rasskazali-v-nacbanke_a3891141>. 15.04.2022.
29. Богачева О.В. и Фокина Т.В. Антикризисное бюджетное регулирование – опыт стран ОЭСР // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – №41(227). – С. 21-28.
30. Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris // <https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en#page6>. 17.04.2022
31. Real GDP growth // imf.org/external/datamapper/. 23.09.2023
32. Kopits G. Coping with fiscal risk: Analysis and practice // OECD Journal on Budgeting. – 2014. – Vol. 14, Issue 1. – Р. 47-71.
33. Fiscal Risks–Sources, Disclosure, and Management (2008) / International Monetary Fund // https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf. 06.05.2022
34. Fiscal Risks Report (2017) / OBR // <https://cdn.obr.uk/July_2017_Fiscal_risks.pdf>. 15.05.2022
35. Budget Strategy and Outlook 2019-2020 (2019, №1) / Commonwealth of Australia // https://budget.gov.au/2019-20/content/bp1/download/bp1.pdf. 03.06.2022
36. Lindwall P. Budgeting for Contingent Liabilities (2013) // http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(201 3)7&docLanguage=En. 09.06.2022
37. Analyzing and Managing Fiscal Risks - Best Practices (2016) / IMF // https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf. 18.06.2022
38. Recommendation of the Council on Budgetary Governance (2015) / OECD // https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary- Governance.pdf. 20.06.2022
39. Fiscal Resilience to Natural Disasters - Lessons from Country Experiences (2019) / OECD // http://www.oecd.org/governance/fiscal-resilience-to-natural-disasters-27a4198a-en.htm. 30.06.2022
40. Казахстан в 2022 году // <https://stat.gov.kz/upload/iblock/63c/1ynb8ktewgy35y0ilgv5g4rjaz5lw4w4/Е-04-Г-2018-2022%20(англ).pdf> Дата обращения 27.09.2023
41. Годовой отчет Национального Банка Республики Казахстан за 2022 год // <https://nationalbank.kz/ru/news/godovoy-otchet-nbk> Дата обращения 27.07.2023
42. Денежная база и агрегаты широкой денежной массы// <https://nationalbank.kz/ru/monetarybase/denezhnaya-baza-i-agregaty-shirokoy-denezhnoy-massy>. 05.06.2023.
43. Отчет о финансовой стабильности в 2022 году / Национальный банк // <https://www.nationalbank.kz/ru/news/otchet-o-finansovoy-stabilnosti/rubrics/2094> 15.10.2023
44. Статистический бюллетень НБК// https://www.nationalbank.kz/ru/news/statisticheskiy-byulleten/rubrics/1799 18.10.2023
45. Заключение Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. // <https://www.gov.kz/memleket/entities/esep/documents/details/319511?lang=ru>. 12.09.2022.
46. Индекс KASE - с 31.12.2012 по 20.06.2023 // <https://kase.kz/ru/stock_market/index_kase/archive/31.12.2012/20.06.2023/> 04.05.2023
47. Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы (2017) / ОЭСР // <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf>. 16.10.2022.
48. Сенат принял поправки в закон «О республиканском бюджете на 2022-2024 годы»// <https://24.kz/ru/news/economyc/item/542388-senat-prinyal-popravki-v-zakon-o-respublikanskom-byudzhete-na-2022-2024-gody>. 18.10.2022.
49. Премию по экономике памяти Нобеля присудили за исследования банков//<https://nauka.tass.ru/nauka/16005273?ysclid=la1ss9goan991931559&utm_source=yandex.ru&utm_medium=organic&utm_campaign=yandex.ru&utm_referrer=yandex.ru>. 19.11.2022.
50. Pošta V., Mukusheva A. et. al. Economic performance and financial stability: case of the Eurasian Economic Union // Ekonomický časopis. – 2022. – Vol. 70, Issue 1. – S. 22-35.
51. Отчеты и рекомендации ОЭСР в связи с пандемией коронавируса // <https://oecd-russia.org/media/covid19/100.pdf>. 25.11.2022.
52. Гужин А.А., Ежкова В.Г. Риск-менеджмент и методы управления рисками // Инновации и инвестиции. – 2017. – №2. – С. 185-189.
53. Васюнина М.Л. Об управлении бюджетными рисками // Финансы и кредит. – 2017. – Т. 23, №40(760). – С. 2408-2419.
54. Концепция управления государственными финансами Республики Казахстан до 2030 года. Указ Президента РК от 10.09.2022 года №1005// <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001005>. 07.12.2022
55. Al-Zumai, F. and Al-Wasmi, M. (2016), “2008 Financial crisis and Islamic finance: an unrealized opportunity”, International Journal for the Semiotics of Law – Revue Internationale de Sémiotique Juridique, Vol. 29 No. 2, pp. 455-472.
56. State of the Global Islamic Economy Report (SGIE) 2023/24.
57. Shirazi N., Kuanova L., & Ryskulov A., & Mukusheva A. [The experience and the prospects of Islamic finance in Kazakhstan](https://ideas.repec.org/a/eme/qrfmpp/qrfm-03-2020-0023.html) // [Qualitative Research in Financial Markets](https://ideas.repec.org/s/eme/qrfmpp.html), 2021, vol. 14(3), p. 461-482.

