

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ И РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



**Западно-Казахстанский аграрно-технический университет
имени Жангир хана**

**Габдуалиева Р.С.,
Тулепбергенова А.Ж.,
Казамбаева А.М.,
Айешева Г.А.**

**Формирование и развитие бюджетной системы регионов
Казахстана
монография**

Уральск, 2014

Φ-79

Рекомендовано изданию научно-техническим советом Западно-Казахстанского аграрно-технического университета имени Жангир хана
Протокол № 9 от 22.08.2014

доктор экономических наук, профессор Капанова С.Т.

Гиззатова А.И д.э.н., профессор ЗКАТУ имени Жангир хана

**Авторы: Габдуалиева Р.С., Тулепбергенова А.Ж.,
Казамбаева А.М., Айешева Г.А.**

Ф-79 Формирование и развитие бюджетной системы регионов Казахстана /Габдуалиева Р.С., Тулепбергенова А.Ж., Казамбаева А.М., Айешева Г.А./Научное издание.Уральск:Зап.-Казахст.аграр.-техн.ун.-т им. Жагир хана.2014.85 с.

Новый тип бюджетной системы основывается на подходе к бюджету как институту рыночной экономики, в которой государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять совместные потребности (услуги правоохранительного и оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, здравоохранения и образования, услуги по государственному управлению). При этом формируется новый тип государственных финансов как финансов одного из субъектов хозяйства в рыночной экономике.

Авторы попытались дать объективную оценку развитию бюджетной системы Республики Казахстан, в частности, на опыте приграничных с Западно-Казахстанской областью и регионов Российской Федерации.

Данная работа предназначена для специалистов, научных работников, преподавателей и магистрантов, занимающихся проблемами формирования и развития бюджетной системы регионов Казахстана

ISBN

ББК:65.261.713

РГП «Западно—Казахстанский университет имени Жангир хана, 2014

аграрно-технический

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. Теоретические аспекты организации бюджетной системы	
1.1 Содержание и структура бюджетной системы.....	5
1.2 Межбюджетные отношения: зарубежный опыт, опыт приграничных регионов и казахстанская практика.....	12
1.3 Этапы формирования бюджетной системы Республики Казахстан..	22
2. Анализ действующей практики функционирования бюджетной системы регионов Республики Казахстан.....	30
2.1 Состав и структура доходов и расходов местных бюджетов.....	30
2.2 Формирование и использование бюджетов регионов.....	36
2.3 Оценка регулирования межбюджетных отношений.....	44
3. Направления совершенствования формирования и развития бюджетной системы регионов Казахстана.....	54
3.1 Проблемы и задачи бюджетной политики Республики Казахстан...	54
3.2 Повышение эффективности финансового контроля за исполнением бюджета.....	59
3.3 Пути совершенствования формирования и развития бюджетной системы регионов Республики Казахстан.....	65
Заключение.....	82
Список использованной литературы.....	86

ВВЕДЕНИЕ

Ведущую, определяющую роль в формировании и развитии экономической структуры любого современного общества играет государственное регулирование, осуществляемое в рамках избранной властью экономической политики. Одним из наиболее важных механизмов, позволяющих государству осуществлять экономическое и социальное регулирование, является финансовый механизм, финансовая система общества, основным компонентом которой является бюджетная система.

Актуальность исследования бюджетной системы состоит в том, что в бюджете отражаются интересы всех участников общественного производства, посредством функционирования бюджетной системы создаются условия для рационального распределения ресурсов между центром и регионами, реализации социальных программ, обеспечения сохранности окружающей среды, стимулирования научно-технического прогресса, поддержания обороноспособности, выполнения иных государственных функций. Соответственно, нормальное функционирование хозяйственного механизма невозможно без совершенствования бюджетных отношений, без последовательного проведения научно разработанной бюджетной политики, без наличия эффективной системы управления бюджетным процессом. Именно путем бюджетного перераспределения валового внутреннего продукта и национального дохода государство стремится достичь создания такой структуры общественного производства и народнохозяйственных пропорций, которая адекватна рыночному механизму хозяйствования. Переход к экономике, управляемой рынком, корпорациями и государством, требует глубокой реконструкции государственного бюджета, финансов предприятий и отраслей, скачкообразного развития нового блока финансовых отношений регионального и местного уровня, внебюджетных фондов.

В настоящее время, в рамках Государственной Программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы, выделяются средства государственного бюджета на реализацию инфраструктурных проектов, финансирование секторальных и общесистемных мер государственной поддержки индустриализации.

Новый тип бюджетной системы основывается на подходе к бюджету как институту рыночной экономики, в которой государство обеспечивает производство общественных благ, призванных удовлетворять совместные потребности (услуги правоохранительного и оборонного характера, инфраструктура, блага науки, культуры, здравоохранения и образования,

услуги по государственному управлению). При этом формируется новый тип государственных финансов как финансов одного из субъектов хозяйства в рыночной экономике. Данный подход отражает современные воззрения на бюджетную систему и ее функции в экономической системе. Возрастает регулирующая роль бюджета во всей системе инструментов государственного воздействия на экономику.

Важнейшее место в дальнейшем совершенствовании и развитии бюджетной системы Республики Казахстан принадлежит ориентации на зарубежный опыт, в частности на опыт приграничных с Западно-Казахстанской областью регионов Российской Федерации. Россия и Казахстан - стратегические партнеры, которые ставят перед собой очень похожие цели: переход к «экономике знаний», кардинальное повышение конкурентоспособности экономики, которое выражается не только в высоких темпах экономического роста, но и в достойном уровне и качестве жизни населения.

За годы независимости бюджетная система Республики Казахстан постоянно совершенствовалась: изменялась законодательная база с целью повышения эффективности организации и управления бюджетной системой, реорганизовывались государственные органы, регулирующие бюджетный процесс, для наиболее полной реализации функций планирования и исполнения бюджета, создан Национальный фонд, выполняющий сберегательные и стабилизационные функции, заложены новые принципы бюджетной системы, коренным образом пересмотрены ранее существовавшие принципы бюджетного планирования, подходы по формированию доходной и расходной частей бюджета всех уровней, введены процедуры трехлетнего планирования бюджета на «скользящей основе».

Вместе с тем, остается ряд нерешенных проблем, препятствующих нормальному функционированию бюджетной системы. К ним следует отнести недостаточную реализацию принципов самостоятельности, единства, результативности бюджетов, адресности и целевого характера бюджетных средств; действующие механизмы регулирования межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у одних регионов и лишают другие серьезных стимулов к развитию, не только порождают, но и усиливают региональную дифференциацию, требуют все больших объемов перераспределения финансовых ресурсов; возрастают встречные потоки бюджетных средств. В связи с этим представляется актуальным комплексное исследование проблем бюджетной системы.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ

1.1 Содержание и структура бюджетной системы

В огромном многообразии финансовых связей можно выделить обособленные сферы, отличающиеся отдельными общими чертами. Так, особую область стоимостного распределения валового общественного продукта образуют финансовые отношения, складывающиеся у государства с хозяйствующими субъектами и населением. Этим отношениям присуще то общее, что возникают они в распределительном процессе непременно участником которого является государство и связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств, предназначенного для удовлетворения общественных потребностей [1].

Бюджетные отношения представляют собой финансовые отношения государства на республиканском и местном уровнях с акционерными, государственными и иными хозяйствующими субъектами, а также населением по поводу формирования и использования централизованного фонда денежных ресурсов.

Бюджет является формой образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти. Сосредоточение финансовых ресурсов в бюджете необходимо для успешной реализации финансовой политики государства.

«Бюджетная система представляет собой совокупность всех видов бюджетов», - такое определение дает К. К. Журиков. Взаимосвязь между ее отдельными звеньями, организацию и принципы построения бюджетной системы принято называть бюджетным устройством. Республиканские и местные органы государственной власти и государственного управления посредством бюджетных отношений получают в свое распоряжение определенную часть перераспределяемого национального дохода, которая направляется на строго определенные цели в зависимости от разграничения между уровнями управления [2].

Аналогичное определение дают Интыкбаева С.Ж. и Брайчева Т.В.: «Бюджетная система – это основанная на экономических отношениях и юридических нормах совокупность всех видов бюджетов, действующих на территории страны» [3, 4].

Макарова Н. А. включает в бюджетную систему бюджеты различных уровней, основанные на экономических отношениях и соответствующих правовых нормах и определяет ее как совокупность бюджетов и Национального фонда РК, а также бюджетного процесса и отношений [5].

Ж.А. Кулекеев, А.Ж. Султангазин, А.Б. Зейнельгабдин, А.М. Мухаметкарим определяют бюджетную систему как совокупность форм бюджетных отношений, видов бюджета (республиканского и местных), методов и способов их составления, исполнения, а также совокупность финансовых и других органов управления. При этом бюджетные отношения составляют основу (базис) бюджетной системы, а надстройкой ее являются виды бюджетов, финансовые и другие органы управления, определяющие формы бюджетных отношений и осуществляющие составление, рассмотрение, утверждение и исполнение бюджетов (республиканского и местных) на основе использования различных методов и способов управления [6].

В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан: бюджетная система – это совокупность бюджетов и Национального фонда РК, а также бюджетных процесса и отношений [7].

На наш взгляд, бюджетная система представляет собой совокупность бюджетов, Национального фонда, отношений, возникающих между ними и органов, регулирующих эти отношения.

Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы, принципы ее построения. Бюджетное устройство определяется государственным устройством. Административно-территориальное деление страны определяет количество звеньев бюджетной системы, так как каждый орган государственной власти, согласно конституции страны, имеет право на свой бюджет. В унитарных (единых) государствах бюджетная система имеет два звена: государственный бюджет и многочисленные местные бюджеты. В федеральных государствах бюджетная система состоит из трех звеньев: государственный бюджет (федеральный бюджет или бюджет центрального правительства), бюджеты членов федерации, местные бюджеты.

В унитарном государстве орган государственного управления может быть единым или многоуровневым, но контроль за выполнением функций государственной власти закреплен за правительством в центре. Во многих государствах унитарного типа органы местного управления имеют некоторые налоговые полномочия, но они незначительны и находятся под контролем центра, собираемые ими средства также жестко контролируются.

Федеральное устройство обеспечивает не только децентрализованное принятие решений, но и распределение полномочий, и разделение власти, что имеет более важное значение. При федеральном государственном устройстве каждый уровень власти имеет собственные права и полномочия, а органы управления избираются, при этом правительство способно больше учитывать вкусы и предпочтения людей в отношении необходимых им услуг и способов их финансирования [4].

Бюджетная система призвана играть важную роль в реализации финансовой политики государства, цели которой обуславливаются его экономической политикой. При этом значение государственного финансового регулирования через бюджетную систему трудно переоценить, хотя нельзя не учитывать происходящие в настоящее время изменения в практике перераспределения финансовых ресурсов. Это перераспределение все в большей степени осуществляется через финансовый рынок, исходя из их спроса и предложения. Поэтому роль государственного регулирования рыночных отношений должна усиливаться через налоговые, финансовые санкции и льготные системы. До распада Советского Союза, т.е. до 1991 года, бюджетная система страны была единой. Позднее в условиях создания Казахского государства, развития рыночных отношений, многообразия собственности, усиления самостоятельности регионов произошли принципиальные изменения и в бюджетном устройстве. В соответствии с действующим законодательством стали самостоятельными республиканский и местные бюджеты.

Бюджетная система Республики Казахстан состоит из двух звеньев:

- республиканский бюджет;
- местные бюджеты (областные, городские бюджеты Астаны и Алматы, районные и городские).

Принципы формирования и исполнения республиканского и местных бюджетов регулируются Бюджетным кодексом Республики Казахстан [2].

Республиканский бюджет и местные бюджеты всех уровней составляют финансовую основу для объединения общегосударственных и региональных интересов. Центральное место республиканского бюджета в финансовой системе, прежде всего объясняется тем, что с его помощью перераспределяется значительная часть национального дохода. В странах с развитой рыночной экономикой через бюджет перераспределяется почти половина национального дохода [8].

Структура бюджетной системы Республики Казахстан представлена на следующем рисунке, составленном автором.

Республиканский бюджет предназначен для финансового обеспечения задач и функций центральных государственных органов, подведомственных им государственных учреждений, а также реализации общереспубликанских направлений государственной политики в стране. Местные бюджеты финансируют местные органы власти и направляются на социально-экономическое развитие регионов.

Республиканский бюджет является основным звеном в бюджетной системе. Доля республиканского бюджета в государственном бюджете составляет больше половины.

Государственный бюджет – сводный бюджет, объединяющий республиканский и местный бюджет без учета взаимопогашаемых

операций между ними, используемый в качестве аналитической информации и не подлежащий утверждению [7].



Рисунок 1 Бюджетная система Республики Казахстан

В государственном бюджете концентрируется большая часть ВВП (валового национального продукта). Он играет невероятно важную роль в обеспечении эффективного функционирования всех составляющих частей хозяйственного механизма, в определении балансовых связей всех ценностных показателей социально-экономического развития и соблюдения пропорций между движением материальных и финансовых ресурсов. Бюджетные средства направляются на государственное управление, народное хозяйство, социально-культурные мероприятия, оборону, поддержку и развитие науки.

В особых случаях действует чрезвычайный государственный бюджет – в случаях чрезвычайного или военного положения в Республике Казахстан вводится чрезвычайный государственный бюджет, который формируется на основе республиканского и местных бюджетов.

Национальный фонд Республики Казахстан представляет собой финансовые и иные активы государства, сосредоточиваемые на счетах Правительства Республики Казахстан в Национальном Банке Республики Казахстан.

Он предназначен для обеспечения стабильного социально-экономического развития страны путем накопления финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, снижения

зависимости экономики от нефтяного сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.

Национальный фонд Республики Казахстан осуществляет сберегательную и стабилизационную функции. Сберегательная функция обеспечивает накопление финансовых активов и иного имущества, за исключением нематериальных активов, и доходность активов Национального фонда Республики Казахстан в долгосрочной перспективе при умеренном уровне риска. Стабилизационная функция предназначена для поддержания достаточного уровня ликвидности активов Национального фонда Республики Казахстан [9].

Схема источников формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан представлена на рисунке 2, составленном автором.



Рисунок 2 Источники формирования и использования Национального фонда Республики Казахстан

Формирование и использование Национального фонда Республики Казахстан определяются с учетом конъюнктуры мировых и внутренних товарных и финансовых рынков, экономической ситуации в государстве и за рубежом, приоритетов социально-экономического развития республики с сохранением при этом макроэкономической и фискальной стабильности и соблюдением основных целей и задач Национального фонда Республики Казахстан. В 2010 году принята новая Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан. В соответствии с новым подходом по использованию средств на следующее десятилетие, начиная с 2010 года, нововведением является фиксирование гарантированного трансферта в республиканский бюджет в абсолютном значении в размере 8 млрд. долларов США. Финансирование других видов расходов, в том числе выделение целевых трансфертов в республиканский бюджет, приобретение казахстанских ценных бумаг субъектов государственного, квазигосударственного и частного секторов, кредитование юридических и физических лиц, использование активов в качестве обеспечения исполнения обязательств, будет запрещено.

Размер фиксированного ежегодного гарантированного трансферта из Национального фонда в республиканский бюджет определен исходя из сложившейся структуры расходов бюджета. При этом гарантированный трансферт направляется на финансирование расходов текущих бюджетных программ и бюджетных программ развития, предусматривающих инвестирование в проекты, результатами которых будут пользоваться будущие поколения.

Для выполнения сберегательной функции Национального фонда устанавливается неснижаемый остаток в размере 20 % от прогнозного значения ВВП на конец соответствующего финансового года. При этом в случае недостаточности средств Национального фонда для осуществления гарантированного трансферта, в связи с необходимостью соблюдения лимита неснижаемого остатка, размер гарантированного трансферта будет уменьшен на соответствующую величину [10].

Управление Национальным фондом Республики Казахстан и деятельность государственных органов по формированию и использованию Национального фонда Республики Казахстан осуществляются в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, Бюджетным Кодексом, актами Президента Республики Казахстан и Национального Банка Республики Казахстан.

Доверительное управление Национальным фондом Республики Казахстан осуществляет Национальный Банк Республики Казахстан на основании договора о доверительном управлении, заключаемого между Национальным Банком Республики Казахстан и Правительством Республики Казахстан [9].

Бюджетная система нашего государства за прошедшие годы прошла огромный путь становления и развития. Совершенствование бюджетной системы происходило на всех стадиях бюджетного процесса.

Функционирование бюджетной системы основано на взаимосвязи бюджетов различных уровней и обеспечивается порядком их разработки, рассмотрения, утверждения, исполнения, контроля, а также отчетом об исполнении республиканского и местных бюджетов.

Необходимость такой системы возникает в результате того, что в рамках страны существует разница финансовой обеспеченности регионов как следствие ряда объективных причин, связанных с их экономическим и географическим положением. Независимость бюджетов обеспечивается присутствием источников доходов и правом выбирать направление их использования и затрат [3].

Бюджетная система Республики Казахстан основывается на принципах, представленных на рисунке 3, составленном автором.

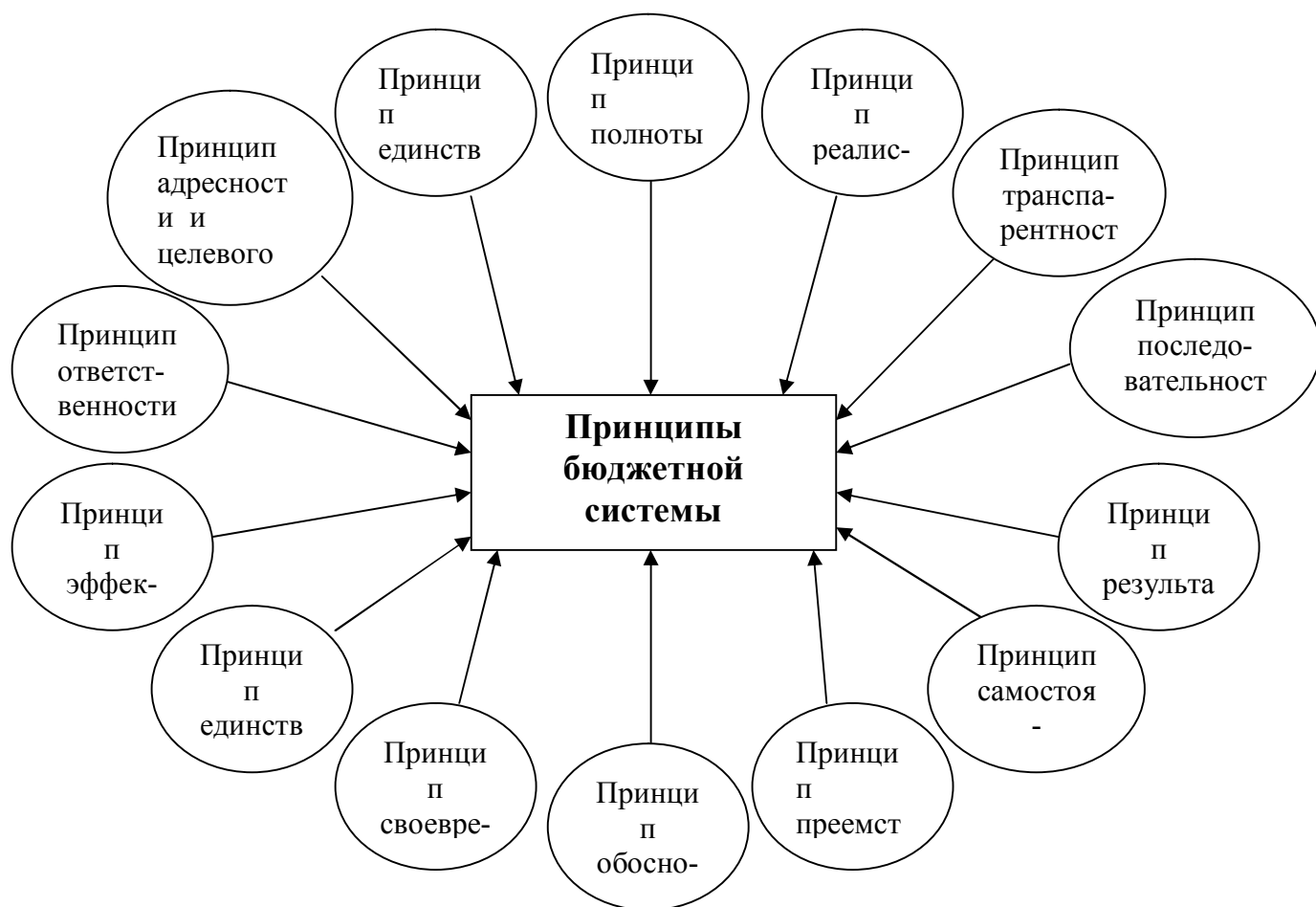


Рисунок 3. Принципы бюджетной системы РК

С целью расширения самостоятельности регионов в управлении финансовыми средствами Бюджетным Кодексом введено четкое разделение доходной и расходной частей государственного бюджета между республиканским и местными бюджетами. Также местным исполнительным органам разрешено проводить заимствование в пределах определенных объемов. В рамках этой системы прямые взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами складываются через субвенции, передаваемые из бюджетов областей в республиканский бюджет.

Концептуально бюджет разделен на текущий бюджет, за счет которого осуществляют программы, направленные на выполнение текущих нужд государства, и бюджет развития, включающий расходы на инвестиции в экономику, в том числе в инфраструктуру, информатизацию государственных учреждений, науку, подготовку кадров. Такое разделение бюджета позволяет реально оценивать стоимость выполнения государством своих функций, определенных законодательством и направленных на содержание имеющейся сети государственных учреждений, объем инвестиционного вклада государства на его социально-экономическое развитие, а также систематизирование бюджетных программ [5].

Таким образом, бюджетная система – это совокупность бюджетов, Национального фонда, отношений, возникающих между ними и органов, регулирующих эти отношения. Бюджетное устройство – это организация бюджетной системы, принципы ее построения. Бюджетное устройство определяется государственным устройством. Бюджетная система Республики Казахстан, являясь отражением унитарного типа государственного устройства, состоит из двух звеньев: республиканского бюджета и местных бюджетов. В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан: бюджетная система – это совокупность бюджетов и Национального фонда РК, а также бюджетных процесса и отношений.

1.2 Межбюджетные отношения: зарубежный опыт и казахстанская практика

Различия между странами наиболее ярко проявляются в национальных финансовых системах, в которых государственное присутствие, с характерным разнообразием применяемых инструментов и способов воздействия на социально-экономическую ситуацию в целом и его хозяйствующих субъектов, в частности, является весьма значимым. Изменение характера взаимоотношений между разными уровнями власти, расширение степени свободы в принятии управленческих решений

нижестоящими уровнями, свойственные современным развитым странам, придают особый динамизм всем сторонам жизнедеятельности общества, сказываясь, прежде всего, на межбюджетных отношениях [11].

Ученые выделяют множество различных моделей, характеризующих регулирование межбюджетных отношений. Критерием эффективности каждой конкретной модели, в конечном счете, могут выступать только качество и объем бюджетных услуг, предоставляемых населению. Разные страны решают задачу выбора модели бюджетных отношений по-своему. Проведенный анализ показал, что эффективность системы межбюджетных отношений определяется не степенью централизации/децентрализации бюджетной системы, не наличием или отсутствием регулирующих налогов, не долями доходов/расходов федерального правительства, не объемом и способами передачи финансовой помощи, а четко установленной и сбалансированной системой всех этих факторов, строго соответствующей особенностям данного государства. Одна из таких классификаций отражена в таблице 1.

Многие авторы не различают понятия «бюджетный федерализм», «бюджетное регулирование» и «межбюджетные отношения». Последние возникают лишь при бюджетном регулировании, а бюджетный федерализм – это система налогово-бюджетных взаимоотношений вышестоящего и нижестоящих органов власти и управления на всех ступенях бюджетного процесса.

Бюджетный федерализм предполагает:

- четкое разграничение бюджетной ответственности, бюджетных доходов и полномочий в сфере расходов между различными уровнями власти;
- высокую самостоятельность бюджетов в их звеньях управления;
- обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности нижестоящих бюджетов;
- проведение единой, согласованной с федеральным центром налоговой и бюджетной политики;
- равенство бюджетных прав субъектов федерации [4].

Большинство авторов, анализируя межбюджетные отношения за рубежом, рассматривают их через призму бюджетного выравнивания, выделяя четыре основные модели: германская модель; американская модель; канадская модель; и редко рассматриваемая в экономических исследованиях, но имеющая право на существование, модель межбюджетных отношений, сложившаяся в унитарных государствах. Рассмотрим их более подробно.

1. Германская модель бюджетного (кооперативного) федерализма

Особенностью германской модели бюджетного (кооперативного) федерализма принято считать ее ориентацию на создание одинаковых условий жизни для всей нации и обеспечение на федеральном уровне

наиболее важных приоритетов: законодательной функции, распределения финансовых ресурсов и формирования основных направлений политики в той или иной области.

Таблица 1

Классификация моделей межбюджетных отношений

1. По распределению Полномочий		• Модель кооперативного федерализма • Модель идеального федерализма (или дуалистического федерализма) • Модель внутригосударственного федерализма (связывающая модель) • Модель межгосударственного федерализма (разделяющая модель)
2. По степени самостоятельности органов власти	<i>Классификация Г. Хьюза и С. Смита</i>	• Значительная самостоятельность, опирающаяся на широкие налоговые полномочия (Австралия, Канада, США, Великобритания, Япония) • Высокая доля участия субнациональных властей в финансировании социальных расходов (Дания, Швеция, Норвегия, Финляндия) • Высокая степень автономности бюджетов разного уровня в сочетании с развитой системой их сотрудничества (Австрия, Германия, Швейцария) • Высокая финансовая зависимость субфедеральных органов власти от федерального бюджета (Бельгия, Франция, Греция, Нидерланды, Испания)
	<i>Классификация О. Богачевой</i>	• Децентрализованные (США, Канада) • Кооперативные (Германия, Швейцария, РФ)
	<i>Классификация Б. Зайделя, Д. Веспера</i>	• Распределительная модель бюджетно-налоговых взаимоотношений (Германия) • Модель «конкурирующего» федерализма (США)
3. По способу разграничения доходов между уровнями бюджетной системы		• Германская модель • Канадская модель (Канада, Швейцария, Австрия) • Американская модель • Модель унитарных государств

В германской модели кооперативного федерализма доходная часть бюджетов всех уровней формируется преимущественно за счет законодательно определенных отчислений (долей) от федеральных налогов. Основной принцип заключается в дифференциации преимущественно федеральных (республиканских, государственных) налогов по доходным частям относительно самостоятельных территориальных бюджетов. Так, федеральные налоги поступают в разных пропорциях в федеральный бюджет, в бюджеты субъектов федерации (земель и городов), в местные (муниципальные, коммунальные) бюджеты. Доходные части всех уровней бюджетов в значительной части формируются за счет федеральных налогов и федеральной финансовой

помощи, и лишь малая часть доходной части территориальных бюджетов – за счет местных и земельных налогов.

Спецификой бюджетной системы Германии является наличие сложного механизма вертикального и горизонтального выравнивания, закрепленного в Конституции страны.

Вертикальное финансовое выравнивание (распределение налогов) в Германии четко закреплено в Основном законе. Некоторые из них полностью поступают одному субъекту, другие распределяются в определенной пропорции между несколькими получателями. При этом каждый уровень государственной вертикали имеет свой источник доходов, достаточный для финансовой автономии.

Германский механизм горизонтального выравнивания между землями, закрепленный в Основном законе и особом Законе о финансовом выравнивании, призван скорректировать рассмотренное выше вертикальное распределение налогов с целью сокращения остающихся региональных различий в бюджетных доходах на душу населения, с тем, чтобы они для всех земель были не ниже 95% среднегерманского уровня.

Горизонтальное финансовое выравнивание осуществляется:

- через перераспределение НДС;
- при помощи трансфертов.

Финансовые взаимоотношения федерации и общин незначительны – необходимую помощь общины получают в основном из бюджетов земель. Если собственных доходов после финансового выравнивания оказывается недостаточно, общины имеют право на получение общих дотаций и целевых субсидий. Общие дотации выступают в качестве компенсации недостатка налоговых поступлений. Целевые субсидии имеют строго определенное назначение: значительная их часть идет на финансирование капиталовложений; гранты для покрытия разницы доходных и расходных показателей.

Система бюджетного федерализма в Германии, а также способы и приемы бюджетного выравнивания находятся в постоянном реформировании и совершенствовании [12].

2. Американская модель

(Децентрализованная конкурентная модель бюджетного федерализма США)

Современная высоко децентрализованная бюджетная система США включает федеральный бюджет, бюджеты 50 штатов, более 80 тыс. местных бюджетов (графств, муниципалитетов, тауншипов (поселков в сельской местности), школьных и специальных дистриктов (округов)), доверительные фонды. При этом сферы компетенции федеральных властей и штатов разграничены. Каждый уровень публичных финансов (федерация, штаты, местные органы) самостоятельно составляет и утверждает свой бюджет, разрабатывает и осуществляет налоговую

политику, управляет долгом. Бюджеты штатов не входят в федеральный бюджет, а местные бюджеты – в бюджеты штатов. Местное самоуправление не включается в систему государственной власти.

Основным источником доходной части бюджета являются налоговые поступления. При этом виды взимаемых налогов, их ставки, суммы сборов распределяются по уровням так, чтобы удовлетворять потребности страны и граждан, избегая в то же время чрезмерного налогового бремени. Одна из особенностей налоговой системы и системы государственного регулирования в США состоит в том, что некоторые виды налогов взимаются на всех трех уровнях, другие – лишь на одном (или двух) уровнях.

Главный принцип американской модели бюджетного федерализма состоит в обеспечении практической независимости полномочий в области налогообложения штатов и федерального правительства. Уровни налогов достаточно твердо закреплены за относительно самостоятельными, формируемыми преимущественно за счет собственных источников, бюджетами. Федеральные налоги в США поступают преимущественно в федеральный бюджет, налоги штатов – в бюджеты штатов, местные налоги – в местные бюджеты.

В доходах федерального бюджета преобладают прямые налоги, в доходах штатов – косвенные, в доходах местных органов власти – прямые, поимущественные налоги. Американская модель бюджетного федерализма характеризуется высокой степенью фискальной автономии субнациональных органов власти как в части расходования бюджетных средств, так и в сфере формирования доходной части их бюджетов.

Разделение налоговых источников и широкие права штатов и муниципалитетов в сфере налогообложения США заложили основу вертикальной сбалансированности бюджетной системы страны. В целом трансферты из федерального бюджета США покрывают около 20 % расходов штатов и, в первую очередь, используются для повышения благосостояния населения. Большинство из программ подпадают под действие федеральных законов. При этом много программ осуществляются правительствами штатов (в этом случае расходы разделяются между штатами и федерацией).

Межбюджетное регулирование в США используется федеральным центром как средство реализации своей региональной политики, обеспечивая финансовую поддержку штатов на основе программно-целевого подхода. В модели межбюджетных трансфертов доминируют два типа целевых грантов. Первый тип представляет "блок-гранты", предназначенные для финансирования достаточно широкого спектра расходных статей при установлении ограничений на перераспределение средств между этими статьями. Они выделяются на здравоохранение, социальное обеспечение, финансирование других

расходных групп. Второй тип – это "категорийные гранты" (categorical grants), в рамках которых выделяются средства на финансирование отдельной расходной программы.

Особенностью американской модели можно считать также и то, что около половины всего объема целевой финансовой помощи предоставляется на долевого основе, то есть выделение средств бюджетами вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта.

3. Канадская модель межбюджетных отношений

Канада является федерацией десяти провинций и двух территорий, правительства которых являются вторым уровнем государственной власти, а бюджеты - равноправными участниками межбюджетных отношений с федерацией.

Для канадской модели межбюджетных отношений характерны следующие особенности:

- бюджетный федерализм в Канаде имеет элементы как американской, так и германской системы межправительственных бюджетно-налоговых отношений.
- провинции вправе принимать законы по всем региональным и местным вопросам. Более того, они самостоятельно определяют собственную налоговую политику
- отсутствует единая система сбора налогов
- метод «доставки» ставок: провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке
- процессы повсеместного выравнивания социально-экономических условий жизнедеятельности населения. Это задача как общенациональных, так и провинциальных органов власти Канады. Однако размеры трансфертов на выравнивание финансовых возможностей бюджетно-слабым провинциям меньше, чем в Германии [13].

Для достижения основной цели – обеспечения минимальных социальных стандартов – используются три методики вертикального распределения доходов:

- целевые блочные гранты в сфере здравоохранения и образования с заданными на федеральном уровне стандартами предоставляемых услуг;
- долевыми целевыми грантами в сфере социальной помощи;
- программа бюджетного выравнивания.

Основные поступления в консолидированный бюджет Канады обеспечиваются за счет налогов, вводимых федеральным правительством. К таким налогам относятся, например, подоходный налог с физических лиц, налог на доходы корпораций, налог на товары и услуги (аналог НДС), акцизы, импортные пошлины, отчисления на социальное страхование. При этом доходы по данным видам налогов зачисляются как в федеральный

бюджет, так и в бюджеты провинций и территорий (в законодательно установленных долях). Исключение составляют только импортные пошлины, ряд акцизов и налоги на нерезидентов, которые взимаются только федеральным правительством. По подоходному налогу и налогу на доходы корпораций, вводимым федеральным правительством, бюджеты территорий/провинций могут устанавливать свои дополнительные налоговые ставки и налоговые льготы.

Система бюджетного выравнивания федеративного государства Канада имеет свои особенности, обусловленные тем, что бюджеты территорий – провинций, помимо налоговых и неналоговых доходов, получают трансферты из федерального бюджета. Общий объем доходов и расходов бюджета определяются с учетом передаваемой финансовой помощи. При этом используются два вида трансфертов:

1. Денежный трансферт представляет собой перевод денежных средств из федерального бюджета в бюджеты провинций.

2. Налоговый трансферт возникает в случае, когда правительство снижает федеральные ставки по налогам, одновременно предоставляя провинциям право повышать свои ставки по соответствующим налогам на аналогичную величину.

4. Модель межбюджетных отношений в унитарных государствах предполагает централизацию бюджетной системы. Это в свою очередь, подразумевает:

- отсутствие бюджетно-налоговых полномочий между уровнями власти и ответственности у них за обеспечение населения необходимым набором государственных услуг;

- тесную взаимосвязь между центром и местными бюджетами;

- активное применение схем финансового выравнивания в отношениях между центром и муниципалитетами: использование выравнивающих трансфертов, которые не связаны с фактическим исполнением территориальных бюджетов, и определяются как разница между базисными финансовыми потребностями и базисными финансовыми доходами;

- большая часть доходов местных бюджетов формируются за счет поступлений из центрального бюджета (Япония: около 55 %, Великобритания: более 50 %, Казахстан около 56%).

Япония: государственный бюджет, местные бюджеты (бюджеты префектур, бюджеты муниципалитетов)

Доходы местных бюджетов на 45% состоят из собственных источников, из них 30-35% - налоговые поступления (подоходный налог, который муниципалитеты и префектуры устанавливают самостоятельно, и который существует параллельно с государственным подоходным налогом; налог на прибыль предприятий (префектуры) и налог на недвижимость (муниципалитеты)

Существенную роль играют государственные трансферты. Японское право различает пять основных видов межбюджетных трансфертов:

- субсидии (целевые трансферты);
- обязательства;
- (целевое финансирование образования и социальных служб);
- дополнительные дотации (покрытие бюджетного дефицита);
- дотации делегирования (финансирование некоторых делегированных полномочий);
- общие трансферты (все остальные).

Очевидно, что в системе межбюджетных отношений преобладает целевое финансирование [14].

Великобритания: двухуровневый бюджет – центральный бюджет, местные бюджеты (бюджеты графств, бюджеты округов в сельской местности и городов и округов в урбанизированных районах)

Доходная база местных бюджетов состоит из двух налогов: национального налога на имущество, (ставка, база и порядок уплаты установлены центральным правительством) и местного налога на имущество.

Существует два основных вида финансовой поддержки:

- блок-гранты (которые в Англии и Уэльсе называются грантами для увеличения доходов)
- гранты на специальные цели.

На основании вышеизложенного материала можно провести сравнительную характеристику порядка взимания налогов и распределения их между бюджетами разных уровней (Таблица 2).

Как видно из таблицы, в федеративных государствах существуют различные способы поступления налогов в доходную часть бюджета. В унитарных государствах налоги делятся на государственные (центральные) и местные.

В Казахстане в течение последних лет, радикальное решение проблемы сокращения различий в региональном развитии и уровне жизни требует колоссальных средств и длительного времени в рамках формирования современной государственной политики. Все это обуславливает необходимость выработать новые и более эффективные стратегические и тактические подходы к решению этой проблемы. Одним из таких подходов является совершенствование системы межбюджетных отношений республиканского центра, регионов и органов местного самоуправления.

Отражением унитарного устройства нашей страны является и характер межбюджетных отношений [5].

Межбюджетными называются отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе. При этом согласно Бюджетному кодексу Республики Казахстан, не допускаются:

- взаимоотношения республиканского бюджета с бюджетами районов;
- взаимоотношения областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы с другими областными бюджетами;
- взаимоотношения бюджетов районов друг с другом в бюджетном процессе.

Таблица 2

Распределение налогов между бюджетами

Страна	Механизм распределения налогов между уровнями бюджетной системы
<i>Федерации</i>	
1.Германия	Отчисления (доли) от федеральных налогов
2.США	Некоторые виды налогов взимаются на всех трех уровнях, другие – лишь на одном (или двух) уровнях. Уровни налогов твердо закреплены за относительно самостоятельными бюджетами
3.Канада	Метод «достраивания» ставок: провинции и муниципалитеты имеют право добавлять свои ставки к базовой федеральной ставке
<i>Унитарные государства</i>	
1.Япония	Подходный налог, который муниципалитеты и префектуры устанавливают самостоятельно, и который существует параллельно с государственным подходным налогом; налог на прибыль предприятий (префектуры) и налог на недвижимость (муниципалитеты)
2.Великобритания	Национальный налог на имущество, (ставка, база и порядок уплаты установлены центральным правительством) и местный налог на имущество

Примечание - составлено автором

Межбюджетные отношения основаны на чётком разграничении функций и полномочий между уровнями государственного управления, едином распределении поступлений и расходов между уровнями бюджетов, а также на единстве и прозрачности методов определения межбюджетных отношений [15].

Межбюджетные отношения основываются на следующих принципах:

1) равенство бюджетов областей, городов республиканского значения, столицы во взаимоотношениях с республиканским бюджетом, бюджетов районов (городов областного значения) во взаимоотношениях с вышестоящим областным бюджетом;

2) эффективное распределение поступлений, учитывающее одновременное соблюдение следующих критериев их разграничения:

- за нижестоящими бюджетами закрепляются налоговые и неналоговые поступления, имеющие стабильный характер, не зависящие от воздействия внешних факторов;

– налоговые и неналоговые поступления, представляющие плату за услуги, оказанные государственными учреждениями, поступают в доход бюджета, из которого финансируются указанные услуги;

– налоги, имеющие перераспределительный характер, а также неравномерное размещение налоговой базы, закрепляются за более высокими уровнями бюджетной системы;

– при закреплении налогов и других обязательных платежей в бюджет предпочтение отдаётся тому уровню бюджета, который обеспечит наиболее высокую степень их собираемости.

3) выравнивание уровней бюджетной обеспеченности административно-территориальных единиц Республики Казахстан;

4) обеспечение предоставления местными исполнительными органами одинакового уровня государственных услуг;

5) максимальные эффективность и результативность предоставления государственных услуг, их закрепление за тем уровнем государственного управления, который может обеспечить наиболее эффективные и результативные производство и предоставление государственных услуг;

6) максимальное приближение уровня предоставления государственной услуги к её получателям – передача исполнения услуг на возможно более низкий уровень бюджетной системы с целью лучшего учёта потребностей их получателей и повышения качества государственных услуг;

ответственность каждого уровня бюджета за эффективное и целевое использование полученных официальных трансфертов и кредитов [7].

Межбюджетные отношения регулируются трансфертами, бюджетными кредитами и нормативами распределения ресурсов. Официальные трансферты подразделяются на трансферты общего характера, целевые текущие трансферты и целевые трансферты на развитие.

Таким образом, в разных странах имеют место различные модели организации бюджетных систем и межбюджетных отношений. Бюджетное устройство определяется государственным устройством. Опыт развития территориального управления в других странах подтверждает необходимость децентрализации управления, предоставления местным органам власти больших прав в решении социальных и экономических проблем развития подведомственных территорий. Применительно к условиям унитарного государства - Казахстану, термин бюджетный федерализм может быть трансформирован в «бюджетный регионализм» при сохранении сути понятия.

1.3 Этапы формирования бюджетной системы Республики Казахстан

Более двадцати лет независимого развития наша страна целенаправленно идет по пути построения рыночной экономики, основанной на частной собственности и свободной конкуренции.

Проведение масштабных трансформаций, которым подверглось государство с момента обретения Казахстаном независимости, происходило как посредством изменения роли и функций государства в регулировании новых общественных отношений, так и создания инфраструктуры и институциональных основ функционирования рыночной экономики и независимого государства, что требовало крупных финансовых затрат [16, с.43].

На начальном этапе независимости Казахстан вступил в самый сложный период трансформации, затронувший буквально все стороны жизнедеятельности государства. Речь шла о создании эффективной системы государственного управления, обеспечении общественно-политической стабильности, проведении болезненных реформ в социальной сфере и бюджетной системе [17].

За весь этот период проводилась огромная работа по совершенствованию бюджетного процесса, созданию адекватного механизма государственного финансового контроля и обеспечению прозрачности использования средств государственного бюджета на нужды общества. За эти годы бюджетная система страны претерпела значительные перемены и прошла через ряд этапов реформирования, которые представлены на рисунке 4. Рассмотрим их более детально.

Первый этап позволяет говорить о начале перехода к социально ориентированной рыночной экономике (1991-1995 гг.). Вместе с тем, в силу объективных обстоятельств, государство было вынуждено заниматься решением проблем в бюджетной сфере преимущественно текущего характера, что не позволяло системно реагировать на те изменения, которые происходили в социально-экономической жизни общества [18].

17 декабря 1991г. был подписан первый закон «О бюджетной системе», который определил бюджетное устройство Казахстана. Основной его идеей явилось придание самостоятельности частям бюджетной системы: республиканского и местного бюджетов. Принцип единства бюджетов разных уровней законом еще не был установлен.

Началось построение правовой основы функционирования новой бюджетной системы и системы государственного финансового контроля, стали создаваться соответствующие институты: Комитет финансового контроля и Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан.



Рисунок 4 Этапы формирования бюджетной системы Республики Казахстан

Тем не менее, слабые институциональные возможности новых комитетов, а также существующие пробелы в законодательных актах не

способствовали повышению прозрачности бюджетного процесса и укреплению финансовой дисциплины, особенно в части результативности и эффективности расходования бюджетных средств. После принятия новой Конституции страны реформирование бюджетной системы ускорилося. Были разграничены функции и полномочия республиканского и местных бюджетов, создана правовая база функционирования двухуровневой бюджетной системы [19].

Второй этап (1996-1999 годы), характеризующийся начавшимся экономическим ростом, заложил предпосылки для проведения активной экономической политики. Здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана, борьба с бедностью и безработицей обозначены основными стратегическими задачами развития казахстанского общества.

Продолжалась работа по совершенствованию бюджетной системы и системы государственного финансового контроля.

Изменения в экономической и политической сферах, связанные с переходом на рыночную экономику, принятие новой Конституции 30.08.1995г., введение в 1995 году нового налогового законодательства, а также создание органов Казначейства обусловили подготовку Закона РК «О бюджетной системе» 24 декабря 1996г. В законе оговаривались принципы бюджетной системы, регламентировался порядок составления, рассмотрения, утверждения бюджета, исполнения и контроля за исполнением. Вводились новые понятия: субвенции, субсидии, официальные трансферты, государственные гарантии, займы, заимствование и долг, резервы правительства и местных исполнительных органов. Законом доходы государственного бюджета разделены на общегосударственные налоги, сборы, платежи и местные налоги и сборы. С 1998 г. прекращено прямое заимствование у Национального банка.

В 1997 году введена новая бюджетная классификация доходов и расходов, позволившая взаимоувязать расходы бюджетов с выполнением программ.

Создан Счетный комитет по контролю над исполнением республиканского бюджета как орган, осуществляющий внешний финансовый контроль за исполнением республиканского бюджета. Произошла отмена внебюджетных фондов. Политика разграничения функций и полномочий между различными бюджетами получила дальнейшее развитие в принятом Законе «О бюджетной системе», который закрепил статус бюджетов разных уровней и отношения, возникающие в процессе их формирования.

Важным событием этого периода явилась принятая в 1997 году Стратегия «Казахстан 2030», в которой были четко очерчены основные приоритеты долгосрочного развития казахстанского общества, а также принятие других не менее важных документов, таких как «Стратегия национальной безопасности», была обеспечена макроэкономическая и

политическая стабильность в обществе, укреплена институциональная и правовая основа функционирования независимого Казахстана.

Особое значение на данном этапе приобрела начавшаяся с 1998 года пенсионная реформа. Казахстан стал первой страной на территории СНГ, которая начала планомерный переход к накопительной системе пенсионного обеспечения, т. е. от сохраняющегося на определенном этапе принципа солидарности поколений к принципу персональных пенсионных накоплений [17].

В апреле 1999 г. принят третий закон «О бюджетной системе». Для обеспечения сбалансированности местных бюджетов было внесено единое для всех регионов распределение доходов и установлен механизм бюджетных изъятий и субвенций. Проведено разделение доходной части между республиканским и местными бюджетами по видам поступлений; разграничены государственные функции, финансируемые, соответственно, из республиканского бюджета и местных бюджетов. Определено, что сбалансированность местных бюджетов будет осуществляться на основе долговременных размеров официальных трансфертов между республиканским бюджетом и местными бюджетами. Были консолидированы государственные внебюджетные фонды в государственном бюджете.

Третий этап (с 2000 года) характеризуется приоритетностью социальной политики. Принимается целый ряд жизненно важных законов и стратегических государственных программ: Программа действий Правительства Республики Казахстан на 2000-2002 годы, Программа борьбы с бедностью и безработицей на 2000-2002 годы, закон о труде, закон о социальном партнерстве, закон о занятости, закон о государственной адресной социальной помощи, Налоговый и Бюджетный кодексы, закон о контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов.

В соответствии с ними Правительство страны усиливает социальную направленность реформ, активизирует деятельность по осуществлению мер, направленных на сокращение безработицы и борьбу с бедностью. Развитие человеческого потенциала, стабилизацию уровня жизни предполагается достичь путем создания условий для реализации трудового потенциала, повышения уровня доходов населения, осуществления адресной борьбы с бедностью на основе мер социальной адаптации, экономической реабилитации и социальной поддержки наиболее уязвимых слоев населения [18].

Важным шагом в реформировании бюджетного процесса стала реорганизация Агентства по стратегическому планированию, Министерства экономики и торговли, Министерства государственных доходов и Министерства финансов в 2002 году в Министерство экономики

и бюджетного планирования и Министерство финансов. Тем самым, были разделены функции планирования и исполнения бюджета, а процессы стратегического, экономического и бюджетного планирования были консолидированы. В марте 2010 года была проведена еще одна реорганизация, в частности, Министерству финансов РК передаются функции и полномочия в области формирования бюджетной, налоговой и таможенной политики и бюджетного планирования от Министерства экономики и бюджетного планирования (МЭБП) РК. В свою очередь МЭБП преобразуется в Министерство экономического развития и торговли РК [20].

Продолжается работа по развитию бюджетной системы и повышению эффективности расходования средств бюджета. Одобрена Концепция развития системы государственного финансового контроля. Началась практическая реализация закона о контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов, разработка нормативной правовой и методической базы государственного финансового контроля.