**ПРИЛОЖЕНИЕ А**

Таблица А.1 – Обзор теоретических подходов к определению термина «финансовая безопасность»

|  |  |
| --- | --- |
| Авторы | Предлагаемое определение |
| 1 | 2 |
| Спанов М. У. | Финансовая безопасность обусловливается стабильностью финансовой системы, устойчивостью национальной валюты, достаточностью золотовалютных запасов или созданием условия для устойчивого экономического роста. |
| Елизарова В.В. | Финансовая безопасность – состояние национальной финансовой системы, характеризующееся высоким уровнем развития, устойчивостью и конкурентоспособностью, обеспечивающим  необходимую основу для осуществления эффективной финансовой политики в целях обеспечения национальной безопасности и защиты важнейших интересов личности, общества и государства в финансовой сфере. |
| Должикова И.В. | Финансовая безопасность – это основное условие его способности осуществлять самостоятельную финансово-экономическую политику в соответствии со своими национальными интересами через обеспечение устойчивости экономического развития государства и платежно-расчетной системы; нейтрализацию воздействия мировых финансовых кризисов и преднамеренных действий зарубежных государств, мировых транснациональных компаний, субгосудар ственных группировок, теневых структур на национальную экономическую и социально-политическую систему; предотвраще ние крупномасштабного ухода капитала за границу, «бегство капитала» из реального сектора экономики и конфликтов между властями разных уровней по поводу распределения и использования ресурсов национальной бюджетной системы; привлечение и ис пользование наиболее оптимально для экономики страны средств иностранных заимствований; предупреждение преступлений и адми нистративных правонарушений в финансовых правоотношениях. |
| Коробов В.В. | Финансовая безопасность – это основная часть экономической безопасности страны, основанная на независимости, эффективности и конкурентоспособности финансово-кредитной системы, отвечающая определённой системе критериев и показателей ее состояния, характеризующих сбалансированность финансов государства и экономических субъектов, наличие необходимых финансовых ресурсов для противостояния внутренним и внешним угрозам. |
| Саттарова Н.А. | Финансовая безопасность – состояние защищенности от различных угроз всех звеньев финансовой системы страны. |
| Каратонов М. Е. | Финансовая безопасность – состояние экономики, при котором обеспечивается формирование достаточных финансовых ресурсов государства в объемах, необходимых для выполнения его задач и функций при соответствующем контроле за законным их формированием и расходованием. |
| Самыгин С.И., Верещагина А.В. | Финансовая безопасность – способность государства самостоятельно обеспечивать внутреннюю и внешнюю финансово-экономическую политику и обеспечивать стабильность национальной финансовой системы в условиях негативных факторов развития мировой финансовой системы и преднамеренных действий других государств, субгосударственных группировок, транснациональных корпораций в отношении государства. |
| Губин Б.В. | Финансовая безопасность – обеспечение такого развития финансовой системы и финансовых отношений и процессов в экономике, при котором создаются необходимые финансовые условия для социально-экономической и финансовой стабильности развития страны, сохранения целостности и единства финансовой системы (включая денежную, бюджетную, кредитную, налоговую и валютные системы), успешного преодоления внутренних и внешних угроз страны в финансовой сфере. |
| Маляренко О.И. | Финансовая безопасность – является составной частью экономической безопасности страны и предусматривает состояние защищенности финансовой системы от реальных и потенциальных угроз, при котором государство способно обеспечить ее целостность, независимость и устойчивое развитие. |
| Охапкин В.П. | Финансовая безопасность – безопасность, которая имеет влияние на все отрасли экономики государства. |
| Гапоненко В.Ф. | Финансовая безопасность – состояние финансово-кредитной сферы, которое характеризуется сбалансированностью, устойчивостью к внутренним и внешним негативным воздействиям, способностью этой сферы обеспечивать эффективное функционирование национальной экономической системы и экономический рост. |
| Гейц В.М., Клебанова Т.С., Черняк О.И. | Финансовая безопасность – сложная динамическая система, которая обеспечивает устойчивое функционирование и развитие финансовой сферы экономики с помощью своевременной мобилизации и наиболее рационального использования ресурсов в условиях действия внешних и внутренних угроз. |
| Игонина Л.Л. | Финансовая безопасность – системное качество финансового хозяйства, обеспечивающее путем поддержания динамического равновесия между возникающими угрозами и ресурсным потенциалом безопасного финансового развития целостность, устойчивость и эффективность финансовой системы и на этой основе – необходимые условия для обеспечения способности экономики к саморазвитию и поступательному движению. |
| Алиев Б.Х., Сулейманов М.М. | Финансовая безопасность – способность государства посредством комплекса финансовых инструментов обеспечить достаточные условия для социально-экономического и финансового развития страны, а также для сохранения целостности и стабильности ее функционирования в условиях циклического развития экономики. |
| Ермакова Э.Р. | Финансовая безопасность – составная часть экономической безопасности страны, основанная на независимости, эффективности и конкурентоспособности финансовой сферы, выраженной через систему критериев и показателей ее состояния, характеризующих сбалансированное состояние самостоятельных звеньев и элементов финансовой системы государства. |
| Примечание – Составлено по источникам [3-17] | |