С 2005г. вступил в действие Бюджетный кодекс – единый закон, регламентирующий все финансовые процедуры, начиная от формирования бюджета и заканчивая его исполнением и контролем. В Бюджетном кодексе заложены новые принципы бюджетной системы, коренным образом пересмотрены ранее существовавшие принципы бюджетного планирования, подходы по формированию доходной и расходной частей бюджета всех уровней. Свое развитие получила разработка среднесрочного бюджетного планирования, упорядочен процесс исполнения бюджета, усилены положения о системе контроля за использованием бюджетных средств. Вводится новый механизм перечисления средств в Национальный фонд, которым все официальные трансферты будут перечисляться непосредственно из республиканского или местного бюджета; из районных бюджетов в Национальный фонд будут перечисляться поступления от продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения в соответствии с Земельным кодексом [21].

Для гармонизации стратегического и бюджетного планирования разрабатывается среднесрочная фискальная политика – документ, определяющий налогово-бюджетную политику на трехлетний период. Процесс исполнения бюджета также регламентирован более подробно, введены новые принципы бюджетного процесса.

Систематизированы уровни бюджета, подробно расписаны расходы каждого уровня вплоть до бюджета города и района, их поступления и порядок разработки бюджетов. В действующем законодательстве отрегулировано только два уровня бюджетов – республиканский и областной, а нижестоящие сами определяют «правила игры». Чтобы

обеспечить прозрачность и установить единые требования к их деятельности, вводятся соответствующие нормы.

Основным мотивом распределения расходов является передача большей части расходов на местный уровень. Каждый бюджет должен иметь определенные, строго очерченные и устойчивые границы, направления. Направления расходов в Бюджетном кодексе определены вплоть до сельского уровня государственного управления. Расходы, закрепленные за аулом, будут утверждаться отдельными программами в районном бюджете, администраторами которых будут аппараты Акимов аулов и поселков.

Введена вертикальная схема внутреннего контроля республиканского и местных бюджетов: внутренний контроль проводит Комитет финансового контроля Минфина. Функции внешнего контроля остаются за Счетным комитетом и ревизионными комиссиями маслихатов.

Расширено понятие бюджетных инвестиций, вводится поэтапный отбор инвестиционных проектов, а также порядок оценки эффективности проектов. Отменяется заимствование местными исполнительными органами на внешних и внутренних рынках капитала с сохранением права заимствования только у вышестоящего бюджета.

Бюджетный кодекс 2008 года регламентирует процедуры трехлетнего планирования бюджета на «скользящей основе». Трехлетний бюджет формируется на очередной финансовый год в полном объеме по структуре бюджета, установленной кодексом. На последующие два финансовых года в законе индикативно будут утверждаться только бюджетные программы с базовыми расходами.

Вместе с тем следует признать, что достижение макроэкономической стабилизации и обеспечение значительного экономического роста в последние годы создали принципиально новые ресурсные возможности для решения накопившихся проблем в социально-экономической сфере. Проблема сегодняшнего дня не столько в ограниченности ресурсов государства для финансирования социально значимых проектов, сколько в создании экономических и правовых предпосылок для эффективного и рационального расходования средств. Государство получит гораздо большую выгоду, если в стране будет создано нетерпимое отношение к нерациональному и незаконному использованию бюджетных денег и государственного имущества [22].

Проблемы формирования рационального поведения государственных служащих к использованию бюджетных средств, государственного имущества и повышения финансовой дисциплины неразрывно связаны с решением крупных общеэкономических и правовых задач. Отметим некоторые из них:

- использование бюджета и государственного имущества как объекта всеобъемлющего финансового контроля на основе применения современных методов мониторинга и контроля;
- исследование мирового и отечественного опыта по реформированию бюджетного устройства государства и на их основе формирование эффективной модели межбюджетных отношений;
- формирование рационального сочетания экономических и административных методов прямого и косвенного стимулирования повышения эффективности производства и ускорения темпов экономического роста;
- изменение стратегии управления бюджетом, размерами его дефицита и регулированием общей экономической ситуации в стране. В этой связи необходимо создание единой системы мониторинга и управления государственным долгом, контроля за его размером, установление предельных величин задолженности, рационализации его состава и структуры, форм и методов обслуживания [23].

В Казахстане немало сделано для обеспечения устойчивого функционирования финансовой системы. Создан Национальный фонд, выполняющий сберегательные и стабилизационные функции, где на 1 января 2011 года аккумулированы около 37,9 млрд. долл. Между тем реальная финансовая стабилизация в стране будет достигнута только при наличии условий для устойчивого развития экономики. Основой устойчивого развития экономики, в свою очередь, является диверсифицированная промышленность, основанная на развитом частном секторе.

Проблему улучшения структуры экономики и обеспечения поступательного развития передовых отраслей промышленности путем активизации межотраслевого перелива инвестиционных ресурсов в пользу последних невозможно решить без участия государства и государственных ресурсов. Поэтому стратегическую задачу по обеспечению эффективного использования производственного потенциала Казахстана следует решать, ориентируя направления финансовых потоков из сферы сырьевого сектора экономики в пользу наукоемкого производства путем разработки и реализации соответствующей государственной индустриальной политики.

Известно, что ресурсный потенциал бюджетной системы складывается из поступлений в доход бюджета (налоговых и неналоговых), а также источников покрытия дефицита бюджета. При профицитном бюджете ресурсный потенциал государства уменьшается на размер неиспользованного бюджетного профицита и финансового резерва. Таким образом, искусственно созданный профицит бюджета не только сдерживает решение социально-экономических проблем нашего общества, но и не способствует ускорению темпов экономического роста, так как неполное использование ресурсных возможностей бюджета приводит к

ограничению совокупного внутреннего спроса. Между тем именно совокупный спрос является движущей силой экономики, поэтому вся макроэкономическая политика государства должна быть направлена на расширение внутренней емкости казахстанского рынка и защиту позиций Казахстана на внутреннем и мировом рынках [18].

Таким образом, бюджетная система Республики Казахстан представляет собой совокупность бюджетов, Национального фонда, отношений, возникающих между ними и органов, регулирующих эти отношения. Опыт развития территориального управления в зарубежных странах подтверждает необходимость децентрализации управления, предоставления местным органам власти больших прав в решении социальных и экономических проблем развития подведомственных территорий. Бюджетная система Республики Казахстан в процессе своего формирования прошла три последовательных этапа, которые были выделены исходя из исторических периодов становления независимости Казахстана, изменений в бюджетном законодательстве, совершенствования организации и управления бюджетной системой страны. Первый этап характеризуется началом создания правовой системы функционирования бюджетной системы, построением соответствующих институтов. На втором этапе продолжалась работа по совершенствованию бюджетной системы: создан Счетный комитет по контролю над исполнением республиканского бюджета, приняты второй и третий Законы РК «О Бюджетной системе». Третий этап характеризуется приоритетностью социальной политики. Принимается целый ряд жизненно важных законов и стратегических государственных программ, дважды реорганизуются Министерство торговли и экономического развития и Министерство финансов, продолжается работа по совершенствованию бюджетной системы и повышению эффективности расходования средств бюджета. Анализ действующей практики функционирования позволит выявить проблемы и перспективы развития бюджетной системы Республики Казахстан.

АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНОВ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Состав и структура доходов и расходов местных бюджетов

Система местных бюджетов обусловлена государственным устройством и соответствующим административно-территориальным делением. Местные бюджеты в Республике Казахстан содержат областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы, бюджет района (города областного значения). Все они являются централизованными фондами денежных средств, предназначенными для финансового обеспечения задач и функций местных государственных органов, подведомственных им государственных учреждений и реализации государственной политики в соответствующей административно-территориальной единице [7].

Структура бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан представлена на рисунке 5.

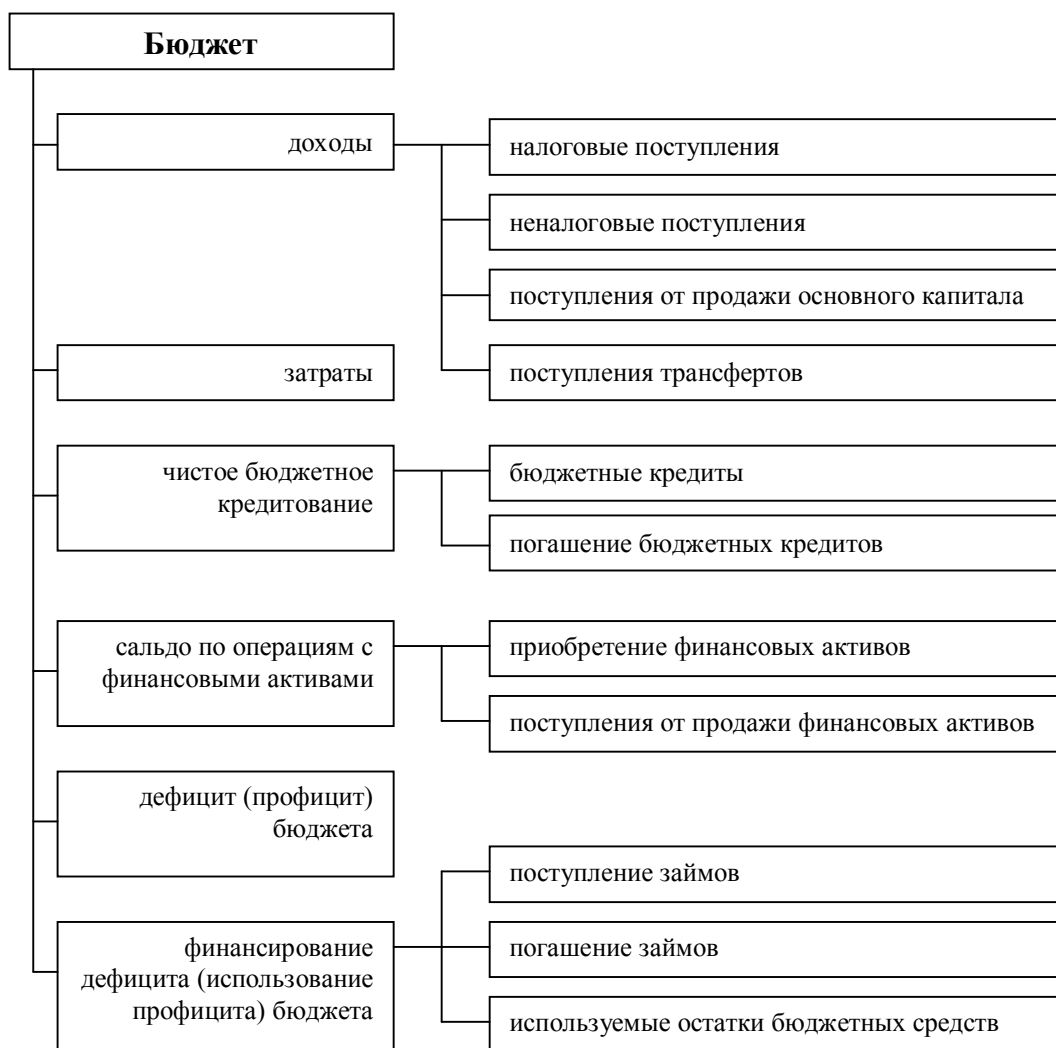


Рисунок 5 Структура бюджета

Структура доходов и расходов местных бюджетов, как и республиканского бюджета, определена положениями Бюджетного кодекса и имеет некоторые особенности. Эти особенности обусловлены, прежде всего, закреплением за каждым уровнем государственного управления в целях реализации их полномочий стабильных доходных источников, а также распределением расходов между уровнями бюджетов в соответствии с разграничением полномочий властных структур и совершенствованием межбюджетных отношений.

Рассмотрим структуру доходов местных бюджетов (Рисунок 6).

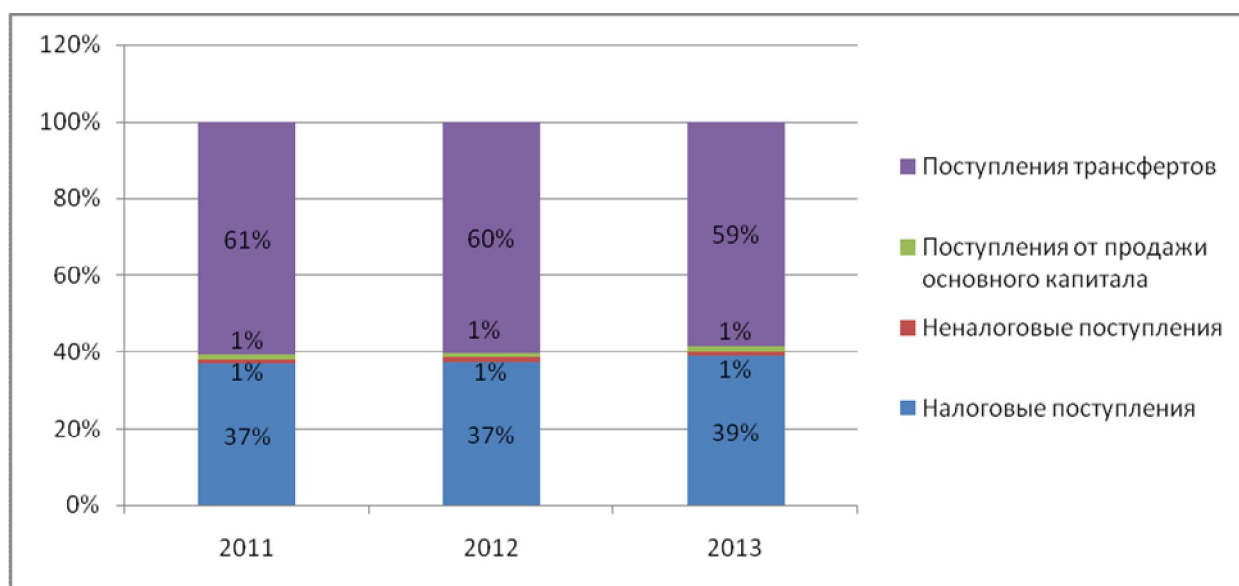


Рисунок 6. Структура доходов местных бюджетов за 2011-2013 гг.

Основную долю в структуре доходов местных бюджетов составляют трансферты, хотя за исследуемый период их доля незначительно понижается (61%; 60%; 59%), что является положительным явлением, свидетельствуя об убывающей централизации местных бюджетов. Как следствие понижения доли трансфертов, происходит увеличение доли налоговых поступлений в местные бюджеты (37%; 37%; 39%).

Доля поступлений от продажи основного капитала и неналоговых поступлений остается неизменной в течение всего анализируемого периода на уровне 1%. В совокупности с налоговыми поступлениями данные показатели представляют собой собственные доходы местных бюджетов.

Рассмотрим динамику доходов местных бюджетов, представленную в таблице 3. Общая динамика доходов позитивная. В 2012 году темп роста доходов составил 112%, в 2013 году – 109%. Рост доходов вызван в основном увеличением поступлений трансфертов из республиканского бюджета и повышением налоговых и неналоговых поступлений.

Таблица 3

Динамика доходов местных бюджетов за 2011-2013 гг.

Наименование	2011	2012		2013	
	млрд.тг.	млрд.тг.	2012/2011, %	млрд.тг.	2013/2012, %
ДОХОДЫ	2 678	3 011	112	3 284	109
Налоговые поступления, в т.ч.	981	1120	114	1268	113
ИПН	376	438	116	493	113
Социальный налог	296,8	341	115	380	111
Акцизы	57,7	67	116	70	104
Другие налоги	250,5	274	109	325	119
Неналоговые поступления	30	35,6	119	41	115
Поступления от продажи основного капитала	33,8	35,2	104	47,2	134
Поступления трансфертов	1633	1820	111	1927	106

Темпы роста налоговых поступлений немного опережают темпы роста доходов местных бюджетов на 4 % (в 2013 году). Темпы роста трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета в местные бюджеты, в 2012-м и 2013-м годах составили 111% и 106% соответственно. В абсолютном выражении поступления трансфертов с 2011 по 2013 годы увеличились на 294 млрд. тенге. В данных условиях постоянного увеличения трансфертов повысить заинтересованность местных исполнительных органов в увеличении налоговой базы собственных бюджетов становится сложным.

В соответствии с рисунком 7 в налоговых поступлениях в местные бюджеты основной удельный вес занимают индивидуальный подоходный и социальный налоги, которые составили в 2013 г. 56%, а доля акцизов в налоговых поступлениях сложилась на уровне 6%.

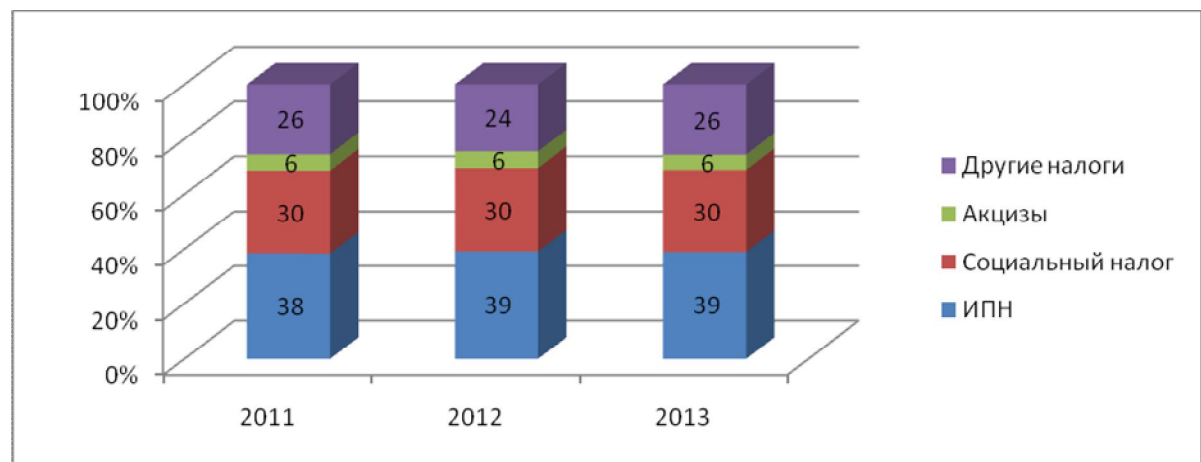


Рисунок 7. Структура налоговых поступлений в местные бюджеты

Общеизвестно, что налоговой базой индивидуального подоходного налога и социального налога является заработная плата. Следовательно, местные исполнительные органы в первую очередь заинтересованы в увеличении объема трансфертов, получаемых из республиканского бюджета и повышении заработной платы, а не в росте производства и развитии малого и среднего бизнеса, так как основные налоги, такие как корпоративный подоходный налог и налог на добавленную стоимость, полностью поступают в республиканский бюджет.

Доля индивидуального подоходного налога в объеме доходов бюджета за анализируемый период стабильна и находится примерно на одном и том же уровне, также как и доля социального налога.

В мировой практике акцизы используются для регулирования производства товаров, а также спроса и предложения в условиях рынка и являются одним из основных источников дохода бюджета.

В Казахстане удельный вес акцизов в доходной части бюджета составляет не более 2%. Следовательно, они не стали основными источниками доходов.

Анализ поступлений акцизов в разрезе подакцизной продукции показывает, что значительная доля поступлений приходится на легковые автомобили и пиво, импортируемые на территорию республики. Поступление от акцизов на бензин собственного производства за 2012 год составило 12,5 млрд. тенге или 35% от всех акцизных доходов местных бюджетов. В республике не наблюдается увеличение акцизных поступлений от производства вина, коньяка и пива.

По данным Налогового комитета Министерства финансов в республике с 2000 года интенсивное развитие пивоваренной отрасли не способствует увеличению суммы поступлений акцизов на производство пива в бюджет. Поступление акцизов от пива, импортируемого на территорию республики, намного выше, чем поступления акцизов от производства собственного пива в бюджет [29].

В соответствии с рисунком 8, доходы местных бюджетов за анализируемый период постоянно повышаются, это обусловлено в основном увеличением сумм трансфертов из республиканского бюджета и ростом налоговых поступлений.

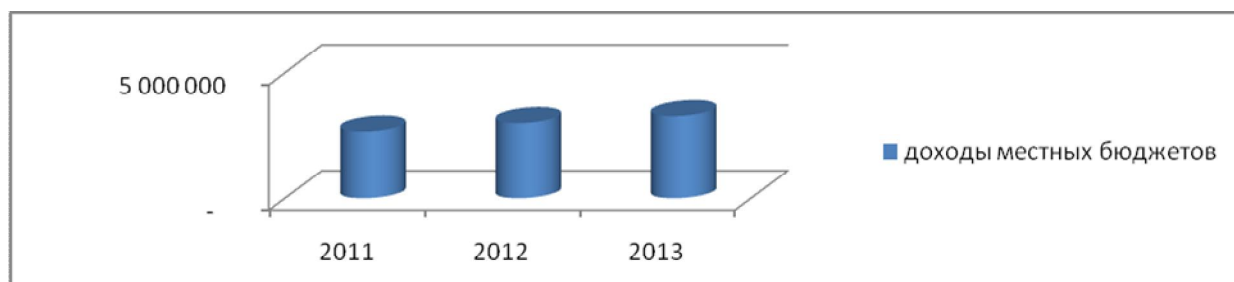


Рисунок 8. Доходы местных бюджетов за 2011-2013 гг.

Рассмотрим структуру расходов местных бюджетов, представленную таблице 4.

Таблица 4

Структура расходов местных бюджетов за 2011-2013 гг.

Показатель	2011		2012		2013	
	млрд.тг.	%	млрд.тг.	%	млрд.тг.	%
ВСЕГО РАСХОДОВ:	2698	100	3043,5	100	3312,8	100
I. Затраты	2576,7	96	2970,9	98	3233	98
1. Государственные услуги общего характера	76,7	3	82	3	98	3
2. Оборона	13	0	17,8	1	14,4	0
3. Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельность	85,9	3	108	4	118	4
4. Образование	774,7	29	912	30	926,6	28
5. Здравоохранение	359	13	425	14	522,5	16
6. Социальная помощь и социальное обеспечение	95,5	4	107	4	113,9	3
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	386,8	14	433,8	14	468	14
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство	142	5	151,8	5	173	5
9. Топливо-энергетический комплекс и недропользование	104,7	4	116	4	106	3
10. Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особоохраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения	132,9	5	140,9	5	153	5
11. Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	17,7	1	15,7	1	22	1
12. Транспорт и коммуникации	217	8	237	8	229	7

Продолжение таблицы 4

13. Прочие	42	2	78,6	3	132,8	4
14. Обслуживание долга	1	0	1	0	1	0
15. Трансферты	126,9	5	142	5	153,7	5
II. Бюджетные кредиты	10,8	0	27,6	1	32,9	1
III. Расходы на приобретение финансовых активов	110,5	4	45	1	46,9	1

Как видно из таблицы, наибольший удельный вес в структуре расходов местных бюджетов имеют затраты на образование и здравоохранение, которые в 2013 году составили 28% и 16% соответственно от всех расходов местных бюджетов. При этом сумма целевых трансфертов на образование и здравоохранение отражена и в отчете об исполнении республиканского бюджета как затраты на образование и здравоохранение.

Следующим приоритетом в структуре расходов местных бюджетов после образования и здравоохранения являются затраты на жилищно-коммунальное хозяйство. В 2013 году они составили 14%.

Значительную долю в структуре расходов местных бюджетов за анализируемый период составляют трансферты. В 2011 году они составили 11,1%, в 2011-2013 гг. сократились до 5%, в 2013 году вновь увеличились до 10%. Расходы на транспорт и коммуникации также занимают важное место в структуре расходов местных бюджетов, они колеблются от 8,6% до 10,7%.

Бюджетные кредиты и расходы на оборону составляют наименьшую долю в структуре расходов местных бюджетов.

Динамика расходов местных бюджетов представлена на рисунке 9.