**ПРИЛОЖЕНИЕ Б**

Таблица Б.1 – Обзор методических подходов зарубежных исследователей:

|  |  |
| --- | --- |
| Научный источник | Предлагаемое определение |
| 1 | 2 |
| Всемирный банк | Обеспечение финансовой стабильности – способность эффективно распределять ресурсы, оценивать финансовые риски и управлять ими, поддерживать уровень занятости, близкий к естественному уровню экономики, и устранять относительные колебания цен на реальные или финансовые активы, которые могут повлиять на денежно-кредитную стабильность или уровни занятости. Финансовая система находится в диапазоне стабильности, когда она рассеивает финансовые дисбалансы, возникающие эндогенно или в результате значительных неблагоприятных и непредвиденных событий. В условиях стабильности система будет поглощать шоки в первую очередь с помощью механизмов самокоррекции, предотвращая негативные события от разрушительного воздействия на реальную экономику или другие финансовые системы. Финансовая стабильность имеет первостепенное значение для экономического роста, поскольку большинство операций в реальной экономике осуществляется через финансовую систему. Истинная ценность финансовой стабильности лучше всего иллюстрируется ее отсутствием в периоды финансовой нестабильности. В эти периоды банки неохотно финансируют прибыльные проекты, цены на активы чрезмерно отклоняются от их истинной стоимости, а платежи могут не поступать вовремя. Серьезная нестабильность может привести к бегству из банков, гиперинфляции или краху фондового рынка. Это может серьезно подорвать доверие к финансовой и экономической системе. |
| МВФ | Финансовая стабильность – это состояние, при котором экономические механизмы ценообразования, распределения и управления финансовыми рисками (кредит, ликвидность, контрагент, рынок и т.д.) функционируют достаточно хорошо, чтобы способствовать функционированию экономики. |
| ЕЦБ | Финансовая стабильность – состояние, при котором финансовая система, включающая финансовых посредников, рынки и рыночную инфраструктуру, способна выдерживать потрясения и устранение финансовых дисбалансов, тем самым снижая вероятность сбоев в финансовом посредничестве процесса, которые являются достаточно серьезными, чтобы значительно ухудшить распределение сбережений для выгодных инвестиционных возможностей |
| Tommaso Padoa-Schioppa | Финансовая стабильность – состояние, при котором финансовая система способна противостоять шокам, не уступая место кумулятивным процессам, которые ухудшают распределение сбережений для инвестиционных возможностей и обработку платежей в экономике. Это определение сразу же поднимает связанный с этим вопрос об определении финансовой системы, которая состоит из всех финансовых посредников, организованных и неформальных рынков, платежных и расчетных схем, технических инфраструктур, поддерживающих финансовую деятельность, правовых и нормативных положений, а также надзорных органов. Это определение позволяет получить полное представление о том, как сбережения направляются на инвестиционные возможности, распространяется и обрабатывается информация, риски распределяются между экономическими агентами и упрощаются платежи по всей экономике. |
| Nout Wellink | Стабильная финансовая система способна эффективно распределять ресурсы и поглощать потрясения, предотвращая их разрушительное воздействие на реальную экономику или другие финансовые системы. Также сама система не должна быть источником потрясений. Таким образом, наше определение подразумевает, что деньги могут должным образом выполнять свои функции как средства платежа и как расчетная единица, в то время как финансовая система в целом может адекватно выполнять свою роль по мобилизации сбережений, диверсификации рисков и распределению ресурсов. Финансовая стабильность является жизненно важным условием экономического роста, поскольку большинство операций в реальной экономике осуществляются через финансовую систему. Как обеспечить финансовую стабильность? Необходимо определить потенциальные источники потрясений: финансовые кризисы в других системах, а также неэкономические события. Потрясения трудно предсказать, но иметь некоторое представление об их потенциальной величине полезно для повышения устойчивости финансовых систем. Обратить внимание, как потрясения передаются в реальную экономику и другие финансовые системы. С помощью политических инструментов как можно снизить уязвимость финансовой системы (страхование вкладов, руководящие принципы надзора, кодексы прозрачности и системы безопасных расчетов). |
| Gadanecz B.,  Jayaram K. | Финансовая стабильность – бесперебойное функционирование сложной взаимосвязи между финансовыми рынками, инфраструктурами и учреждениями, действующими в рамках данной правовой, налоговой и бухгалтерской систем. |
| Andrew Large | Думайте о финансовой стабильности с точки зрения поддержания доверия к финансовой системе. Угрозы этой стабильности могут исходить от тех или иных потрясений. Они могут распространяться через заражение, так что ликвидность или соблюдение контрактов ставятся под сомнение. А симптомы финансовой нестабильности могут включать волатильные и непредсказуемые изменения цен. Предотвратить это – настоящая проблема. |
| Примечание – Составлено по источникам [18-24] | |