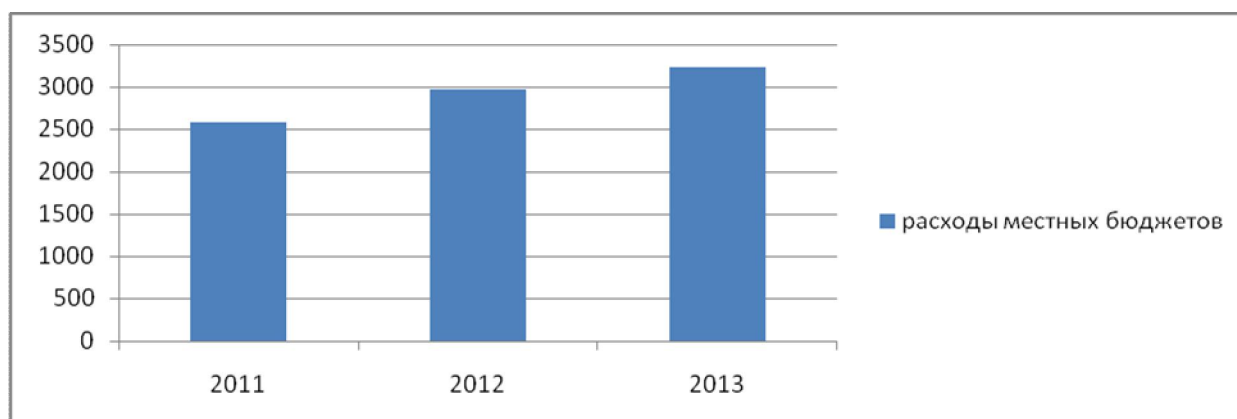


Рисунок 9 Расходы местных бюджетов за 2011-2013 гг.

За анализируемый период расходы местных бюджетов постоянно повышались: на 115% в 2012 году и на 109% в 2013 году. Повышение происходило в основном за счет роста расходов на

образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, социальную помощь и социальное обеспечение, транспорт и коммуникации, топливно-энергетический комплекс и недропользование, общественный порядок, безопасность, правовую, судебную, уголовно-исполнительную деятельность, сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особо охраняемые природные территории, охрану окружающей среды и животного мира, земельные отношения. Данные статьи расходов местных бюджетов имеют позитивную динамику.

Таким образом, проведенный анализ формирования и использования местных бюджетов позволяет выявить отдельные закономерности и недостатки. По доходам:

- формирование доходной базы местных бюджетов осуществляется «сверху», то есть процесс принятия решений идет сверху вниз. Местные органы управления фактически не имеют влияния на доходы и расходы бюджета;

- основную долю в структуре доходов местных бюджетов составляют трансферты, кроме того, что является негативным явлением, свидетельствуя о возрастающей централизации местных бюджетов;

- механизм налогового администрирования по акцизам не обеспечивает увеличения налоговой базы местных бюджетов и не стимулирует отечественное производство подакцизных товаров;

- в налоговых поступлениях в местные бюджеты основной удельный вес занимают индивидуальный подоходный и социальный налоги, их налоговой базой является заработная плата, следовательно, местные исполнительные органы в первую очередь заинтересованы в увеличении объема трансфертов, получаемых из республиканского бюджета и повышении заработной платы, а не в росте производства и развитии малого и среднего бизнеса.

По расходам местных бюджетов:

- за анализируемый период расходы местных бюджетов постоянно повышались: на 115% в 2012 году и на 109% в 2013 году;

- наибольший удельный вес в структуре расходов местных бюджетов имеют затраты на образование и здравоохранение;

- необходимо обеспечить системную увязку расходов республиканского и местных бюджетов с их доходной базой с пересмотром механизма закрепления расходных обязательств и налогов между уровнями бюджетов.

2.2 Формирование и использование бюджетов регионов Казахстана

Значение местных бюджетов, включающих как областные бюджеты, так и городов областного значения и районов, сложно переоценить; практически вся деятельность по оказанию государственных услуг населению осуществляется именно на этом уровне. Распределение ответственности и функциональных обязанностей в Казахстане сделано таким образом, что почти все государственные услуги предоставляются гражданам на местах, а стратегические задачи, централизованный закуп и выполнение приоритетных инвестиционных проектов регулируются центральными исполнительными органами – Министерствами и ведомствами.

Изучение расходов на местном уровне интересно с точки зрения развития межбюджетных отношений и выявления особенностей в сфере распределения средств между республиканским и местным уровнем. В части доходной составляющей бюджета интересны формирование и управление предоставляемыми трансфертами, налогообложение на местном уровне и управление имуществом и финансовыми активами. Расходная часть местных бюджетов определенно вызывает интерес в сфере распределения бюджетных средств по приоритетным направлениям социальной значимости, а также прозрачное и подотчетное управление областным бюджетом в целом, которое подразумевает вовлечение и/или учет мнения граждан при принятии решений. Вместе с этим, пока лишь стоит констатировать низкую вовлеченность граждан в бюджетные вопросы и слабую прозрачность и подотчетность на местах.

В последнее время в прессе, в обществе и государственном аппарате активно обсуждается вопрос о продвижении местного самоуправления (МСУ). Вопросы МСУ имеют прямое отношение к вопросам местных государственных публичных финансов и межбюджетным отношениям с привязкой к функционалу и ответственности местных властей по продвижению тех или иных политик. Тем не менее, на проведенном 11 октября круглом столе в Мажилисе, на Совете по региональной политике и работе с маслихатами при парламентской фракции НДП "Нур Отан" было констатировано, что имеет место пробуксовка продвижения МСУ уже на самых низовых уровнях - сельском и уровне аулов, так как последние не имеют собственного бюджета и должны довольствоваться лишь ассигнованиями из районных бюджетов.

По мнению депутата Мажилиса Парламента РК, члена Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Рамазана Сарпекова все еще остается нерешенным вопрос финансирования села. Согласно Европейской хартии о местном самоуправлении от 15 октября 1985 года, органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций. Однако, не смотря на то, что за

акимами аулов (сел), аульного (сельского округа), поселка закреплена ряд функций, они не обладают необходимым самостоятельным бюджетом и полномочиями по их распределению. Все расходы предусматриваются в районном бюджете, что приводит к невозможности реализации основных принципов самоуправления, также к невозможности реализации самостоятельности акимов сельского уровня, гарантированной Конституцией. Таким образом, реформирование данной системы необходимо начать именно с сельского уровня. Также в ходе заседания были отмечены такие проблемные моменты как делегирование акимов сельских уровней в составы региональных земельных комиссий, вовлечение граждан в решение вопросов местного значения, определение четких различий местного управления и местного самоуправления, взаимодействие между органами местного самоуправления с другими государственными органами как центрального, так и местного значения.

Министерство экономического развития и торговли видит развитие МСУ в Казахстане через реализацию двухэтапной программы, где с 2012 по 2016 годы будет расширяться потенциал действующей схемы управления, прежде всего на нижних уровнях власти; и с 2017 по 2020 годы будет реализовано формирование органов местного самоуправления на нижних уровнях управления. На первом этапе ставятся задачи: 1) повышение роли населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества на уровне сел, поселков, городов районного значения; 2) создание механизма вовлечения населения городов в процесс принятия управленческих решений; и 3) расширение финансовой самостоятельности нижних уровней управления. На втором этапе будет осуществлена практическая отработка в течение 2012-2016 годов механизмов управления и финансирования на нижних уровнях управления должна стать базовой предпосылкой для формирования органов местного самоуправления. В этот период будут решены вопросы разграничения функций местного государственного управления и самоуправления, формирования представительных органов, бюджета, собственности. Предусматривается проработать вопрос укрупнения административно-территориальных единиц на уровне сельских округов, с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления. С учетом вышеизложенного, с 2017 года предлагается проведенных выборов акимов сел, поселков, городов районного значения маслихатами районов или населением.

Рассмотрим динамику доходов бюджетов регионов Казахстана за 2011-2013 гг., отраженную в таблице 5.

Как видно из таблицы, для всех областей, кроме г. Астана, характерна положительная динамика доходов за исследуемый период. Наиболее высокими темпами роста доходов отмечены следующие области: Алматинская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Карагандинская,

Кызылординская, Павлодарская и Южно-Казахстанская области. Для г. Астана характерна отрицательная динамика доходов с темпом роста в 2012-м и 2013-м годах 95% и 98% соответственно.

Таблица 5 Динамика доходов областных бюджетов (млн. тенге)

Области	2011	2012	2012/2011,%	2013	2013/2012,%
1. Акмолинская область	119 154	135 861	114	151 188	111
2. Актюбинская область	124 889	139 592	112	151 083	108
3. Алматинская область	216 457	246 534	114	293 846	119
4. Атырауская область	146 151	158 821	109	165 636	104
5. ВКО	186 769	220 219	118	245 995	112
6. Жамбылская область	132 127	165 174	125	178 150	108
7. ЗКО	94 478	104 491	111	114 065	109
8. Карагандинская область	167 962	198 117	118	224 881	114
9. Кызылординская область	116 001	139 208	120	167 365	120
10. Костанайская область	118 006	133 214	113	144 191	108
11. Мангистауская область	104 769	113 863	109	130 110	114
12. Павлодарская область	103 749	125 855	121	132 027	105
13. СКО	91 017	102 373	112	111 982	109
14. ЮКО	303 420	359 957	119	398 116	111
15. г. Алматы	312 423	342 609	110	358 242	105
16. г. Астана	340 367	325 036	95	317 524	98

Рисунок 10 также отражает доходы бюджетов областей за 2011-2013 годы. Из рисунка видно, что наиболее доходными областями являются Южно-Казахстанская область, г. Алматы, г. Астана и Алматинская область. Наименьшие доходы за анализируемый период имели Западно-Казахстанская и Северо-Казахстанская области.

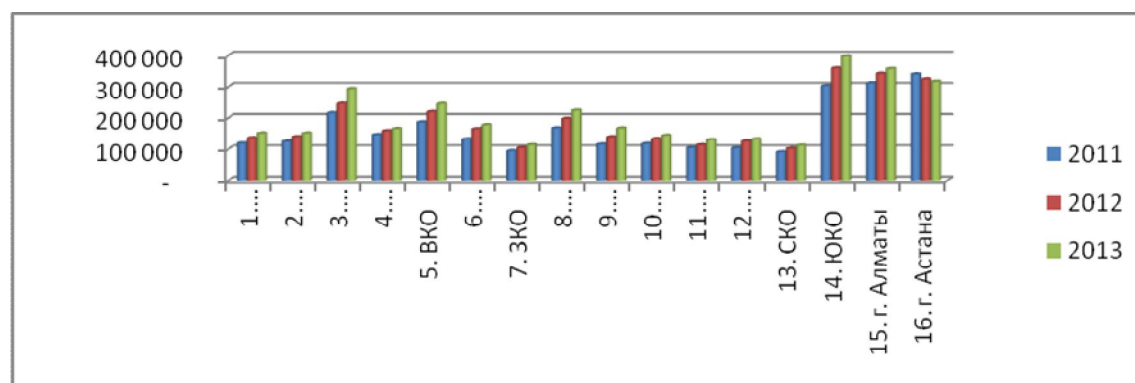


Рисунок 10. Доходы областных бюджетов за 2011-2013 годы

Таблица 6 отражает структуру доходов бюджетов областей. В структуре доходов бюджетов большинства областей Казахстана преобладают трансферты, занимая более 49 % доходной части. Только в г. Алматы, Мангистауской и Атырауской областях преобладают налоговые поступления, занимая около 60 % от общих доходов за анализируемый период. Неналоговые поступления, также как и поступления от продажи основного капитала, занимают от 1-го до 3-х % в структуре доходов областей.

Таблица 6

Структура доходов областных бюджетов за 2011 – 2013 годы

Наименование области	2011		2012		2013	
	млрд. тг.	%	млрд. тг.	%	млрд. тг.	%
Акмолинская область (всего доходов):	119,2	100%	135,9	100%	151,2	100%
Налоговые поступления	28,5	24%	33,6	25%	36,5	24%
Неналоговые поступления	0,78	1%	1,13	1%	1,21	1%
Поступления от продажи основного капитала	1,55	1%	0,94	1%	1,55	1%
Поступления трансфертов	88,3	74%	100,2	74%	112	74%
Актюбинская область (всего доходов):	124,9	100%	139,6	100%	151	100%
Налоговые поступления	59	47%	64,9	46%	71,6	47%
Неналоговые поступления	4	3%	2,8	2%	2	1%
Поступления от продажи основного капитала	1,1	1%	2,9	2%	1,5	1%
Поступления трансфертов	60,7	49%	69	49%	76	50%
Алматинская область (всего доходов):	216,5	100%	246,5	100%	293,8	100%
Налоговые поступления	64,7	30%	76,6	31%	86,7	30%
Неналоговые поступления	2	1%	1,5	1%	2	1%
Поступления от продажи основного капитала	2,3	1%	2,8	1%	4	1%
Поступления трансфертов	147,5	68%	165,6	67%	201	68%
Атырауская область (всего доходов):	146,6	100%	158,8	100%	165,6	100%
Налоговые поступления	110	75%	118	74%	131	79%
Неналоговые поступления	2,7	2%	6,9	4%	1,9	1%
Поступления от продажи основного капитала	1,1	1%	0,8	1%	1,2	1%
Поступления трансфертов	32,3	22%	33	21%	31,0	19%
ВКО (всего доходов):	186,8	100%	220,2	100%	246	100%
Налоговые поступления	50	27%	58	26%	64,0	26%
Неналоговые поступления	1,7	1%	2	1%	2,7	1%
Поступления от продажи основного капитала	1,2	1%	1,1	0%	2,9	1%

Продолжение таблицы 6						
Поступления трансфертов	133,9	72%	158,7	72%	175,8	71%
Жамбылская область (всего доходов):	132,1	100%	165,2	100%	178,2	100%
Налоговые поступления	24,3	18%	29	18%	31,7	18%
Неналоговые поступления	0,62	0%	1,6	1%	1,9	1%
Поступления от продажи основного капитала	1	1%	7,9	5%	1,3	1%
Поступления трансфертов	106	80%	133,6	81%	143,0	80%
ЗКО (всего доходов):	94,5	100%	104,5	100%	114	100%
Налоговые поступления	37,5	40%	43	41%	48,9	43%
Неналоговые поступления	0,93	1%	1	1%	1,2	1%
Поступления от продажи основного капитала	0,9	1%	1	1%	2,9	3%
Поступления трансфертов	55	58%	59	56%	61,0	54%
Карагандинская область (всего доходов):	168	100%	198	100%	224,9	100%
Налоговые поступления	76,4	45%	89	45%	96,9	43%
Неналоговые поступления	1,4	1%	1,8	1%	2,3	1%
Поступления от продажи основного капитала	2	1%	1,7	1%	2,7	1%
Поступления трансфертов	88	52%	105,5	53%	123,0	55%
Кызылординская область (всего доходов):	116	100%	139	100%	167,0	100%
Налоговые поступления	21,7	19%	28	20%	43,0	26%
Неналоговые поступления	0,97	1%	1,5	1%	2,3	1%
Поступления от продажи основного капитала	0,96	1%	1	1%	1,0	1%
Поступления трансфертов	92,4	80%	108,4	78%	120,5	72%
Костанайская область (всего доходов):	118	100%	133	100%	144,0	100%
Налоговые поступления	37,2	32%	42	32%	45,3	31%
Неналоговые поступления	0,87	1%	1,1	1%	1,2	1%
Поступления от продажи основного капитала	0,93	1%	0,62	0%	2,0	1%
Поступления трансфертов	79	67%	89	67%	95,6	66%
Мангистауская область (всего доходов):	104,8	100%	113,9	100%	130,1	100%
Налоговые поступления	65	62%	73	64%	90,0	69%
Неналоговые поступления	6	6%	0,82	1%	1,9	1%
Поступления от продажи основного капитала	1,5	1%	1	1%	1,3	1%
Поступления трансфертов	31,8	30%	38,9	34%	36,8	28%
Павлодарская область (всего доходов):	103,7	100%	125,9	100%	132,0	100%
Налоговые поступления	51	49%	58	46%	64,5	49%

Продолжение таблицы 6						
Неналоговые поступления	0,72	1%	0,78	1%	1,5	1%
Поступления от продажи основного капитала	0,54	1%	1	1%	1,6	1%
Поступления трансфертов	51,4	50%	65,6	52%	64,3	49%
СКО (всего доходов):	91	100%	102	100%	112,0	100%
Налоговые поступления	19,6	22%	21,9	21%	23,3	21%
Неналоговые поступления	0,68	1%	0,74	1%	1,0	1%
Поступления от продажи основного капитала	0,52	1%	0,55	1%	1,5	1%
Поступления трансфертов	70,3	77%	79,2	78%	86,2	77%
ЮКО (всего доходов):	303,4	100%	360	100%	398,0	100%
Налоговые поступления	52,8	17%	61	17%	66,6	17%
Неналоговые поступления	0,96	0%	1,3	0%	2,6	1%
Поступления от продажи основного капитала	1,6	1%	1,6	0%	2,8	1%
Поступления трансфертов	248	82%	296	82%	326,0	82%
г. Алматы	312,4	100%	342,6	100%	358,2	100%
Налоговые поступления	199,6	64%	221	65%	246,0	69%
Неналоговые поступления	3	1%	3	1%	5,8	2%
Поступления от продажи основного капитала	6,6	2%	6,8	2%	8,8	2%
Поступления трансфертов	103	33%	111	32%	97,5	27%
г. Астана	340,4	100%	325	100%	317,5	100%
Налоговые поступления	83,4	25%	100,5	31%	121,2	38%
Неналоговые поступления	2,4	1%	7,3	2%	9,6	3%
Поступления от продажи основного капитала	9,8	3%	10,4	3%	10,0	3%
Поступления трансфертов	244,7	72%	206,8	64%	176,7	56%

Рассмотрим динамику расходов бюджетов областей, представленную в таблице 10. Как видно из таблицы, за исследуемый период времени расходы бюджетов всех областей имели положительную динамику. Наиболее высокие темпы роста областных бюджетов характерны для Алматинской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Кызылординской и Павлодарской областей.

Таблица 7

Динамика расходов областных бюджетов за 2011-2013 годы

Области	2011	2012	2012/2011,%	2013	2013/2012,%
1. Акмолинская область	116 448	138 399	119	151 066	109
2. Актюбинская область	126 456	139 593	110	145 772	104
3. Алматинская область	196 421	242 424	123	275 625	114
4. Атырауская область	145 147	149 350	103	154 634	104
5. ВКО	183 210	223 233	122	247 072	111

Продолжение таблицы 7					
6. Жамбылская область	131 775	163 828	124	179 236	109
7. ЗКО	96 438	105 762	110	115 648	109
8. Карагандинская область	169 627	196 885	116	223 545	114
9. Кызылординская область	111 913	136 416	122	168 728	124
10. Костанайская область	113 995	134 599	118	144 012	107
11. Мангистауская область	100 015	118 613	119	125 503	106
12. Павлодарская область	99 663	127 492	128	134 037	105
13. СКО	89 257	103 232	116	113 001	109
14. ЮКО	304 810	358 397	118	396 865	111
15. г. Алматы	315 719	331 388	105	340 701	103
16. г. Астана	275 857	301 264	109	317 969	106

Как видно из таблицы, отраслями, на которые приходится наибольшие затраты бюджетов регионов за исследуемый период являются образование, здравоохранение и жилищно-коммунальное хозяйство. Далее по приоритетности затрат следуют затраты на сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство, особоохраняемые природные территории, охрана окружающей среды и животного мира, земельные отношения; общественный порядок, безопасность, правовую, судебную, уголовно-исполнительную деятельность, транспорт и коммуникации; культуру, спорт, туризм и информационное пространство; социальную помощь и социальное обеспечение; государственные услуги общего характера; прочие затраты. Наименьшие затраты бюджетов областей за исследуемый период осуществлялись на оборону; промышленность, архитектурную, градостроительную и строительную деятельность; обслуживание долга. Отдельно следует отметить о трансфертах. Затраты на трансферты занимают незначительную долю в структуре затрат областных бюджетов, кроме следующих областей: г. Алматы (54,6 млрд. тенге), Атырауская область (45,23 млрд. тенге), Мангистауская область (26,01 млрд. тенге), г. Астана (8,51 млрд. тенге).

Таким образом, на основе анализа динамики и структуры доходов и расходов бюджетов регионов Казахстана можно сделать следующие выводы:

- для всех областей, кроме г. Астана, характерна положительная динамика доходов за исследуемый период. Наиболее высокими темпами роста доходов отмечены следующие области: Алматинская, Восточно-Казахстанская, Жамбылская, Карагандинская, Кызылординская, Павлодарская и Южно-Казахстанская области. Для г. Астана характерна

отрицательная динамика доходов с темпом роста в 2012-м и 2013-м годах 95% и 98% соответственно;

- в структуре доходов бюджетов большинства областей Казахстана преобладают трансферты, занимая более 49 % доходной части. Только в г. Алматы, Мангистауской и Атырауской областях преобладают налоговые поступления, занимая около 60 % от общих доходов за анализируемый период. Неналоговые поступления, также как и поступления от продажи основного капитала, занимают от 1-го до 3-х % в структуре доходов областей;
- за исследуемый период времени расходы бюджетов всех областей имели положительную динамику. Наиболее высокие темпы роста областных бюджетов характерны для Алматинской, Восточно-Казахстанской, Жамбылской, Кызылординской и Павлодарской областей;
- отраслями, на которые приходятся наибольшие затраты бюджетов регионов за исследуемый период являются образование, здравоохранение и жилищно-коммунальное хозяйство.

2.3 Оценка регулирования межбюджетных отношений

В рамках реализации Стратегии «Казахстан - 2050»: новый политический курс состоявшегося государства» принимаются необходимые меры по совершенствованию финансовой системы Республики Казахстан. Общеизвестно, что эффективность и результативность выполнения функции государства, в основном, зависит от построения соответствующей системы управления государственными финансами. Одной из главных задач управления государственными финансами - способствовать устойчивому и эффективному экономическому развитию страны посредством оптимизации межбюджетных отношений.

В последние годы регионы получают все больше полномочий, однако этот положительный процесс не сопровождается соответствующим расширением финансовых возможностей. Вследствие этого переданные в ведение региональных властей права не реализуются полностью, что, в свою очередь обостряет социальную напряженность, усиливает противоречия между центральными и местными органами власти. В этой связи упорядочение финансовой поддержки регионов и совершенствование межбюджетных отношений в целом является важным условием дальнейшего углубления экономических реформ и укрепления государственности на основе принципов демократии.

Проблема межбюджетных отношений давно изучается в государственных органах, в научных кругах и в прессе. Однако до создания стройной системы межбюджетных отношений в Казахстане все еще нет условий. Основные дискуссии в последние годы сосредоточены на

упорядочении межбюджетных отношений между республиканским бюджетом и бюджетами областей и в меньшей степени на уровне областных и нижестоящих бюджетов (бюджетов районов и городов). Это, конечно, не обеспечивает комплексного подхода к решению проблемы [6].

Традиционно в рамках межбюджетных отношений рассматриваются вопросы перераспределения доходов между бюджетами различного уровня посредством осуществления бюджетного регулирования в целях достижения вертикальной и горизонтальной сбалансированности местных бюджетов.

В литературе встречаются множество определений бюджетного регулирования, наиболее подробным и полным представляется следующее: бюджетное регулирование - это совокупность методов, инструментов, финансовых технологий и правил, посредством которых государственные уполномоченные органы управления воздействуют на процессы формирования и использования бюджетных фондов для достижения целей, определенных социально-экономической политикой государства [11].

Худяковым А.И. предложено следующее определение: «Бюджетное регулирование - это обеспечение бездефицитности бюджетов, входящих в состав бюджетной системы» [31].

Практически все определения сводятся к единому и более короткому определению, бюджетное регулирование – это порядок распределения доходов государственного бюджета в целях достижения сбалансированности местных бюджетов.

Как отмечалось выше, бюджетный дисбаланс может быть вызван как вертикальной, так и горизонтальной несбалансированностью.

Механизм регулирования межбюджетных отношений в Республике Казахстан представлен на рисунке 11.

Вертикальный дисбаланс возникает в силу несоответствия объемов доходов бюджетов различных уровней бюджетной системы и объемов расходов, необходимых для исполнения закрепленных за ними функций.

Горизонтальный дисбаланс характеризуется наличием различий между административно-территориальными единицами одного иерархического уровня в способности покрывать расходы собственными доходами. Различия возникают в силу не зависящих от самих территорий причин: отсутствия природных ресурсов, неблагоприятной демографической структуры населения и др. [32]

Межбюджетные отношения в РК регулируются:

1) между республиканским и областным бюджетом, бюджетом города республиканского значения, столицы - официальными трансфертами и бюджетными кредитами;

2) между областным и районными (городов областного значения) бюджетами - официальными трансфертами, бюджетными кредитами и нормативами распределения ресурсов.



Рисунок 11 Организация межбюджетного регулирования в Республике Казахстан

Официальные трансферты подразделяются на:

- трансферты общего характера;
- целевые текущие трансферты;
- целевые трансферты на развитие

Официальными трансфертами общего характера являются бюджетные субвенции и бюджетные изъятия. Бюджетными субвенциями являются официальные трансферты, передаваемые из вышестоящих бюджетов в нижестоящие в пределах сумм, утверждённых в республиканском или областном бюджете. Бюджетными изъятиями являются официальные трансферты, передаваемые из нижестоящих бюджетов в вышестоящие в пределах сумм, утверждённых в республиканском или областном бюджете.

Официальные трансферты общего характера направлены на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности местных бюджетов и обеспечение равных фискальных возможностей для предоставления стандартного уровня государственных услуг в соответствии с направлениями расходов, закреплёнными Бюджетным кодексом за каждым уровнем бюджета.

Объёмы официальных трансфертов общего характера определяются как разница между объёмами доходов и затрат соответствующего местного бюджета. При превышении прогнозного объёма доходов над прогнозным объёмом затрат местного бюджета устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий. При превышении прогнозного объёма затрат над прогнозным объёмом доходов местного бюджета устанавливаются бюджетные субвенции в местный бюджет из вышестоящего.

Целевыми текущими трансфертами являются официальные трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утверждённых в республиканском или областном бюджете, для реализации отдельных текущих бюджетных программ, не учитываемых при расчёте бюджетных изъятий (бюджетных субвенций).

Целевыми трансфертами на развитие являются официальные трансферты, передаваемые из:

- республиканского бюджета в областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы в пределах сумм, утверждённых в республиканском бюджете, для реализации местных бюджетных инвестиционных программ, предусмотренных государственными или отраслевыми программами;
- областного бюджета в бюджет района (города областного значения) в пределах сумм, утверждённых в областном бюджете, для реализации местных бюджетных инвестиционных программ, предусмотренных региональными программами;

Бюджетные кредиты могут предоставляться местным бюджетам на реализацию бюджетных инвестиционных программ и покрытие кассовых разрывов бюджетов.

Нормативы процентных отчислений от доходов устанавливаются путем применения единой методологии. Методику расчета нормативов отчислений от доходов разрабатывают органы государственной власти на местах, поскольку нормативы распределения доходов применяются только между областным и районным уровнями бюджетной системы [5].

Действующая система межбюджетного регулирования в Республике Казахстан наглядно представлена на рисунке 12.

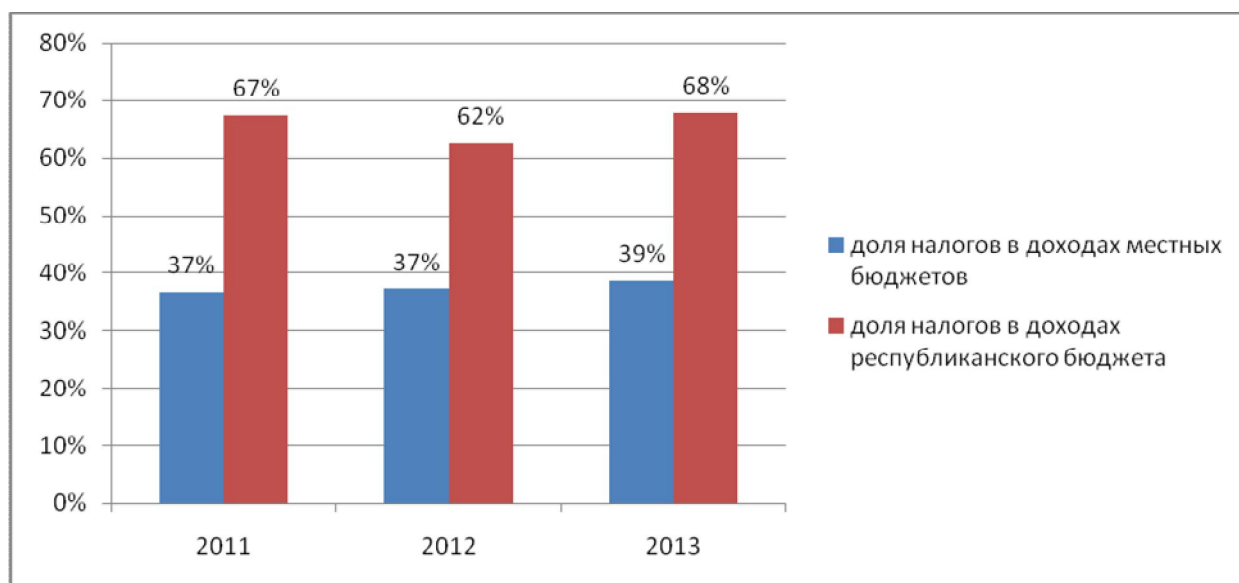


Рисунок 12. Доля налогов в доходах республиканского и местных бюджетов

Доля налогов в доходах республиканского бюджета существенно превышает долю налогов в доходах местных бюджетов. Это объясняется тем, что крупные налоги – корпоративный подоходный и НДС – подлежат перечислению в республиканский бюджет. В местные бюджеты поступают налоги на собственность (земельный, на имущество, на транспортные средства), а также индивидуальный подоходный и социальный налоги, доля которых невелика. Удельный вес налогов республиканского бюджета стабильно превышает 60%, в местных бюджетах составляет 37 – 39%.

Рисунок 13 показывает появление в 2011 – 2013 годах положительной тенденции – доля налогов в доходах местных бюджетов хоть и незначительно, но повышается, а доля трансфертов – уменьшается.

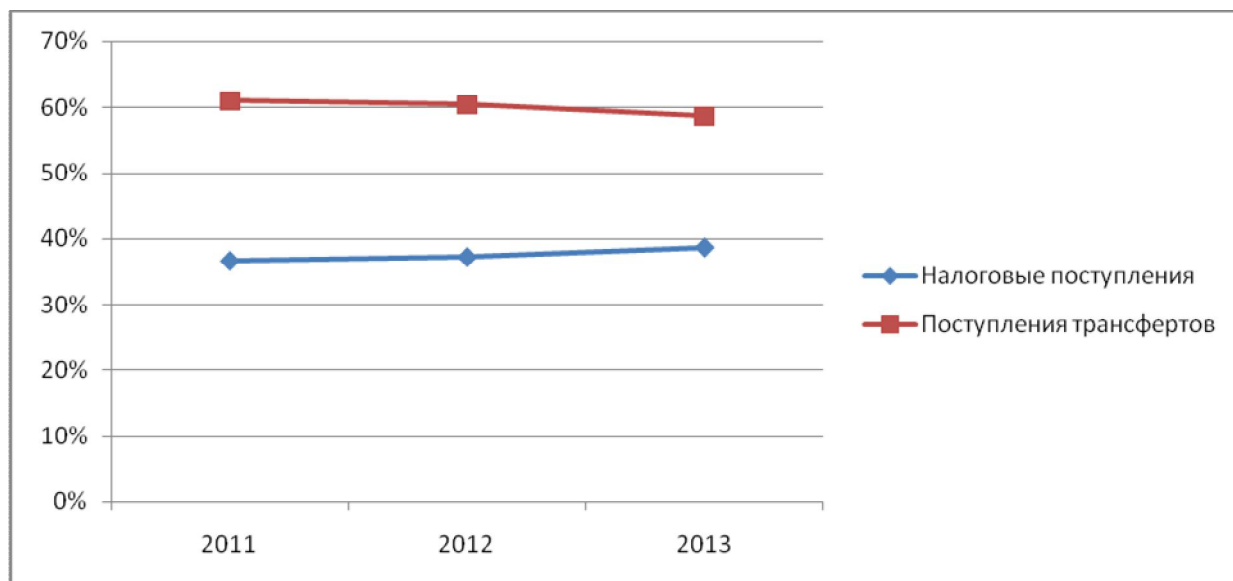


Рисунок 13. Доля налогов и трансфертов в доходах местных бюджетов

Однако, хотя доля трансфертов понижается, они продолжают оставаться основным источником доходов в структуре местных бюджетов. В отличие от зарубежных государств, местные органы власти в Казахстане не имеют права вводить налоги и сборы на своей территории, они ограничены в бюджетных правах, лишены финансовой самостоятельности. За счёт местных бюджетов финансируется около 70% общих расходов на развитие экономики, 80% - на образование, 88% - на здравоохранение, 70% - на социальное обеспечение.

Форсированное региональное развитие является приоритетным направлением государственной политики. В связи с этим сохранилась тенденция увеличения объема трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета регионам республики.

Сегодня доля трансфертов в доходах местных бюджетов составляет около 60%, а по некоторым регионам доходит до 80%, что свидетельствует об усиливающейся ежегодной тенденции их финансовой зависимости от республиканского бюджета [27].

Министерством экономики и бюджетного планирования принимались за основу расчеты, предоставляемые местными исполнительными органами. При этом эффективный контроль формирования бюджетных заявок и качества планирования местных бюджетов не был обеспечен.

Действующим законодательством прямая ответственность руководителей различного уровня за качество формирования бюджетных заявок, планирования и исполнения бюджета не предусмотрена.

В 2013 году не освоено 25,7 млрд.тенге, в том числе на республиканском уровне - 2,4 млрд.тенге, местными исполнительными органами - 25,1 млрд.тенге., из которых текущие трансферты составляют 11,4 млрд.тенге и трансферты на развитие - 13,7 млрд.тенге.

Рост объемов неосвоенных средств в определенной степени обусловлен вступившей в силу нормой бюджетного кодекса, позволяющей местным исполнительным органам использовать неосвоенные трансферты в следующем финансовом году с соблюдением их целевого назначения.

В регионах имеются скрытые резервы для пополнения доходной части местных бюджетов, которые могут снизить их зависимость от трансфертов, что, собственно, уменьшит нагрузку на республиканский бюджет.

Однако, местные исполнительные органы не принимают достаточных мер по повышению эффективности налогового администрирования, стимулированию деловой активности малого и среднего бизнеса, так как вне зависимости от эффективности их работы в данных направлениях целевые трансферты ежегодно стабильно поступают в местные бюджеты.

Динамика доходной части местных бюджетов показывает серьезные диспропорции между собственными доходами регионов и трансфертами республиканского бюджета.

Выделение целевых трансфертов зачастую происходит без детальных проверок расчетов и достоверного обоснования, необходимых заключений и экспертиз.

Из-за недостаточной проработки проектов средства осваиваются несвоевременно, в результате на местах скапливаются значительные суммы, которые затем перераспределяются на другие мероприятия, что создает условия для совершения финансовых нарушений.

Заключения государственной экспертизы ПСД на строительство объектов выдаются без соблюдения установленных процедур, договоры на подрядные работы заключаются при отсутствии решений об отводе земли, что приводит к увеличению сроков и стоимости строительства.

Основной объем целевых трансфертов направлен на поддержку строительства жилья государственного коммунального фонда (32%), развитие транспортной инфраструктуры (14%), совершенствование систем здравоохранения (13%) и образования (12%) [33].

В 2011 году в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса между руководителями администраторов республиканских бюджетных программ и руководителями регионов заключены соглашения о результатах по целевым трансфертам, в которых не предусматриваются нормы двусторонней ответственности, что приводит к недостижению конечных результатов, нарушениям бюджетного и иного законодательства, сокрытию резервов и другому.

Администраторами республиканских бюджетных программ не на должном уровне осуществляется контроль за освоением целевых трансфертов, достижением конечных результатов, их функции сводятся к механическому перечислению трансфертов местным исполнительным

органам. В свою очередь, отсутствие действенного контроля на местном уровне привело к финансовым нарушениям, которые за 2011 год составили 13,1 млрд. тенге.

В связи с неравномерностью распределения доходной базы между регионами вследствие сильной дифференциации экономического развития территорий проводится политика выравнивания уровня бюджетной обеспеченности регионов для достижения равной доступности населению услуг государственного сектора.

Действовавшая ранее система межбюджетных отношений не учитывала различия бюджетной обеспеченности регионов, численность получателей государственных услуг в регионе и другие объективные факторы, обуславливающие различия в уровне затрат регионов, что приводило к необъективному определению расходов и недостаточности стимулов в увеличении налогового потенциала. В 2007 году постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 июля № 599 утверждена новая методика расчетов трансфертов общего характера, в которой учтены недостатки предшествующей. Основная цель методики – обеспечение равного доступа населения всех регионов к гарантированному объему государственных услуг, предоставляемым за счет бюджетных средств. Приоритетные направления методики:

стимулирование регионов в экономическом развитии, расширении налогооблагаемой базы и повышении самостоятельности акимов в решении вопросов социально-экономического развития регионов;

учет численности получателей бюджетных услуг в регионе, факторов, влияющих на изменение расходов в зависимости от специфики того или иного региона (климатические особенности, плотность населения и другие факторы).

Сформированная в Казахстане система субвенций и изъятий несовершенна, носит во многом субъективный характер, не позволяет задействовать интересы регионов в экономическом развитии и мобилизации дополнительных ресурсов, лишает их возможности перспективного планирования своей деятельности, порождает иждивенческие настроения.

Вместе с тем следует отметить, что введенный принцип изъятий из местных бюджетов не имеет аналогов в мировой практике. Согласно бюджетному законодательству многих стран трансферты выделяются вышестоящими бюджетами нижестоящим, но никак не наоборот. Принцип изъятий ухудшает положение областей-доноров, так как ежегодное установление абсолютной суммы изъятий противоречит стабильности межбюджетных отношений.

Как видно из таблицы 8, количество субвенционных областей преобладает, растут размеры выделяемых финансовых ресурсов. За анализируемый период субвенции выросли с 789 млн. тенге до 865 млн. тенге. По-прежнему крупнейшими республиканскими «донорами»

остаются: г. Алматы, Мангистауская и Атырауская нефтедобывающие области.

Таблица 8
Трансферты общего характера между республиканским и местными бюджетами на 2011-2013 годы

млн. тенге			
Название областей	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Бюджетные изъятия, всего:	103 079	102 115	121 056
Атырауская	41 708	39 468	44 225
Мангистауская	12 731	16 076	24 607
г. Алматы	48 640	46 571	52 224
Субвенции, всего:	789 939	880 645	865 844
Акмолинская	49 552	53 580	53 074
Актюбинская	21 837	31 722	32 806
Алматинская	94 077	103 883	103 466
Восточно- Казахстанская	81 700	89 595	89 282
Жамбылская	75 778	85 094	87 076
Западно-Казахстанская	13 984	17 113	13 485
Карагандинская	55 938	61 399	58 562
Кызылординская	64 396	71 594	71 143
Костанайская	48 552	52 273	51 166
Павлодарская	25 809	28 929	27 722
Северо-Казахстанская	47 000	50 717	50 820
Южно-Казахстанская	193 273	216 436	220 322
г. Астана	18 043	18 310	6 920

Инструментом оперативного регулирования межбюджетных отношений в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера остаются целевые трансферты. Целевые трансферты предоставляются на выполнение мероприятий по реализации местных бюджетных инвестиционных проектов (программ), предусмотренных действующими и разрабатываемыми государственными, отраслевыми (секторальными) или региональными программами, с соблюдением взаимоувязки их объемов с задачей выравнивания уровня обеспеченности регионов сетью учреждений образования и здравоохранения, услугами водоснабжения.

Приоритетными направлениями бюджетных программ развития на среднесрочный период на местном уровне остаются строительство и реконструкция объектов образования, здравоохранения, питьевого водоснабжения и жилищное строительство, в первую очередь в сельской местности. Особое внимание уделяется усилению контроля за эффективностью и результативностью использования целевых трансфертов, с учетом солидарной ответственности как местных

исполнительных органов, так и центральных, являющихся администраторами соответствующих бюджетных программ.

Анализ действующей практики функционирования бюджетной системы Республики Казахстан показал достаточно четкую регламентацию доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, успехи в налоговом администрировании, приоритетность социальных расходов. Вместе с тем, существуют следующие факторы, сдерживающие развитие бюджетной системы:

- продолжается централизация налоговых поступлений в республиканский бюджет и их перераспределение между бюджетами на основе использования целевых трансфертов;
- формирование доходной базы местных бюджетов осуществляется «сверху», то есть процесс принятия решений идет сверху вниз;
- неравенство регионов по обеспеченности доходными источниками;
- действующие механизмы регулирования межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у одних регионов и лишают другие регионы серьезных стимулов к развитию, не только порождают, но и усиливают региональную дифференциацию, требуют все больших объемов перераспределения финансовых ресурсов;
- возрастают встречные потоки бюджетных средств;
- помимо субвенций и целевых трансфертов, из республиканского бюджета выделяются бюджетные кредиты областям с заведомо низкой вероятностью их возврата;
- нецелевое использование бюджетных средств;
- несмотря на то, что межбюджетные отношения относительно динамично развивались и совершенствовались все последние годы, тем не менее многие проблемы до сих пор остаются нерешенными. К их числу относятся, прежде всего, самостоятельность бюджетов разных уровней, обеспечение экономической эффективности и бюджетная ответственность.

Данные факты требуют детального исследования и разработки путей решения.

3 НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМОЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1 Проблемы и задачи бюджетной политики Республики Казахстан

Бюджетная политика представляет собой совокупность мероприятий, проводимых государственными (центральными и местными) органами власти в бюджетной сфере с целью выполнения своих функций и задач, направленных на реализацию государственных и иных программ для повышения уровня жизни населения в конкретных исторических и экономических условиях развития государства в непосредственной взаимосвязи с прогнозами и индикативными планами социально-экономического развития страны и ее территорий [35].

Совершенствование бюджетной системы происходило на всех этапах ее формирования, тем не менее, анализ действующей практики функционирования бюджетной системы Республики Казахстан показал, остается ряд проблем в бюджетной сфере, требующих своего решения. Основные проблемы и задачи бюджетной политики представлены в таблице 9.

Рассмотрим их более детально:

- продолжается централизация налоговых поступлений в республиканский бюджет и их перераспределение между бюджетами на основе использования целевых трансфертов. Казахстан действительно нуждается в децентрализации государственного управления. Назрела острая необходимость решения проблем местного значения на местном уровне. Именно местные органы государственного управления сегодня должны работать более эффективно, нельзя все государственные функции возлагать только на Правительство и на центральные исполнительные органы. Дело в том, что чем больше выполняемая функция приближена к населению, тем эффективнее используются материальные, финансовые и трудовые ресурсы государства [36];

- в налоговых поступлениях в местные бюджеты основной удельный вес занимают индивидуальный подоходный и социальный налоги, их налоговой базой является заработная плата, следовательно, местные исполнительные органы в первую очередь заинтересованы в увеличении объема трансфертов, получаемых из республиканского бюджета и повышении заработной платы, а не в росте производства и развитии малого и среднего бизнеса;

- формирование доходной базы местных бюджетов осуществляется «сверху», то есть процесс принятия решений идет сверху вниз. Местные органы управления фактически не имеют влияния на доходы и расходы бюджета. Сегодня в Казахстане сложилась такая ситуация, что «размыта»

ответственность за выполнение тех или иных государственных функций между уровнями управления, и, как следствие этого, эффективность государственного управления низка. Серьезная проблема заключается в том, что при разработке местных бюджетов практически нет полной самостоятельности местных органов власти. Прямо или косвенно в любом случае доходы и расходы бюджета спускаются сверху. В Казахстане говорят об автономности, самостоятельности местных бюджетов, к сожалению, реальной самостоятельности местных бюджетов нет [36];

Таблица 9

Проблемы и задачи бюджетной политики Казахстана

Проблемы бюджетной политики	Задачи бюджетной политики
1. Продолжается централизация налоговых поступлений в республиканский бюджет	Обеспечить обоснованное распределение налогов, сборов между бюджетами
2. При разработке местных бюджетов нет полной самостоятельности местных органов власти	Увеличить собственные доходы местных бюджетов с целью самостоятельного принятия ими финансовых решений
3. Трансферты стали основным инструментом решения социально-экономических задач на местном уровне	Повысить заинтересованность местных органов власти в расширении налоговой базы (путем регулируемых налогов, надбавок к налогам)
4. Помимо субвенций и целевых трансфертов, областям выделяются бюджетные кредиты с заведомо низкой вероятностью их возврата	Совершенствовать методы финансирования затрат и предоставления бюджетных кредитов
5. Неравенство регионов по обеспеченности доходными источниками	Разработать методику выравнивания с учетом социально-экономических, природно-климатических и экологических условий регионов
6. Нарушения законодательства о государственных закупках	Совершенствовать бюджетное законодательство и законодательство по государственным закупкам
7. Нецелевое использование бюджетных средств	Повысить эффективность контроля за использованием бюджетных средств
8. Большие остатки неиспользованных лимитов бюджетных средств	Осуществлять жесткий контроль за выделением денег из бюджета

Примечание - систематизировано автором

- основную долю в структуре доходов местных бюджетов составляют трансферты, что является негативным явлением, свидетельствуя о возрастающей централизации местных бюджетов. Трансферты стали основным инструментом решения социально-экономических задач на местном уровне, а не формой регулирования межбюджетных отношений. Использование трансфертов, еще не обеспечивает эффективность бюджетных отношений. Многие зарубежные эксперты утверждают, что трансферты не должны быть нацелены на покрытие бюджетного разрыва. Трансферты могут быть предназначены на

финансирование определенных целевых программ или на определенную отрасль, например, образование или здравоохранение. А то, что в Казахстане мы используем трансферты только для покрытия бюджетного разрыва, или применяем бюджетные изъятия является административным методом управления бюджетной политикой. Это при том, что Казахстан стремится к децентрализации государственных функций. В то же время наблюдается процесс централизации бюджетных полномочий. Данная ситуация порождает сомнения по поводу возможности формирования местного самоуправления в Казахстане. До тех пор, пока не будет предоставлена самостоятельность местным бюджетам, не будет возможности оценить потенциальные возможности местных органов власти в области формирования и расходования местного бюджета, в том числе и формирования местного самоуправления [37];

- возрастают встречные потоки бюджетных средств;
- помимо субвенций и целевых трансфертов, из республиканского бюджета выделяются бюджетные кредиты областям с заведомо низкой вероятностью их возврата;

- несмотря на то, что межбюджетные отношения относительно динамично развивались и совершенствовались все последние годы, тем не менее многие проблемы до сих пор остаются нерешенными. К их числу относятся, прежде всего, самостоятельность бюджетов разных уровней, обеспечение экономической эффективности и бюджетная ответственность;

- следующая проблема – это неравенство регионов. При планировании, разработке расходной части бюджета недостаточно полно или практически иногда вообще не учитываются социально-экономические, природно-климатические, экологические условия регионов. Обеспеченность доходными источниками регионов неравномерна. Например, если сравнивать Атыраускую область, то доходы этой области во много раз больше, чем доходы Южно-Казахстанской области. Конечно, Правительство старается решать эту проблему методом бюджетных изъятий, однако, данные методы приводят к недовольству доноров, потому что изымает у них слишком много заработанных денег, когда эти деньги могли бы остаться в их регионах для решения собственных социально-экономических и других вопросов. Метод бюджетных изъятий не стимулирует субвенционные регионы к более эффективной деятельности, порождает у них иждивенческие настроения [36];

- наличие значительных сумм свободных остатков денежных средств на счетах местных бюджетов. Местными исполнительными органами, зачастую, целевые трансферты используются неэффективно. Следовательно, отдачи от бюджетных средств снижаются, а затраты бюджета способствуют увеличению денежной массы в республике;

- большие остатки неиспользованных лимитов бюджетных средств. Данная ситуация повторяется из года в год и угрожает приобрести регулярный характер. Есть основания сделать вывод о низком уровне финансового менеджмента администраторов бюджетных программ и неудовлетворительной финансовой дисциплине получателей бюджетных средств (администраторов и подведомственных государственных учреждений);

- нарушения законодательства о государственных закупках. В ходе проверок соблюдения законодательства о государственных закупках по представлению Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, поручению Совета безопасности, жалобам и обращениям участников процесса государственных закупок установлено, что основными нарушениями являются: необоснованное отклонение конкурсных заявок, победителями конкурсов признаются поставщики, цены у которых выше, чем у других участников, необоснованно проводятся закупки из одного источника.