**ПРИЛОЖЕНИЕ В**

Таблица В.1 – Обзор теоретических подходов к определению термина «бюджетное регулирование»

|  |  |
| --- | --- |
| Научный источник | Предлагаемое определение |
| 1 | 2 |
| Родионова В.М. и др. | Бюджетное регулирование – объективно обусловленная система оказания финансовой помощи региональным и местным органам власти, которые в силу исторически сложившихся условий не обеспечены достаточными средствами для осуществления своих полномочий. |
| Романовский М.В. и др. | Бюджетное регулирование – процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы бюджетов до минимально необходимого уровня. |
| Исакова Н. Ю. | Бюджетное регулирование является ключевым направлением деятельности органов власти (управления) в современных условиях. В частности, ввиду сложности и противоречивости экономических процессов в рыночной экономике не представляется возможным обеспечивать саморегулирование состояния отраслей экономики за счет усилий субъектов хозяйственной деятельности. Необходимо, используя возможности бюджетов, создавать предпосылки для устойчивой работы субъектов экономической деятельности, реагировать на возможные кризисные ситуации, обеспечивать перспективное развитие. В отношении социальных процессов влияние органов власти (управления) является безусловным, финансовые ресурсы бюджетов составляют основу для реализации мероприятий, обеспечивающих стабильное функционирование социальной сферы. |
| Дробозина Л.А. | Бюджетное регулирование – это перераспределение средств с целью обеспечения территориальным бюджетам минимально необходимого уровня доходов, направляемых на экономическое и социальное развитие соответствующей территорий. |
| В. Ковалев | Цель бюджетного регулирования – выравнивание доходной базы только местных бюджетов и только в пределах расходов, соответствующих государственным минимальным социальным стандартам |
| Ермасова Н.Б. | Бюджетное регулирование – перераспределение бюджетных средств государства в пользу его менее благополучных образований. В этом случае бюджетное регулирование охватывает структуру доходов и расходов бюджетов различных звеньев, а также принципы и порядок распределения доходов и расходов между отдельными бюджетами с учетом сбалансированности каждого их них. |
| Бутакова О.В. | Бюджетное регулирование — это процесс перераспределения финансовых ресурсов между бюджетами разного уровня, возникающий вследствие недостатка на соответствующей территории собственных доходов, необходимых для осуществления своих полномочий органами государственной власти и местного самоуправления. |
| Омирбаев С.М., Интыкбаев С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С. | Бюджетное регулирование – это совокупность механизмов, координирующих финансовые взаимосвязи и представляет собой организуемую государством систему бюджетных отношений для корректировки параметров бюджетных планов различных уровней. Бюджетное регулирование можно рассматривать в широком и узком смысле. В узком смысле оно направлено на достижение минимального дефицита бюджетных ресурсов. В широком смысле – это проведение бюджетного регулирования с учетом параметров баланса финансовых ресурсов. |
| Додонов В.Н. и др. | Бюджетное регулирование как дополнительный порядок распределения доходов, частичное перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами, осуществляемое в том числе посредством утверждаемых нормативов отчислений |
| Крохина Ю.А. | Бюджетное регулирование означает предоставление конкрет ным бюджетам вышестоящими государственными органами дополнительно к твердо закрепленным за ними средствам регу лирующих доходов и их распределение между различными бюджетами в целях сбалансирования каждого из них |
| Ткаченко Р. В. | Бюджетное регулирование представляет собой систему методов распределения и перераспределения части нацио нального продукта между уровнями бюджетной системы стра ны, выражающуюся в урегулированной нормами финансового права деятельности компетентных органов государственной власти и местного самоуправления по закреплению собст венных доходов и определению регулирующих доходов, а также по оптимизации и реструктуризации расходов самос тоятельных бюджетов (государственных внебюджетных фон дов) бюджетной системы страны для обеспечения их сба лансированности в целях реализации задач и функций государства и общества. |
| Грицюк Т.В. 02.11.2023). | Бюджетное регулирование является инструментом, обеспечивающим управление и динамику бюджетного процесса, здесь задействованы специальные экономические регуляторы, позволяющие управлять движением финансовых потоков. |
| Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А. | Механизм бюджетного регулирования помогает перераспределять часть республиканских налогов и сборов и местные налоги и сборы. |
| Примечание – Составлено по источникам [40-52] | |