- нецелевое использование бюджетных средств. Из года в год сохраняется проблема нецелевого использования бюджетных средств, хотя и происходит снижение числа нарушений [38].

Вопросы совершенствования механизмов налогово-бюджетной политики в целях решения приоритетных задач социально-экономического развития Казахстана рассматриваются во многих нормативных правовых актах Правительства страны [9].

Поставленные перед Правительством Республики Казахстан в настоящее время задачи представлены на рисунке 14.

Бюджетная политика в среднесрочном периоде будет проводиться с учетом новых подходов в бюджетном планировании. Будет осуществляться умеренная политика государственных расходов, предусматривающая не ограничение, а рост расходов бюджета, оказывающих стимулирующее воздействие на экономику в целом.

Политика расходов на 2009-2014 годы будет определяться с учетом ряда ограничений: обеспечение сбалансированности расходов бюджета; планирование заимствований, направляемых на покрытие дефицита бюджета в размерах, обеспечивающих внутренний рынок достаточным уровнем долговых инструментов; первостепенная роль приоритетных направлений социально-экономического развития страны.

Политика Правительства Республики Казахстан в области финансирования дефицита бюджета направлена на создание единой и эффективно функционирующей системы управления долгом страны.

Правительство намерено привлекать внешние займы для реализации крупных инфраструктурных и социально значимых проектов.



Рисунок 14. Задачи налогово-бюджетной политики Республики Казахстан

Погашение внешних правительственных займов будет осуществляться согласно графикам погашения правительственного долга по займам, предоставленным международными финансовыми организациями, правительствами иностранных государств, иностранными коммерческими банками и фирмами.

Основной целью политики межбюджетных отношений в среднесрочном периоде является обеспечение всех уровней государственного управления достаточными финансовыми средствами для полноценного предоставления закрепленных за ними государственных услуг и осуществления возложенных на них функций [9].

Проведение эффективной бюджетной политики Казахстана в условиях развития рыночных отношений предполагает реализацию как общих стандартных целей, которые стоят перед каждой бюджетной системой: концентрация и централизация бюджетных ресурсов; воздействие на экономический рост и занятость; обеспечение экономических и политических функций государства, так и таких специфических целей, которые отражают следующие особенности настоящего периода:

- бюджетная политика должна в полной мере использоваться как основной инструмент реализации государственной политики по углублению экономической и социальной реформ, улучшению отраслевой структуры промышленности и всей экономики;

- посредством бюджетной политики должны укрепляться экономическое единство и политическая целостность страны, повышаться управляемость государства на территории республики;
- современная бюджетная политика должна быть направлена на сглаживание существующих различий в уровнях социально-экономического развития регионов страны и острых социальных конфликтов и противоречий.

3.2 Повышение эффективности финансового контроля за исполнением бюджета

Особое место в реформировании бюджетного процесса страны занимают вопросы государственного финансового контроля. И это вполне объективно, так как государственный финансовый контроль является основным элементом управления финансовыми ресурсами и активами любого государства. Именно посредством финансового контроля органы государственного управления принимают оперативные решения по обеспечению качественного планирования, эффективного освоения и использования средств государства (внутренний контроль). Оценивают эффективность управления финансовыми ресурсами и активами государства, представляя общественности достоверную и полную информацию об экономности, эффективности и результативности расходования бюджетных средств, реализуя демократические принципы управления экономикой (внешний контроль) [40].

Бюджетный контроль – это одно из направлений финансового контроля. С точки зрения А.И. Худякова, бюджетный контроль представляет собой деятельность уполномоченных на то государственных органов (органов бюджетного контроля) по проверке соблюдения порядка формирования и распределения бюджетов, а также законности и целесообразности использования бюджетных средств с их получателями [41].

Бюджетный кодекс РК, характеризуя бюджетный контроль как разновидность бюджетной деятельности государства, определяет его следующим образом: государственный финансовый контроль осуществляется путем проверки и анализа соблюдения объектами контроля бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан с целью выявления, устранения и недопущения нарушений [7].

Согласно кодексу государственный финансовый контроль подразделяется на внутренний и внешний в зависимости от органа, который его осуществляет и проводимый на республиканском и местном уровнях государственного управления в зависимости от соответствующего уровня бюджета [7].

Система государственного финансового контроля в Республике Казахстан представлена в таблице 10.

Таблица 10

Система государственного финансового контроля в Республике Казахстан

Бюджет	Внешний государственный финансовый контроль	Внутренний государственный финансовый контроль
На республиканском уровне	Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета	уполномоченный Правительством орган по внутреннему контролю и службы внутреннего контроля центральных исполнительных органов
На местном уровне	ревизионные комиссии маслихатов	уполномоченный Правительством орган по внутреннему контролю и службы внутреннего контроля исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы

В Казахстане выделяют следующие типы государственного финансового контроля:

- контроль на соответствие – оценка соответствия деятельности объекта контроля требованиям бюджетного и иного законодательства Республики Казахстан;
- контроль финансовой отчетности – оценка достоверности, обоснованности и своевременности составления и представления финансовой отчетности объектом контроля;
- контроль эффективности – оценка, проводимая в том числе на основе контроля на соответствие и финансовой отчетности, достижения государственными органами прямых и конечных результатов, предусмотренных в их стратегических планах, реализации государственных и бюджетных программ, оказываемых государственных услуг, использования связанных грантов, государственных и гарантированных государством займов, поручительств и активов государства, а также комплексный и объективный анализ влияния деятельности государственного органа и субъектов квазигосударственного сектора на развитие экономики, социальной сферы или отдельно взятой отрасли государственного управления [7].

На сегодняшний день проделана определенная работа по построению системы государственного финансового контроля, адекватной развивающимся рыночным отношениям и общепринятым в мировой

практике требованиям. Определены конституционные нормы государственного финансового контроля, создан Счетный комитет как конституционный орган, осуществляющий независимый от исполнительной власти контроль за исполнением республиканского бюджета, разработана Концепция реформирования органов государственного финансового контроля, принят Закон Республики Казахстан «О контроле за исполнением республиканского и местных бюджетов» и т.д. [42]

Однако остается ряд серьезных проблем, отрицательно влияющих на деятельность органов финконтроля и не позволяющих создать стратегически работающую систему госфинконтроля.

Во-первых, отсутствие единой концепции развития органов госфинконтроля. Контроль за расходованием бюджета "расташен" по разным органам.

Во-вторых, несовершенство нормативных правовых актов. В частности, нет четкого разграничения функций и полномочий органов внешнего и внутреннего контроля.

В-третьих, функции и полномочия высшего органа госфинконтроля и уполномоченного Правительством РК органа по внутреннему контролю дублируются более чем на 80 %. Аналогичная ситуация и у ревизионных комиссий маслихатов. Кроме того, вступление в силу Бюджетного кодекса от 2008 года привело также к 90 % дублированию функций и полномочий служб внутреннего контроля и уполномоченного Правительством РК органа по внутреннему контролю. В результате значительные средства расходуются на содержание госорганов, выполняющих одинаковые функции (Рисунок 15).

В-четвертых, модель действующей системы госфинконтроля приводит к наслоению контрольных мероприятий, что не дает объектам контроля нормально функционировать, поскольку идет постоянное отвлечение трудовых ресурсов. Более того, предусмотренные Бюджетным кодексом нормы, позволяют уполномоченному Правительством органу по внутреннему контролю осуществлять полномочия внешнего финконтроля. Наш анализ проведенных органами финконтроля контрольных мероприятий показал, что по-прежнему сохраняется ситуация при которой одни и те же объекты контроля подвергаются точечной проверке со стороны всех контрольных органов. К примеру, контроль использования трансфертов республиканского бюджета, перечисляемых местным бюджетам, осуществляется со стороны Счетного комитета и Комитетом финконтроля Министерства финансов, а контроль использования средств местного бюджета (полученных трансфертов) производится ревизионными комиссиями маслихата и территориальными инспекциями вышеназванного комитета. Данный факт усугубляется отсутствием действенной системы планирования контрольных мероприятий, так как в Бюджетном кодексе не

регламентирован четкий механизм взаимодействия органов госфинконтроля.

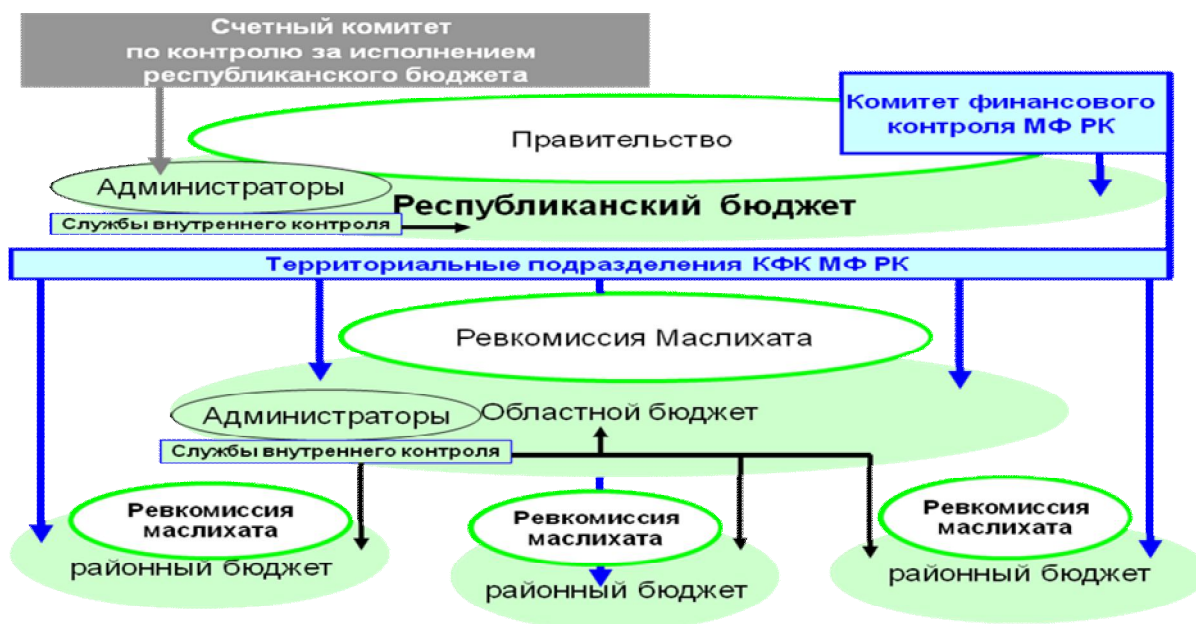


Рисунок 15. Государственный финансовый контроль по Бюджетному кодексу Республики Казахстан

В-пятых, несмотря на значительное количество органов госконтроля, наблюдается низкая эффективность работы внутренних органов госфинконтроля и ревизионных комиссий маслихатов. Если говорить конкретными цифрами то работник СК за год проверяет в среднем 5 объектов, работник уполномоченного органа Правительства по внутреннему контролю 6 объектов. Однако объемы финансовых нарушений и восстановленных средств у Счетного комитета в разы выше, чем у комитета финансового контроля.

Аналогичная ситуация и у ревизионных комиссий маслихатов.

Выработаны следующие рекомендации по снижению остроты перечисленных проблем. Переход от метода "управление бюджетными средствами" к методу "управление результатами" путем расширения самостоятельности администраторов программ и всех участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров полностью меняет систему бюджетного планирования и исполнения и требует новых подходов бюджетного контроля. С учетом этих изменений, именно ревизионные комиссии должны выступать основным экспертом и представлять свое видение на соответствие бюджета законодательству и программным документам региона. В течение трехлетнего периода важно проводить жесткий контроль за его исполнением всеми объектами и субъектами бюджетного процесса и предоставлять Маслихату, общественности качественный, объективный отчет по его ежегодному исполнению. Вступление в силу нормы Бюджетного кодекса от 2008 года

ужесточило требования к работе органов госконтроля посредством поднятия Статуса стандартов госфинконтроля, утвержденного Указом Президента РК "Об утверждении Стандартов госфинконтроля". Целью стандартов является установление единых требований, на основе которых органы госфинконтроля и их работники осуществляют контроль [43].

Председатель Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета О.Оксикбаев предлагает сформировать стройную, эффективно работающую и отвечающую международным стандартам систему государственного финансового контроля. Новая система государственного финансового контроля, построенная в соответствии с рисунком 16, исключает элементы дублирования и параллелизма функций и полномочий государственных органов финансового контроля [44].

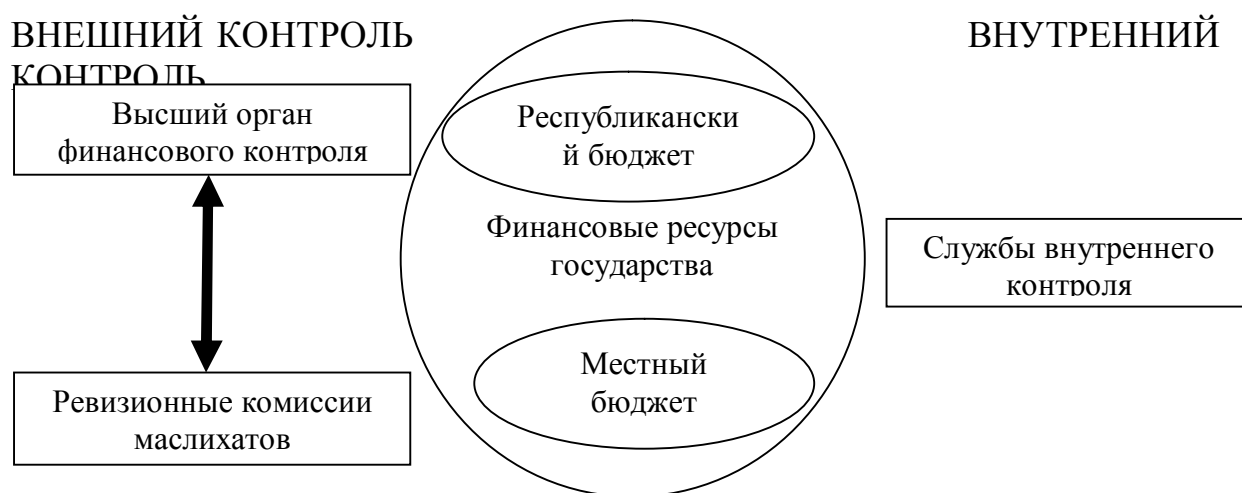


Рисунок 16. Новая система государственного финансового контроля

В соответствии с действующим законодательством контроль эффективности осуществляет в основном Счетный комитет, который призван обеспечить оценку организации и управленческой деятельности проверяемого объекта, т.е., он включает не только контроль за использованием вверенных объекту контроля ресурсов, но и оценку качества управления вверенными ресурсами и происходящих в нашей стране социально-экономических процессов.

В результате исследования мирового опыта организации финансового контроля возникла необходимость укрепления статуса и полномочий Счетного комитета как высшего органа государственного финансового контроля, путем разработки специального Закона «О Счетном комитете». В развитых странах все ВОФК работают по своим законам. Необходимо также разработать Закон о государственном финансовом контроле, в котором бы отражались объекты, виды, формы,

методы контроля, периодичность его проведения, меры, принимаемые по результатам контроля и т. д. Для укрепления независимости руководителя ВОФК, так же как и в зарубежных странах, можно на законодательном уровне продлить сроки его полномочий. В зарубежных странах функции внутреннего контроля предусмотрены в каждом государственном органе. В связи с этим в Казахстане также необходимо создать в каждом государственном органе службы внутреннего контроля, основной целью деятельности которых должно являться предотвращение финансовых нарушений [45].

На качество и эффективность внешнего контроля оказывает влияние информационно-методическое обеспечение. В настоящее время в республике ярко обозначена проблема оперативного информационного обмена между всеми контролирующими органами. В целях совершенствования взаимодействия и улучшения информационного обмена между органами государственного финансового контроля необходимо создать единую актуализированную базу данных по объектам контроля с ограничением доступа к ней по группам пользователей и внедрить технологии компьютерного аудита. Это позволит проводить мониторинг результатов контрольных мероприятий Счетного комитета, а в перспективе – всех органов государственного финансового контроля в разрезе объектов контроля, регионов и типов проводимых контрольных мероприятий. Подобная база данных позволит органам государственного финансового контроля повысить эффективность своей работы, комплексно координировать процесс контроля и сократить сроки проведения контрольных мероприятий [6].

В контексте вышесказанного можно определить основные пути повышения эффективности финансового контроля на современном этапе:

- совершенствование нормативной правовой, методической и информационной базы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, в том числе создание единой базы данных объектов контроля, внедрения методов экономического анализа, информационных технологий и компьютерного аудита;
- разграничение функций и полномочий государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов;
- укрепление статуса органов, осуществляющих внешний контроль (Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов) и принятие необходимых мер по обеспечению их независимости от исполнительной власти и статуса документов, принимаемых по результатам проводимых контрольных мероприятий ревизионными комиссиями маслихатов;
- законодательное закрепление механизмов взаимодействия и координации всех контролирующих органов в области государственных

финансов в целях устранения имеющихся элементов дублирования в их деятельности;

- совершенствование механизмов реализации решений, принятых органами внешнего контроля по итогам контрольных мероприятий;

- обеспечение доступности информации о проведении контрольных мероприятий за исполнением бюджета и использованием государственных активов;

- осуществление перехода на международные стандарты в области бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудита, что обеспечит прозрачность процесса управления государственными ресурсами, полную мобилизацию налогов, сборов и других платежей в бюджет, повысит рациональность и эффективность расходования средств государства, а также качество деятельности самих государственных органов финансового контроля;

- завершение информатизации системы государственного финансового контроля с учетом внедрения методов бюджетного программирования и проведенной реорганизации государственных органов финансового контроля путем обеспечения качественного и бесперебойного информационного сопровождения с применением необходимых мер безопасности;

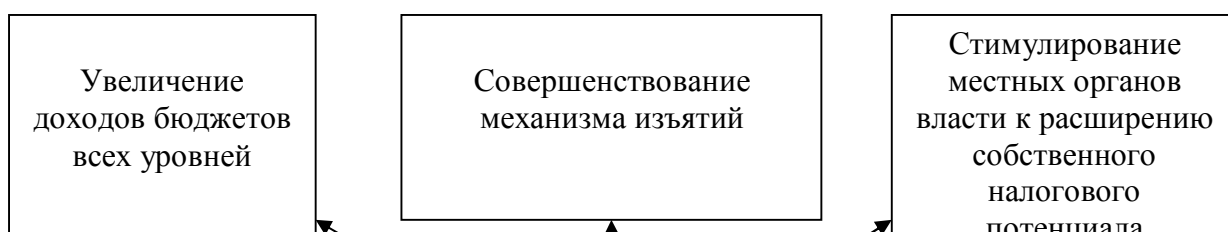
- повышение доверия населения к контролерам и их профессионализму путем предъявления квалификационных требований работников органов финансового контроля;

- усиление потенциала служб внутреннего контроля государственных органов.

3.3 Пути совершенствования бюджетной системы Республики Казахстан

Реформирование бюджетной системы требует осмысления накопленного отечественного и зарубежного опыта, выделения тенденций развития бюджетов, их реализации в практику бюджетного процесса, а также определения мероприятий, направленных на решение наиболее важных, первоочередных проблем в бюджетной сфере. Направленность преобразований в бюджетной системе должна осуществляться с учетом требования быстрой адаптации реализуемых мероприятий к имеющимся условиям.

На рисунке 17, составленном автором, представлены основные направления совершенствования бюджетной системы Республики Казахстан.



Выравнивание бюджетной
обеспеченности регионов
Казахстана

Рисунок 17. Направления совершенствования бюджетной системы
Республики Казахстан

Рассмотрим более детально представленные направления.

Основная цель политики реформирования бюджетной системы в Республике Казахстан – обеспечение всех уровней государственного управления достаточными финансовыми средствами для полноценного предоставления закрепленных за ними государственных услуг [46].

Важнейшим направлением совершенствования финансовых и налоговых отношений в бюджетной системе является последовательное повышение уровня бюджетного самообеспечения регионов республики. В этих целях за местными бюджетами должны быть закреплены постоянные и достаточные источники доходов для самостоятельного формирования бюджетов.

На местный уровень могут быть переданы только те функции, реализация которых требует осуществления непосредственно местными государственными органами властных полномочий в части определения методов, форм и размеров социальных выплат и т. п.

Пути совершенствования бюджетной системы Республики Казахстан представлены в таблице 11.

Опыт многих стран свидетельствует, что закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг целесообразно осуществлять в соответствии с областью (зоной) их применения. Услуги,

Таблица 11

Пути совершенствования бюджетной системы Казахстана

Действующая практика	Рекомендации	Эффект
1. Трансферты стали основным инструментом решения социально-	Повысить уровень бюджетного самообеспечения регионов	Местные органы власти будут заинтересованы в повышении собственной

экономических задач на местном уровне	республики: - путем квотирования доходных поступлений от налогов; - путем установления местных надбавок к республиканским налогам	налоговой базы
2. Отсутствие в бюджетном законодательстве справедливых механизмов, компенсирующих последствия применения механизма изъятий в случаях невыполнения регионами-донорами прогнозных планов налоговых поступлений.	Предусмотреть в бюджетном законодательстве случаи недовыполнения доходной части местных бюджетов, и при их возникновении производить бюджетные изъятия пропорционально проценту исполнения доходной части соответствующих местных бюджетов	Снижение негативного влияния изъятий в случае наличия неточностей в произведенных расчетах трансфертов
3. Формирование доходной базы местных бюджетов осуществляется «сверху», то есть процесс принятия решений идет сверху вниз. Местные органы управления фактически не имеют влияния на доходы и расходы бюджета	Планирование бюджетов всех уровней управления на основе относительно стабильных нормативов распределения общегосударственных доходов и налогов между звеньями бюджетной системы с одновременным четким разграничением закрепленных за ними доходов	Создаются необходимые предпосылки внедрения на уровне местных органов управления механизмов самофинансирования, при котором формирование расходов каждого звена становится в непосредственную зависимость от поступления зарабатываемых средств. Это закладывает основу самостоятельности бюджетов
4. Регионы Казахстана в значительной степени различаются по бюджетной обеспеченности	Разработать норматив минимальной бюджетной обеспеченности регионов с учетом экономических, социальных и климатических факторов	Нормативы позволят рассчитать бюджетную обеспеченность регионов, а также разработать механизм регулирования межбюджетных отношений
5. Действующая методика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов посредством использования трансфертов не способствует	Применение методики выравнивания с созданием Фонда финансовой поддержки областей, который включает Фонд выравнивания и Фонд	Повышается заинтересованность местных органов власти в увеличении собственной налоговой базы

Продолжение таблицы 11

заинтересованности местных органов власти в расширении собственной налоговой базы	стимулирования (подробнее на рисунке 18)	
6. Действующая	Применение методики	Повышается

методика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов посредством использования трансфертов не способствует заинтересованности местных органов власти в расширении собственной налоговой базы	выравнивания с созданием Фонда финансовой поддержки областей, который включает Фонд выравнивания и Фонд стимулирования (подробнее на рисунке 18)	заинтересованность местных органов власти в увеличении собственной налоговой базы
7. Реальный доходный потенциал республики выше фактически мобилизуемых в бюджете средств	Для увеличения доходов всех уровней бюджетной системы предлагается: - сокращение размеров теневого сектора экономики; - составление рейтингов регионов по развитию общего финансового и отдельно бюджетно-налогового потенциалов; - передать местным органам управления право лицензирования многих видов деятельности	- увеличение размеров налогооблагаемой базы и соответственно объемов налоговых поступлений; - заинтересованность местных органов в использовании скрытого налогового потенциала; - увеличение налоговых поступлений в бюджет
8. Национальный фонд осуществляет 2 функции: стабилизационную и сберегательную	Придать 3-ю функцию – инвестиционную и вкладывать средства в развитие национальной экономики	Двойной эффект: доходность от вложений и развитие экономики
9. Основными источниками поступлений средств в Национальный фонд являются прямые налоги от нефтяного сектора	Основным источником поступлений средств в Национальный фонд должна стать природная рента, объем которой не зависит от мировых цен	За счет ренты Казахстан мог бы покрывать расходы на поддержку науки, образования, культуры и здравоохранения

Примечание – систематизировано автором

Важнейшей составляющей этого процесса является перенесение части налогов республиканского бюджета на местный уровень. Это повысит самостоятельность местных властей, их заинтересованность во взимании налогов. Рассмотрим несколько мнений по этому вопросу:

- для уменьшения сумм субвенций и изъятий в целях развития сел и малых городов предлагается: а) в тех областях, где предусмотрены субвенции из республиканского бюджета, увеличить процент отчисления от регулируемых доходов до 100%; б) в тех областях, где предусмотрены изъятия в пользу республиканского бюджета, уменьшить процент

отчисления от регулируемых доходов в пользу республиканского бюджета [47];

- в среднесрочную фискальную политику внести изменения, предусматривающие нормы о поступлении части корпоративного подоходного налога или налога на добавленную стоимость в бюджет областей. Для этого необходимо предусмотреть в Бюджетном кодексе поступление корпоративного подоходного налога от малого и среднего бизнеса в местный бюджет.

В республике по корпоративному подоходному налогу можно установить квотирование, что значительно укрепит доходную базу местных бюджетов и будет способствовать равномерному распределению доходов между бюджетами. При этом хозяйствующие субъекты, функционирующие в регионе по ставке 20% к облагаемому доходу, будут перечислять в республиканский бюджет корпоративный подоходный налог, а по ставке 10% - в местный бюджет.

В этом случае хозяйствующие субъекты заполняют два платежных поручения с указанием счетов республиканского и местных бюджетов в отдельности. Местные исполнительные органы будут иметь ежедневную информацию о перечислении корпоративного подоходного налога в местный бюджет от каждого хозяйствующего субъекта и будут заинтересованы в улучшении финансового положения предприятия, находящегося на территории региона.

Значительное увеличение налоговых поступлений в местный бюджет существенно сократит объем целевых трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета. При этом целесообразно полностью упразднить текущие целевые трансферты местным бюджетам [29].

Относительно разграничения доходов внутри бюджетной системы, то мировой практике, как было описано в международном опыте, известно несколько способов:

- четкое разграничение конкретных видов налогов по уровням государственного управления, в результате все налоговые платежи подразделяются на общегосударственные и местные;

- разделение (квотирование) доходных поступлений от налогов путем

закрепления за каждым уровнем управления конкретной доли налогов в пределах единой ставки налогообложения;

- установление местных надбавок к общегосударственным и местным налогам.

При составлении бюджетов целесообразно использовать все эти способы разграничения доходов между бюджетами, разумно сочетая их.

Именно их сочетание позволит учесть специфику конкретных видов налоговых поступлений, их функциональное назначение и степень влияния на процесс производства. Бюджетная практика развитых стран показывает,

что ни одной из них не удавалось обеспечить разграничение доходов между звеньями бюджетной системы каким-то одним способом; всегда применялась их комбинация. У нас же в стране разграничение доходов между бюджетами осуществляется, как правило, одним способом - закрепление 100% поступления одного наименования налога в один из уровней бюджета.

Действующая в настоящее время система распределения доходов и расходных полномочий между уровнями бюджетов имеет ряд преимуществ перед предшествующими системами. Например, установлены единые для всех регионов разграничения доходных и расходных полномочий, исключающие индивидуальные льготы и привилегии для отдельных регионов.

Однако, как показывает анализ, проведенный в предыдущей главе, закрепленные налоговые поступления на областном уровне не обеспечивают финансовую стабильность бюджетов, которые на сегодняшний момент зависят от исполнения республиканского бюджета.

Для исправления недостатков межбюджетных отношений единый подход к территориям должен заключаться не в одинаковых (единых) размерах нормативов отчислений, а в единых методиках их исчисления. При этом факторы, включаемые в формулу (численность населения, бюджетные доходы и расходы и т. д.) должны быть одинаковы для всех территорий, но будут иметь разное количественное выражение, что и позволит лучше учитывать особенности каждого региона [48].

Для ликвидации встречных финансовых потоков предлагается зачислить на счет бюджетов областей реципиентов корпоративный подоходный налог и/или налог на добавленную стоимость [49].

Бюджетные изъятия приводят к снижению стимулов местных органов власти к расширению налогового потенциала регионов. Стоит указать на отсутствие в бюджетном законодательстве справедливых механизмов, компенсирующих последствия применения подобной практики в случаях невыполнения регионами-донорами прогнозных планов налоговых поступлений.

Как суммы бюджетных субвенций, так и суммы бюджетных изъятий устанавливаются законом на трехлетний период и подлежат безусловному исполнению в независимости от динамики поступлений в доходную часть местного бюджета. Однако в ситуации снижения налоговых поступлений в бюджет в результате изменений в социально-экономическом развитии регионов, сумма безусловных обязательств по бюджетным изъятиям становится существенной потерей, непосредственно затрагивающей интересы проведения политики территориального развития и способной повлиять на уровень осуществления бюджетных расходов в регионе.

В этой связи, стоит обратить внимание на возможность возобновления использования норм бюджетного законодательства,

предшествующего принятию Бюджетного кодекса, регламентировавших, что в случае невыполнения доходной части областных бюджетов (бюджетов г. Астаны и Алматы) бюджетные изъятия в республиканский бюджет производятся пропорционально проценту исполнения доходной части соответствующих местных бюджетов.

Установленный подобным образом компенсационный механизм позволит объективнее подходить к использованию инструмента отрицательных трансфертов и снизить негативное влияние изъятий в случае наличия неточностей в произведенных расчетах трансфертов.

Одним из путей решения проблемы реформации свободного бюджетного планирования могло бы стать планирование бюджетов всех уровней управления на основе относительно стабильных нормативов распределения общегосударственных доходов и налогов между звеньями бюджетной системы с одновременным четким разграничением закрепленных за ними доходов. Определение путем бюджетного планирования относительно стабильных нормативов позволяет создать необходимые предпосылки внедрения на уровне местных органов управления механизмов самофинансирования, при котором формирование расходов каждого звена становится в непосредственную зависимость от поступления зарабатываемых средств. Это закладывает основу самостоятельности бюджетов, являясь основой системы бюджетного разделизма, выступает механизмом, который бы обеспечил практическое претворение этого принципа в жизнь.

Регионы различаются по интегральному критерию, отражающему всю совокупность экономических, социальных и климатических факторов. С учетом этих факторов должен быть разработан норматив минимальной бюджетной обеспеченности регионов. Без данных нормативов невозможно определить бюджетные расходы регионов. Указанные нормативы позволят рассчитать бюджетную обеспеченность регионов, а также разработать механизм регулирования межбюджетных отношений, в частности, выделение из республиканского бюджета официальных трансфертов (субвенций, субсидий, официальных целевых трансфертов). При этом трансферты должны быть стабильными и целевыми, что усилит объективность и прозрачность механизмов финансовой поддержки местных бюджетов [6].

В методике определения целевых трансфертов на развитие государственных учреждений также предлагается учитывать не только экономические, но социальные и специфические условия регионов [47].

Особое внимание должно быть уделено повышению взаимной ответственности участников межбюджетных отношений друг перед другом, перед населением, учреждениями и организациями. Предоставление финансовой помощи должно быть обусловлено «прозрачностью» региональных бюджетов и бюджетной политики,

усилением роли государственного финансового контроля за соблюдением бюджетного и налогового законодательства [6].

В России для урегулирования бюджетной обеспеченности различных видов муниципальных образований и урегулирования налоговых доходов создаются фонды финансовой поддержки муниципальных образований, которые аккумулируются на федеральном или региональном уровне. Такие фонды поддержки местного самоуправления создаются во многих зарубежных странах, и основная их задача – финансовое выравнивание, т. е. оказание финансовой помощи тем муниципальным образованиям, которые слабее по определенным экономическим и социальным показателям [50].

В Казахстане мы предлагаем также рассмотреть возможность создания фонда финансовой поддержки областей (ФФПО) по примеру Оренбургской области Российской Федерации. Данный фонд должен включать Фонд выравнивания и Фонд стимулирования, что позволит осуществить выравнивание бюджетной обеспеченности территориальных единиц и повысить стимулы местных органов власти к увеличению собственной доходной базы.

Практику перечисления трансфертов из государственного бюджета в бюджеты проблемных регионов можно усовершенствовать путем определения бюджетной обеспеченности территориальных единиц в расчете на одного жителя, поскольку именно обеспечение населения бюджетными услугами должно являться основной целью местных органов власти.

Бюджетная обеспеченность в расчете на одного жителя рассчитывается по следующей формуле:

$$Bo_i = \frac{CD_i}{N_i} * ИБР_i, \quad (1)$$

где, Bo_i – бюджетная обеспеченность i -й области (города республиканского значения);

CD_i – собственные доходы i -й области (города республиканского значения);

N_i – численность населения i -й области (города республиканского значения);

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов для i -й области (города республиканского значения).

Индекс бюджетных расходов позволяет учитывать различия в ценах между регионами Казахстана, которые, как известно, являются значительными. Данный показатель рассчитывается по следующей формуле:

$$(2) \quad \text{ИБР}_i = \frac{\text{Пм}_i}{\text{Пм}},$$

где, Пм_i – прожиточный минимум для i -й области (города республиканского значения);

Пм – средний прожиточный минимум по Казахстану [11].

Расчеты индекса бюджетных расходов и бюджетной обеспеченности представлены в Приложении 2 и Приложении 3 соответственно.

Индекс налоговых усилий рассчитывается по следующей формуле:

$$(3) \quad \text{ИНУ}_i = (K_i / \Pi_i) / (\sum K_i / \sum \Pi_i),$$

где, K_i – сумма кассового исполнения налоговых поступлений местного бюджета по i -ой области (городу республиканского значения);

Π_i – план налоговых поступлений местных бюджетов по i -ой области (городу республиканского значения).

Объем финансовой помощи, выделяемой из Фонда стимулирования, определяется по формуле:

$$(4) \quad \text{ФПФС}_i = \text{ФС} * \text{ИНУ}_i,$$

где, ФС – объем Фонда стимулирования;

ИНУ_i – индекс налоговых усилий по i -ой области (городу республиканского значения) [11].

Расчет индекса налоговых усилий и финансовой помощи из Фонда стимулирования представлены в Приложении 4 и Приложении 5 соответственно.

На рисунке 18, составленном автором, представлена схема, в соответствии с которой наиболее целесообразно проводить распределение средств между местными бюджетами применительно к Казахстану.

Зарубежный опыт показывает, что оптимальным соотношением между Фондом выравнивания и Фондом стимулирования является 60:40 соответственно, однако исходя из результатов практических расчетов мы считаем, что для Казахстана наиболее эффективным является соотношение 55:45.

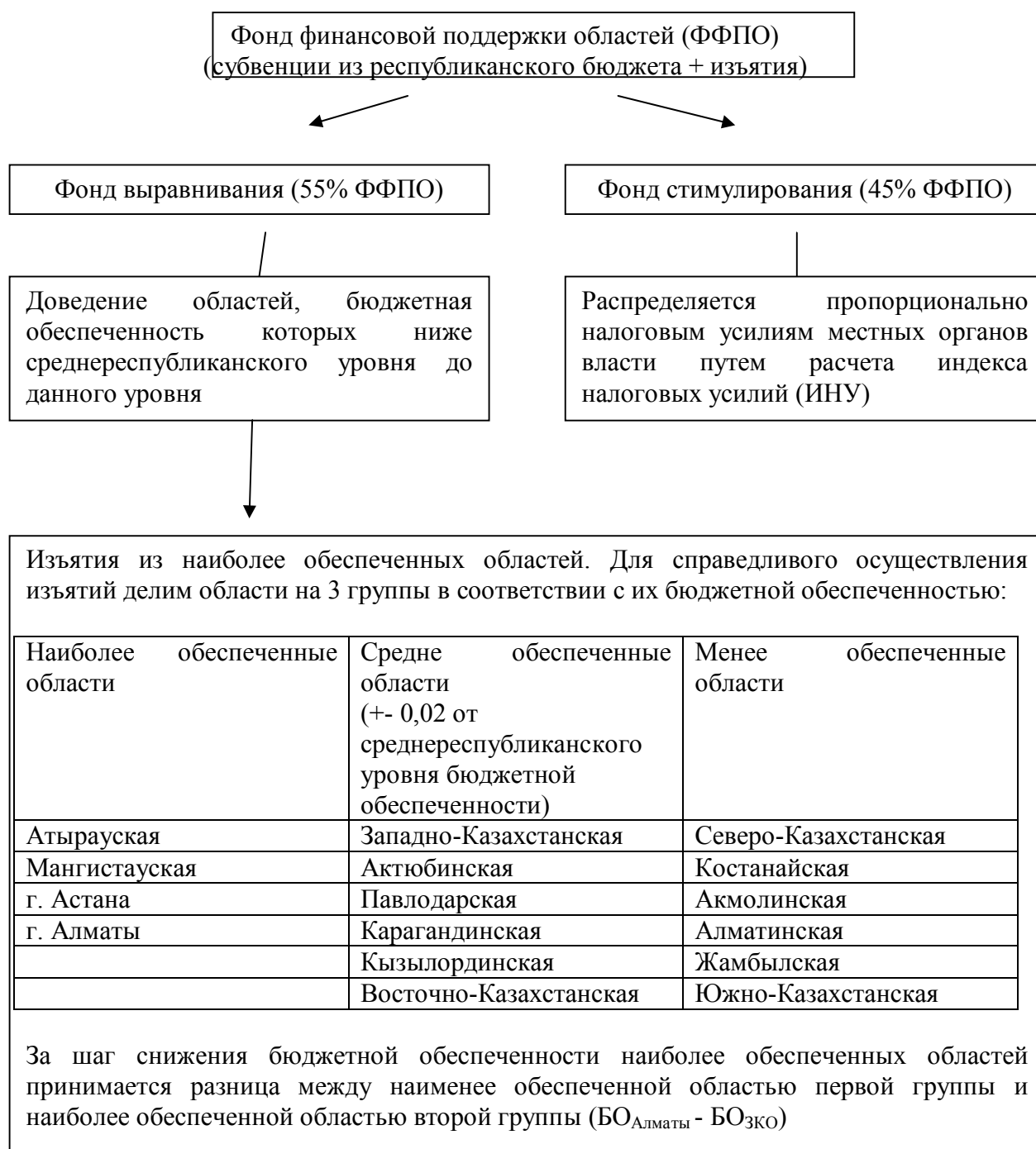


Рисунок 18. Методика выравнивания бюджетной обеспеченности регионов Казахстана.

Таблица 12 отражает бюджетную обеспеченность при существующем механизме перераспределения и при использовании средств Фонда финансовой поддержки областей.

Таблица 12

Бюджетная обеспеченность территориальных единиц на 2012 г.

Области	Бюджетная обеспеченность		
	Собственными доходами	При применении трансфертов общего характера	При распределении средств Фонда финансовой поддержки областей
г. Алматы	0,0867	0,0550	0,0734
Атырауская	0,1446	0,1125	0,1480
г. Астана	0,0896	0,0772	0,0895
Карагандинская	0,0433	0,0718	0,0585
Мангистауская	0,0921	0,0831	0,0981
Актюбинская	0,0561	0,0742	0,0731
Западно-Казахстанская	0,0644	0,0928	0,0868
Павлодарская	0,0455	0,0630	0,0680
Алматинская	0,0199	0,0487	0,0587
Восточно-Казахстанская	0,0320	0,0748	0,0635
Южно-Казахстанская	0,0117	0,0484	0,0560
Кызылординская	0,0370	0,0845	0,0693
Костанайская	0,0259	0,0607	0,0659
Акмолинская	0,0235	0,0619	0,0683
Северо-Казахстанская	0,0273	0,0861	0,0788
Жамбылская	0,0160	0,0704	0,0677
Среднее значение	0,0510	0,0728	0,0765
Разрыв	12,3577	2,3250	2,6452

В соответствии с таблицей 12, после распределения средств Фонда финансовой поддержки областей среднее значение бюджетной обеспеченности по республике повысилось на 50% по сравнению с бюджетной обеспеченностью собственными доходами и на 5% по сравнению с бюджетной обеспеченностью при применяемой системе трансфертов. Разрыв в бюджетной обеспеченности между наиболее и наименее обеспеченными областями сокращен с 12,4 раз до 2,6 раз. При применении трансфертов разрыв составляет 2,3 раза, т. е. немного меньше чем при распределении средств Фонда, однако, по-нашему мнению это компенсируется значительным стимулирующим эффектом, который достигается при применении предлагаемой нами модели выравнивания.

На рисунке 19 показана бюджетная обеспеченность регионов Казахстана до и после распределения средств Фонда финансовой поддержки.

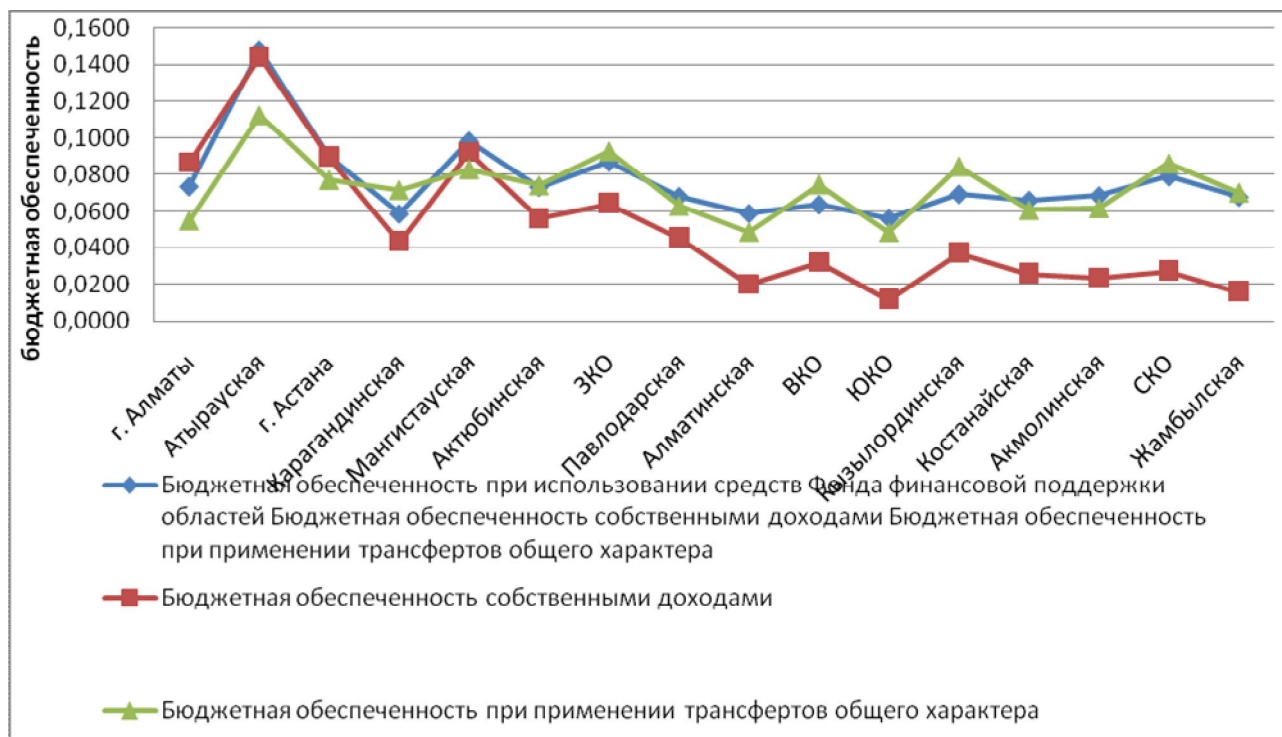


Рисунок 19. Бюджетная обеспеченность территориальных единиц в Казахстане за 2012 год

Преимущества данной методики состоят в следующем:

во-первых, сохраняется справедливость при распределении Фонда финансовой поддержки областей, поскольку область, имеющая самую низкую бюджетную обеспеченность, даже после предоставления финансовой помощи должна остаться на последнем месте, то есть не сможет не только опередить, но даже и догнать какую-либо область, не получающую средств из Фонда. При таком подходе к распределению средств ранг областей не меняется. Кроме того, это позволит поддерживать необходимые стимулы в повышении доходов за счет собственных усилий;

во-вторых, охватываются финансовой поддержкой из Фонда все области, бюджетная обеспеченность которых ниже среднего значения по республике;

в-третьих, учтено различие цен в разных областях, что нашло отражение в индексе бюджетных расходов. Он учитывает различия областей не только по численности конечных потребителей, но и по стоимости предоставляемых услуг. Индекс показывает насколько больше (или меньше) необходимо затратить бюджетных средств в расчете на душу населения в конкретной области;

в-четвертых, учтен показатель, отражающий налоговые усилия территориальных единиц по привлечению налогов в бюджет.

Для увеличения доходов всех уровней бюджетной системы предлагается:

- сокращение размеров теневого сектора экономики. Реализация мер и мероприятий по сокращению теневой экономики позволит снизить объемы неформальной и неконтролируемой экономики путем создания благоприятных условий для предпринимательства, стимулирующих его выход из «тени». Это в свою очередь увеличит размеры налогооблагаемой базы и соответственно объемы налоговых поступлений в бюджет при сравнительно низких ставках налогов, что будет способствовать росту национальной экономики [51];

- одним из способов, который подтолкнет местные органы к использованию скрытого налогового потенциала, является составление рейтингов регионов по развитию общего финансового и отдельно бюджетно-налогового потенциалов, показателя финансового самообеспечения и саморазвития, инвестиционной и инновационной активности;

- передать местным органам управления право лицензирования многих видов деятельности для упрощения процедуры выдачи лицензий и обеспечения их доступности на местах, что окажет положительное влияние на деятельность субъектов предпринимательства и, соответственно, увеличит налоговые поступления в бюджет [47].

В целях повышения эффективности использования средств Национального фонда Республики Казахстан, ему следует придать инвестиционную функцию и вкладывать средства в развитие национальной экономики. Такие вложения будут давать двойной эффект: доходность от вложений и развитие экономики. Средства, зарабатываемые в сырьевом секторе, должны тратиться на развитие высокотехнологичных производств и подготовку кадров для них [52].

Основным источником поступлений средств в Национальный фонд должна стать природная рента, объем которой не зависит от мировых цен. Перенос центра тяжести налогообложения на природно-ресурсный потенциал позволит организовать систему финансовых трансфертов между рентабельными и нерентабельными, но перспективными секторами экономики, между богатыми и депрессивными регионами, осуществить мощную социальную поддержку населения, создать систему социальных доплат к заработной плате и пенсиям. Тем самым казахстанская экономика смогла бы постепенно превращаться в социально ориентированную [53].

В мировой практике приграничные территории характеризуются наиболее высокой динамикой развития, поскольку занимают ключевое место в трансграничном движении населения и товаров, международном сотрудничестве в таких сферах, как: окружающая среда, сельское хозяйство и планирование, а также транспорт, безопасность и коммуникации. Таким образом, приграничный регион является признанным элементом системы международных экономических и

социально-политических отношений, неотъемлемой частью системы межгосударственного сотрудничества.

Особое положение в системе казахстанского приграничья занимает Западно-Казахстанская область. Это единственный регион республики, имеющий протяженную границу более полутора тысяч километров с пятью сопредельными областями Российской Федерации: Астраханской, Волгоградской, Саратовской, Самарской и Оренбургской. Примечательно, что первое межгосударственное Соглашение о принципах сотрудничества суверенного Казахстана и России было подписано в 1992 году в г. Уральске. По обе стороны границы исторически сложились прочные деловые и дружеские связи, которые за последние годы получили новый импульс развития.

Прорывным проектом в межгосударственных отношениях может стать создание ЕврАзЭС-регионов — по примеру еврорегионов, работающих в приграничных зонах европейских государств.