**ПРИЛОЖЕНИЕ Г**

Таблица Г.1 – Посткризисные меры бюджетного регулирования в Республике Казахстан

|  |  |
| --- | --- |
| Хронология | Меры бюджетного регулирования |
| 1 | 2 |
| 2 декабря 2020 года, Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2022-2024 годы» с поправками в мае 2022 | Направлен на реализацию общенациональных приоритетов для преодоления последствий коронакризиса. За основу для бюджетного планирования взят базовый сценарий, при котором цена на нефть принята в 60 долларов за баррель. В 2022 году расходы республиканского бюджета прогнозируются в объеме 15,9 трлн. тенге, в 2023 году – 15,6 трлн. тенге и в 2024 году – 16 трлн. тенге.  Дефицит бюджета в 2022 году прогнозируется на уровне 3,3% к ВВП с последующим снижением до 2,5% к ВВП в 2024 году. В среднесрочном периоде в рамках контрцикличной политики планируется снижение уровня ненефтяного дефицита с 8,1% к ВВП в 2022 году до 6,3% к ВВП в 2024 году. Планируется обеспечить рост доходов бюджета на 35% за счет темпов развития экономики и сокращения теневого сектора, поэтапно снижать бюджетный дефицит, сократить объем трансфертов из Национального фонда. |
| Сентябрь 2021 года, Поручение Президента РК Правительству и Национальному Банку подгото вить Концепцию управления государственными финансами до 2030 года | Должны быть отражены основные концептуальные вопросы, принципы и подходы формирования и реализации налогово-бюджетной политики, параметры бюджетного правила, долгосрочное видение политики долговой политики государства. Необходим упор на дальнейшее сохранение и приумножение средств Национального фонда. Первостепенной задачей реформ является создание благоприятных условий для долгосрочного и стабильного роста экономики, для чего необходимо обеспечение сбалансированности государственных финансов, повышение эффективности расходов бюджета, а также обеспечения достаточного запаса прочности для выхода из непредвиденных кризисных ситуаций. |
| 1 января 2022 года принято контрцик личное бюджет ное правило, кото рое начнут приме нять при форми ровании бюджета на 2023-2025 и по следующие годы | Бюджетное правило – это специфический предохранительный алгоритм, направленный на защиту бюджета страны от колебаний цен на важные экспортные статьи доходов, такие как нефть и газ. Суть: ежегодно Правительство при формировании бюджета на будущий год определяет цену отсечения, цену на нефть, используемую для определения размера гарантированного трансферта из Национального фонда при формировании бюджета на следующий плановый период. Цена отсечения будет корректироваться при превышении прогнозного объема добычи выше 90,5 млн. тонн за отчетный год.  Бюджетное правило не позволит наращивать изъятия из Национального фонда, даже при увеличении объема добычи. То есть гарантированный трансферт из Нацфонда будет рассчитываться как объем налоговых поступлений от организаций нефтяного сектора при цене отсечения с учетом прогнозного уровня добычи нефти на соответствующий год. Такая мера даст возможность создать фискальный буфер, который может быть использован для стимулирования экономики в периоды кризиса. Данное правило регламентирует два элемента, из которых состоит порог по ограничению темпов роста расходов республиканского бюджета. Первый – это долгосрочный реальный рост экономики. Он рассчитывается как