Еврорегионы — это приграничные сообщества международного трансграничного сотрудничества в области экономики, торговли, культуры, образования, экологии, транспорта и других направлений, создаваемые на основе принципа субсидиарности, т.е. перераспределения ответственности снизу вверх, в отличие от децентрализации — делегирования полномочий сверху вниз. Работают они по законам тех стран, где Еврорегион расположен.

В настоящее время подобные объединения можно создать в таких регионах, как:

- 1) район Восточно-Казахстанской области и Алтайского края;
- 2) район Павлодарской, Северо-Казахстанской и Костанайской областей Казахстана и Омской, Тюменской и Курганской областей России;
- 3) приграничный участок Западно-Казахстанской, Актюбинской областей от Казахстана и Оренбургской — со стороны России. Причем на данных участках пограничья уже существует технологическая замкнутость, когда сырье (нефть, газ) добывается в Казахстане, а переработка идет в России.

Для суверенитета создание еврорегионов опасности не представляет, поскольку они не имеют полномочий в области внешней политики [54].

В условиях жестких тисков конкуренции единственно верным является интеграция. Глава нашего государства неоднократно ставил эти вопросы и настойчиво продвигает идею евразийской интеграции. Для реализации этой идеи имеются достаточно весомые аргументы. Прежде всего почему в качестве центрального партнера выбрана Россия. Первый аргумент — это естественные преимущества. С этой страной у нас самая протяженная граница в 7 тыс. км. 12 субъектов Российской Федерации, в том числе промышленно развитые регионы России — Самарская, Волгоградская, Челябинская, Омская губернии — граничат с Казахстаном, а с нашей стороны 8 казахстанских областей, т.е. половина регионов страны.

У нас давние сложившиеся торгово-экономические связи. Но наиболее активно сотрудничают приграничные регионы. Объем внешней торговли Казахстана и России вырос с 23,1 млрд. долл. в 2012 г. до 23,5 млрд. долл. в 2013 г. и составил 17,9 % всего внешнеторгового оборота Казахстана [55].

Для казахстанского предпринимательства открытие широкого российского рынка означает увеличение выпуска продукции максимум в 8 раз, на 800%. Это требует расширения производства, дополнительных инвестиций, рабочей силы, новой логистики. То есть говоря о темпах освоения взаимных рынков, нужно учитывать «весовые» категории предпринимательства. Необходимо отметить, что структура российской экономики изначально была более диверсифицированной, а значит, и более конкурентоспособной [56].

Это конкурентное преимущество российского предпринимательства и сказывается на разных стартовых условиях в ТС.

Оценивая темпы развития интеграционных процессов в ТС, нужно иметь в виду, что если политические аспекты, институциональные, таможенные процедуры, вопросы технического регулирования, налогового законодательства решаются и продвигаются быстрее, то у бизнес процессов другие темпы развития, исходящие из различия в масштабах национальных экономик, их структуры, зрелости экономических отношений, качества инфраструктуры. Процесс интеграции находится в начальной стадии, экономики стран еще не успели «почувствовать» друг друга в полной мере. Однако этот процесс набирает обороты [57].

Следует отметить, что ряд введенных в строй в Казахстане новых инновационных предприятий не загружены на полную мощность вследствие недостаточного внутреннего спроса. Открытие российского рынка как части единого евразийского позволяет решить проблемы подобных предприятий. В продвижении на взаимные рынки показали свою эффективность совместные предприятия. И если российские предприниматели более активны, то и казахстанским бизнесменам необходимо создавать спрос в России, Беларуси [58].

В целом создание единого рынка повысит устойчивость и рентабельность отечественных предприятий. Повышение статуса Таможенного союза позволит перейти к взаимному регулированию совместного рынка, чтобы избежать неоправданной конкуренции.

Вступление Казахстана в ЕАЭС не закрывает для Казахстана двери на мировой рынок, а лишь способствует укреплению его позиций в условиях глобализации. Отечественные предприятия смогут выйти на новые рынки сбыта, что увеличит налоговые поступления в бюджет [59].

В 2014 году Правительством РК одобрена Программа развития регионов до 2020 года, которая взаимоувязана с реализацией Комплекса мер по развитию приграничных районов страны на 2014-2020 годы и

предусматривает принятие планов с включением проектов по диверсификации экономики, развитию МСБ, а также всей жизнеобеспечивающей инфраструктуры.

«В целом Программа вобрала в себя все мероприятия, ресурсы и целевые индикаторы, достижение которых будет обеспечивать повышение качества жизни населения и реализовывать экономический потенциал регионов», — отметил министр регионального развития Республики Казахстан Б. Жамишев [60].

Таким образом, необходимость совершенствования бюджетной системы на современном этапе развития Казахстана является объективной. Она обусловлена наличием ряда факторов, сдерживающих развитие бюджетной системы. На наш взгляд, в целях дальнейшего совершенствования бюджетной системы Республики Казахстан в первоочередном порядке следует реализовать следующие мероприятия.

1. Обоснованно закрепить налоги между уровнями власти, тем самым обеспечить все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для полноценного предоставления закрепленных за ними государственных услуг.

2. Согласно международному опыту, услуги, которыми в основном пользуются местные жители, оставить в ведении местных властей, а расходы, обеспечивающие интересы государства в целом, доверить деятельности центрального правительства.

3. Нужно заинтересовать регионы в развитии своего налогового потенциала, снижении зависимости от вливаний из республиканского бюджета (регулируемые доходы, квотирование).

4. Установить единые методики исчисления нормативов отчислений.

5. Использовать опыт создания фондов финансовой поддержки муниципальных образований в России.

6. Предусмотреть в бюджетном законодательстве компенсационный механизм пропорционального сокращения бюджетных изъятий в случае сокращения налоговых поступлений, вызванного изменениями в социально-экономическом развитии регионов.

7. Разработать нормативы распределения общегосударственных налогов и доходов с четким их закреплением между уровнями бюджетной системы, что создаст предпосылки внедрения на уровне местных органов управления механизмов самофинансирования.

8. Разработать норматив минимальной бюджетной обеспеченности регионов с учетом экономических, социальных и климатических факторов.

9. В методике определения целевых трансфертов на развитие государственных учреждений учитывать не только экономические, но социальные и специфические условия регионов.

10. Особое внимание должно быть уделено повышению взаимной ответственности участников межбюджетных отношений друг перед другом, перед населением, учреждениями и организациями.

11. Для увеличения доходов всех уровней бюджетной системы необходимо:- сокращение размеров теневого сектора экономики; - составление рейтингов регионов по развитию общего финансового и отдельно бюджетно-налогового потенциалов, показателя финансового самообеспечения и саморазвития, инвестиционной и инновационной активности; - передать местным органам управления право лицензирования многих видов деятельности для упрощения процедуры выдачи лицензий.

12. В целях повышения эффективности использования средств Национального фонда Республики Казахстан, ему следует придать инвестиционную функцию.

13. Основным источником поступлений средств в Национальный фонд должна стать природная рента, объем которой не зависит от мировых цен.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования нами были сделаны следующие выводы.

1. Бюджет является центральным звеном финансовой системы, важнейшим инструментом осуществления экономической политики государства. С его помощью государственная власть осуществляя перераспределение национального дохода, изменяет структуру общественного производства, влияет на результаты хозяйствования и осуществляет социальные преобразования. При переходе к рыночной экономике государственный бюджет не может и не должен утратить своей роли.

2. Повышение действенности бюджетного воздействия во многом зависит от степени постижения сущности этой системы, знания факторов, определяющих ее развитие. Организационной формой функционирования бюджета любой страны является бюджетная система, которая выступает важнейшим инструментом управления экономикой как в условиях административно-распределительной системы, так и в рыночных условиях. Ее существование обусловлено важностью обеспечения достаточной гибкости, маневренности и эффективности использования бюджетных ресурсов.

3. Роль республиканского бюджета в условиях децентрализации бюджетной системы остается значительной. Он является координирующим звеном в бюджетной системе и, соответственно, в организации общегосударственного хозяйства в целом.

4. Наличие в бюджетной системе местного уровня, как неотъемлемого элемента финансового воздействия отражает объективно существующую потребность регулирования социально-экономическими процессами в масштабах отдельных административных образований. Процесс расширения в условиях рыночного хозяйствования сферы экономических отношений, выражаемых рассматриваемыми бюджетами, предопределен необходимостью значительной диверсификации деятельности территориальных органов власти, важностью их активного вовлечения в регулирование территориальной экономики, воспроизводства рабочей силы, реализации региональных программ.

5. Поиск новой казахстанской модели бюджетного механизма и действенной системы межбюджетных отношений необходимо вести с учетом опыта, накопленного зарубежными странами, использовать его позитивные стороны в Казахстане. Апробированных рецептов идеальной бюджетной системы не существует. Каждая национально-государственная и административно-территориальная единица должна выбирать в различных системах именно те элементы, которые в ее специфических условиях могут дать наибольший эффект, а при этом следует прежде всего исходить из существующей социально-политической ситуации, учитывающей общий уровень развития экономики.

6. Бюджетная система Республики Казахстан в процессе своего формирования прошла три последовательных этапа, которые были выделены исходя из исторических периодов становления независимости Казахстана, изменений в бюджетном законодательстве, совершенствования организации и управления бюджетной системой страны.

7. Анализ действующей практики функционирования бюджетной системы Республики Казахстан за 2011-2013 гг. показал позитивную динамику доходов и расходов местных бюджетов. В 2009 году доходы республиканского бюджета резко сократились под влиянием мирового финансового кризиса, снижения цен на экспортные товары. Замедление бизнес активности не могло не сказаться на поступлениях налогов и проведенный анализ по крупным налогам показал, что динамика их поступлений стала замедляться либо развиваться в разрез традиционным темпам. Расходы в 2009 году были секвестированы. В 2010 году благодаря принятым антикризисным мерам и относительной стабилизации ситуации на внешних рынках, экономика Казахстана восстанавливается, доходы и расходы бюджетов вновь характеризуются позитивной динамикой.

8. Анализ также выявил наличие следующих тенденций в бюджетной системе Республики Казахстан:

- многие из провозглашенных законодательными документами принципов организации бюджетной системы носят декларативный характер и в практике бюджетного планирования реализуются не полностью;
- продолжается централизация налоговых поступлений в республиканский бюджет;
- трансферты стали основным инструментом решения социально-экономических задач на местном уровне;
- неравенство регионов по обеспеченности доходными источниками;
- сохраняется механизм централизованного регулирования доходов местных бюджетов. Это мешает их финансовой самостоятельности, закрепляет зависимость развития местной экономики и социальной сферы от решений, принимаемых вышестоящими органами власти;
- действующие механизмы регулирования межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у одних регионов и лишают другие регионы серьезных стимулов к развитию, не только порождают, но и усиливают региональную дифференциацию, требуют все больших объемов перераспределения финансовых ресурсов;
- существующая практика изъятий не предусматривает случаев невыполнения регионами-донорами прогнозных планов налоговых поступлений вследствие изменений в их социально-экономическом развитии;

- реальный доходный потенциал республики выше фактически мобилизуемых в бюджете средств;
- нецелевое использование бюджетных средств.

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости принятия следующих мер по совершенствованию бюджетной системы Республики Казахстан.

1. Выработка новых теоретических подходов и практических обоснований принципов построения и механизма функционирования бюджетной системы; создание дееспособного бюджетного механизма, позволяющего воплотить данные принципы на практике.

2. Законодательное закрепление доходных источников за бюджетами соответствующего уровня на основе разумной комбинации между твердым закреплением источников средств, дифференцированным процентным распределением поступлений и присоединением ставок по отдельным налогам.

3. Применение методики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов с созданием Фонда финансовой поддержки областей, который включает Фонд выравнивания и Фонд стимулирования. Данная методика позволяет сохранять справедливость, поскольку область, имеющая самую низкую бюджетную обеспеченность, даже после предоставления финансовой помощи должна остаться на последнем месте; учитывает различие цен в разных областях; повышает заинтересованность местных органов власти по привлечению налогов в бюджет, распределяя средства пропорционально налоговым усилиям.

4. Планирование бюджетов всех уровней управления на основе относительно стабильных нормативов распределения общегосударственных доходов и налогов между звеньями бюджетной системы с одновременным четким разграничением закрепленных за ними доходов, что создаст предпосылки для перехода местных бюджетов на самофинансирование.

5. Предусмотреть в бюджетном законодательстве случаи невыполнения доходной части местных бюджетов, и при их возникновении производить бюджетные изъятия пропорционально проценту исполнения доходной части соответствующих местных бюджетов.

6. Для увеличения доходов всех уровней бюджетной системы предлагается: сокращение размеров теневого сектора экономики; составление рейтингов регионов по развитию общего финансового и отдельно бюджетно-налогового потенциалов; передача местным органам управления право лицензирования многих видов деятельности.

7. Повысить эффективность финансового контроля за исполнением бюджета путем:

- совершенствования нормативной правовой, методической и информационной базы контроля за исполнением республиканского и местных бюджетов, в том числе создание единой базы данных объектов контроля, внедрения методов экономического анализа, информационных технологий и компьютерного аудита;

- разграничения функций и полномочий государственных органов, осуществляющих внешний и внутренний контроль за исполнением республиканского и местных бюджетов;

- укрепления статуса органов, осуществляющих внешний контроль (Счетного комитета и ревизионных комиссий маслихатов) и принятие необходимых мер по обеспечению их независимости от исполнительной власти и статуса документов, принимаемых по результатам проводимых контрольных мероприятий ревизионными комиссиями маслихатов;

- законодательного закрепления механизмов взаимодействия и координации всех контролирующих органов в области государственных финансов в целях устранения имеющихся элементов дублирования в их деятельности;

- усиления потенциала служб внутреннего контроля государственных органов.

8. В целях повышения эффективности использования средств Национального фонда Республики Казахстан, ему следует придать инвестиционную функцию. Основным источником поступлений средств в Национальный фонд должна стать природная рента, объем которой не зависит от мировых цен.

9. В политике по совершенствованию приграничного сотрудничества следует учесть весь комплекс взаимоотношений со странами, имеющими с нами государственную границу, правительства которых сталкиваются с аналогичными проблемами. Речь идет и об опыте разработки законодательной базы европейского регионализма, который может оказаться полезным для нас. В условиях глобализации, а также дальнейшего углубления приграничного сотрудничества Казахстана и России эти обобщения могут быть весьма полезны.

Реализация предложений, обоснованных в монографической работе, будет способствовать дальнейшей реализации Государственной программы по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан, основными качественными результатами которой станут рост производительности труда, развитие и укрепление национальной инновационной системы, усиление роли малого и среднего бизнеса, диверсификация экономики, рациональная организация производительных сил и повышение качества человеческого капитала.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Основы финансов: учебник//Мельников В. Д.– Алматы: ТОО «Издательство LEM», 2005. – 560 с.
2. Бюджет: составление, утверждение, исполнение: учебное пособие// Жуйриков К. К. Алматы, 2008. – 274 с.
3. Государственные финансы: учебное пособие// Интыкбаева С. Ж. Алматы: «Эверо», 2008. – 148 с.
4. Государственные финансы: учебное пособие// Брайчева Т.В. Санкт-Петербург: Питер, 2009. – 288с.
5. Макарова Н. А. Бюджет и бюджетная система Казахстана - Астана, 2010. – 336 с.
6. Проблемы эффективности использования средств государственного бюджета Республики Казахстан в условиях развития рыночных отношений // Кулекеев Ж.А., Султангазин А.Ж., Зейнелгабдин А.Б., Мухаметкарим А.М. Под общ. ред. д.э.н. Серикбаева А.С. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2011. – 194 с.
7. Бюджетный кодекс Республики Казахстан, Астана, Акорда, 4 декабря 2008 года, № 95-IV ЗРК – 24 с.
8. Государственный бюджет: учебник// Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А. Алматы, 2011 - 280 с.
9. Новая бюджетная политика Республики Казахстан//АО «Институт экономических исследований» Министерства экономического развития и торговли Республики Казахстан, Астана, 2011 – 106 с.
10. Указ Президента Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 962 О Концепции формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан – 8 с.
11. А.М. Балтина, В.А. Волохина Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: Монография. – Оренбург: ОГУ, 2010. - 197 с.
12. С. Б. Беткарев О моделях межбюджетных отношений в федеративных государствах//Финансы и кредит – 2009 - 22 (358) – 96 с.
13. Гапоненко Н. Н. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования//автореферат, Москва, 2009 – 26 с.
14. Е. В. Палий Распределение налогов между уровнями бюджетной системы// под общ. ред. А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте РК, 2009 - 87 с.
15. К. Жуйриков Основные принципы взаимоотношений между республиканским и местными бюджетами//Банки Казахстана – 2009 - №8 – 92 с.
16. Ш. С. Досболова Бюджетная деятельность как разновидность финансовой деятельности государства// научные труды «Адилет» - 2010 – №2 – 70 с.

17. Н. М. Кучукова Макроэкономические аспекты реформирования финансово-кредитной системы: предпосылки, тенденции и перспективы развития, монография – Астана: «КазУЭФМТ», 2011 – 310 с.
18. М. Дуйсенгалиева Этапы формирования бюджетной системы Казахстана и дальнейшие направления укрепления финансовой дисциплины// Финансы Казахстана – 2012 – №2 – 88 с.
19. Э. А. Ли Бюджетная система независимого Казахстана// научные труды «Адилет» - 2012 - №1 – 50 с.
20. Информационное агентство «Казахстан сегодня» Реорганизация ряда министерств не понесет дополнительных затрат из бюджета – Жамишев// <http://www.zakon.kz/166182-reorganizacija-rjada-ministerstv-ne.html>, 14.03.2011 г.
21. Е. Н. Белиспаев Реформа бюджетного законодательства – основа эффективного управления бюджетными ресурсами//Саясат – POLICY – 2012 - №3 – 76 с.
22. П. Б. Исахова, Г. О. Жангутина Изменения в бюджетном законодательстве Казахстана//Аль-Пари – 2009 - №4 – 116 с.
23. Бурлаченко С. Эволюция структуры государственного бюджета РК//«Саясат – 2010 - №3 – 56 с.
24. Доклад Министра финансов Республики Казахстан Жамишева Б.Б. О предварительных итогах исполнения государственного бюджета за 2009 год и задачах на первый квартал текущего года//www.minfin.kz, 14.03.2011 г.
25. Выступление Министра финансов РК Жамишева Б.Б. на заседании Правительства РК по вопросу «Об итогах исполнения государственного бюджета за 2010 год»// www.minfin.kz, 14.03.2011 г.
26. Доклад Министра финансов Республики Казахстан Жамишева Б.Б. «Об итогах исполнения государственного бюджета за 2008 год и задачах на первый квартал 2009 года»// www.minfin.kz, 14.03.2011 г.
27. Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета «Об итогах исполнения республиканского бюджета за 2010 год»
28. Выступление Министра финансов Республики Казахстан Жамишева Б.Б. в Мажилисе Парламента Республики Казахстан 25 мая 2009 года, Презентация отчета об исполнении республиканского бюджета за 2008 год//www.minfin.kz, 20.03.2011 г.
29. Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система Казахстана: становление и развитие: монография – Астана: Изд. КазУЭФМТ, 2008 - 226с.
30. А. Абдуллина Способ разумной экономии// Экспресс К - №308 - 11.04.2009 – 66 с.
31. А.И.Худяков. Финансовое право Республики Казахстан. Особенная часть - Норма-К, 2002. – 260с.

32. Развитие системного анализа федерализма и региональные аспекты в области налогообложения// учебно-методическое пособие Е.А. Иванова, О.В. Кузнецова, О.К. Чепляева; под ред. С.М. Шахрая. М.: НИИ СП, 2008 - 119стр.
33. Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета «Об итогах исполнения республиканского бюджета за 2012 год»
34. Трехлетний, новый, реальный//Казахстанская правда от 11.01.2008. – 18 с.
35. Садыкова Р.Б. Финансовый механизм бюджетного обеспечения регионов//Автореферат, Алматы, 2009 – 24с.
36. Кучукова Н. К. Бюджетный процесс и финансовый контроль в Республике Казахстан, материалы круглого стола, под общ. ред. А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте РК, 2010 - 87 с.
37. Б. Мукина, Местные бюджеты и механизм межбюджетных отношений: зарубежный опыт//АльПари, №1, 2010 - 86 с.
38. К. Ж. Исмагулов, Основные пути совершенствования бюджетной политики в Республике Казахстан//Транзитная экономика, 2011 – 98 с.
39. Послание Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Построим будущее вместе» от 28.01.2011 г. – 8 с.
40. Оксикбаев О.Н. Вопросы повышения эффективности внешнего и внутреннего государственного финансового контроля в процессе реформирования бюджетной системы// «Система государственного финансового контроля в Республике Казахстан: проблемы и перспективы», Академия государственной службы при Президенте РК, 2010 – 286 с.
41. Капсалямова С. С. Понятие и правовая характеристика бюджетного контроля//Экономика и право Казахстана, №19, 2008 – 76 с.
42. Оксикбаев О. Н. Проблемы и перспективы развития государственного контроля в Республике Казахстан// «Государственный финансовый контроль: проблемы и поиск решений», Фолиант, 2008 – 486 с.
43. Загоскина З. П. Активизация государственного финансового контроля в управлении экономикой//Автореферат, Алматы, 2010 – 25 с.
44. Оксикбаев О. Н. Долгосрочные приоритеты развития системы государственного финансового контроля//Сборник статей, Астана, 2008 – 429 с.
45. Кудикенова Д. Г. Финансовый контроль в Республике Казахстан и пути его совершенствования на современном этапе//Автореферат, Караганда, 2009 – 24 с.
46. Бурлаков Л. Совершенствовать межбюджетные отношения//Финансы Казахстана, №6, 2012 – 68 с.

47. Мукашева Б.А., Кучукова Н.К., Абылхан М., Нурпеисов Ж.Н., Ахметжанова Г.Т., Султангазин А.Ж. материалы круглого стола Бюджетный процесс и финансовый контроль в Республике Казахстан// под общ. ред. А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте РК, 2008 - 87 с.
48. Османов Ж. Республиканский и местный бюджеты: проблемы межбюджетных отношений// Евразийское сообщество, №2, 2005 – 96 с.
49. Бюджетный кодекс Республики Казахстан: практическое пособие. – Алматы: ТОО «Издательство Норма-К», 2008 - 156 с.
50. Мукина Б. Местные бюджеты и механизм межбюджетных отношений: зарубежный опыт//Аль-Пари, №1, 2009 – 160 с.
51. Нурумов А. А., Омаров К. Т. Влияние налогово-бюджетной политики на экономический рост Республики Казахстан//Финансы и кредит, 14 (254), 2012 – 118 с.
52. Халитова М. М., Османов Ж. Д. Повышение эффективности использования средств Национального фонда//Под ред. О. Сабдена – Алматы, Институт экономики МОН РК, 2012 – 30 с.
53. Берентаев К., Нацфонду приняли новую концепцию// http://prodengi.kz/publikacii/nacfondu_prinyali_novuyu_konsepciyu_razvitiya/, 07.04.2010 – 6 с.
54. Башмаков А.А. От приграничного сотрудничества к евразийской экономической интеграции// Сборник научных трудов – Алматы, КИСИ при Президенте РК, 2013 – 216 с.
55. Осанов С., Нарастивать экспорт//Казахстанская правда, № 66 (27687), 05.04.2014 г. – 14 с.
56. Магер Ю., К новому уровню интеграции// Казахстанская правда, № 83 (27704), 30.04.2014 г. – 16 с.
57. Кодашева Г.С., Жубаев С.Д., Проблемы формирования доходной части местных бюджетов Республики Казахстан// <http://www.group-global.org/publication/view/2124> - 27.02.2013 г. – 4 с.
58. Берстенбаев К.С., Местный бюджет// <http://budget.kz/mestnyy-byudzhets/>, 10.01.2014 г., - 6 с.
59. Магер Ю., Алибекова Р., Тулешева Г. Крепкий фундамент для сильной страны// Казахстанская правда, № 71 (27692), 12.04.2014 г. – 16 с.
60. Карасаев Е., Правительством РК одобрена программа развития регионов до 2020 года//<http://minregion.gov.kz/> – 4 с.