среднее значение роста реального ВВП за 10 лет, предшествующих плановому периоду. Полученное значение увеличивается на цель по инфляции, соответствующей центру целевого ориентира по инфляции на плановый период, устанавливаемой Национальным банком. Десятилетний период расчета является аппроксимацией экономического цикла, что позволяет адекватно оценить темпы потенциального реального роста ВВП. Второй – ограничение темпов роста расходов бюджета, направленное на стабилизацию государственных расходов и повышение фискальной дисциплины. Если на прогнозный год объем добычи будет превышать данное пороговое значение, то цена отсечения будет снижаться пропорционально превышению. Введение данной нормы также позволит улучшить координацию денежно-кредитной и налогово-бюджетной политик, что является одним из ключевых факторов для обеспечения устойчивого долгосрочного роста экономики. |
| Май 2022 года, приняты Законы «О внесении изменения в Закон Республики Казах стан «О гарантиро ванном трансфер те из Националь ного фонда Рес публики Казах стан на 2022-2024 годы» и «О внесе нии изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О рес публиканском бюджете на 2022 – 2024 годы» | Согласно документам, размер гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет в 2022 году увеличивается до 4 030 млрд. тенге. Эти средства направляются на дальнейшее обеспечение экономического и инфраструктурного развития страны, а также на усиление социальной защиты граждан. В числе дополнений – финансирование реализации программы повышения доходов населения, Плана по обеспечению продовольственной безопасности, программы по поддержке обрабатывающей промышленности и предпринимательства, устранение последствий январских событий, повышение боевой готовности и оснащенности силовых структур и органов по чрезвычайным ситуациям, а также развитие регионов. Все это связано с внешними и внутренними факторами: выросли цены на сырьё, разгоняется инфляция на импортируемые товары, обострились и проблемы, связанные с логистикой. |
| Сентябрь 2022 года, инициирова ние Президентом РК принятия Нового бюджетного Кодекса РК в Послании народу Казахстана «Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество» | Инициированные меры обновления бюджетной политики:   1. Бюджетная реформа путем перехода от «управления бюджетом» к «управлению результатами». 2. В Бюджетном кодексе предстоит закрепить предельные нормативы, обязательные для соблюдения при планировании и исполнении бюджета. 3. Прекратить практику неэффективного расходования ресурсов Национального фонда. При этом трансферты из Нацфонда продолжатся, но исключительно на развитие критической инфраструктуры и проекты общестранового значения. 4. Кардинально упростить бюджетные процессы. 5. Позволить государственным органам переносить неосвоенные средства на следующий год. 6. Запустить систему управления бюджетными рисками, охватывающую в том числе квазигосударственный сектор. 7. Продолжить работу по передаче в регионы налоговых поступлений. 8. Масштабировать проект «Бюджет народного участия» на города районного значения и села. 9. С вовлечением общественности должны формироваться не менее 10% расходов на ЖКХ. 10. Для эффективной реализации обозначенных подходов необходимо принять новый Бюджетный кодекс |
| Примечание – Составлено по источнику [86] | |