

Казахский экономический университет им. Т. Рыскулова

УДК 336.14(574)

На правах рукописи

ДЖАРИКБАЕВА ДИНАРА ТУРАРОВНА

**Межбюджетные отношения
и межбюджетный регионализм в Республике Казахстан**

6D050900 - Финансы

Диссертация на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)

Научные консультанты
д.э.н., профессор, Интыкбаева С.Ж.
д.э.н., профессор Ряховский Д.И.

Республика Казахстан
Алматы, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	8
1.1 Теоретические подходы к современной трактовке межбюджетных отношений в контексте финансового выравнивания.....	8
1.2 Межбюджетный регионализм и финансовая децентрализация.....	25
1.3 Генезис подходов к регулированию межбюджетных отношений.....	38
2 ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РК.....	48
2.1 Инструменты механизма регулирования межбюджетных отношений.....	48
2.2 Межбюджетные трансферты и фискальная политика в обеспечении финансового выравнивания регионов.....	64
2.3 Оценка фискальных и расходных полномочий местных бюджетов.....	83
3 МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ	99
3.1 Проблемы воздействия механизма межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение регионов.....	99
3.2 Разработка модели межбюджетного регионализма как основы финансовой децентрализации.....	114
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	140
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	144
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	152

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Разработка эффективной системы межбюджетных отношений является одной из наиболее сложных и политизированных проблем бюджетной реформы.

Построение унитарного государства с предоставлением максимальной самостоятельности региональным органам власти в решении социально-экономических задач на подведомственной им территории требует создания адекватного механизма межбюджетных отношений, отвечающего и общегосударственным интересам, и интересам территорий, и органов местного самоуправления.

В настоящее время, несмотря на смену концепций, программ, совершенствование бюджетного законодательства, модель взаимодействия уровней власти все еще не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма. Очевидными проявлениями несовершенства межбюджетных отношений являются чрезмерная дифференциация регионов по уровню социально-экономического развития и неоправданная бюджетная асимметрия. Реалией современной действительности является наличие высокодотационных регионов с низкой динамикой социально-экономических показателей и невысоким уровнем жизни населения.

Недостаточная реализация таких принципов бюджетной системы, как самостоятельность бюджетов, разграничение доходов и расходов, ведет к потенциальной несбалансированности бюджетной системы, усилению тренда вертикального финансового дисбаланса.

Ключевой проблемой на региональном и местном уровне остается недостаточное финансовое обеспечение. Уровень доходов региональных бюджетов находится в прямой зависимости от положений законодательства центрального правительства. В таких условиях особую актуальность приобретают вопросы оценки результативности межбюджетных отношений.

На местные бюджеты в Казахстане возложены функции по обеспечению социальной и бытовой инфраструктуры регионов, финансированию большинства объектов социальной сферы, общественного транспорта, жилищно-коммунального хозяйства. Проблемы помощи нижестоящим бюджетам решаются в республике путём выделения трансфертов из республиканского бюджета, что предполагает ограничение местных властей в решении вопросов их использования.

В этих условиях большинство местных бюджетов являются дефицитными. Несовершенство во взаимоотношениях республиканского и местных бюджетов приводит к неэффективному использованию бюджетных средств, развитию иждивенческих настроений в отношении выделенных трансфертов, снижению эффективности налогового администрирования.

Следует отметить, что в Казахстане ни в Бюджетном кодексе, ни в других нормативных правовых документах не закреплены нормативы минимальной бюджетной обеспеченности для регионов, учитывающие их социально-

экономическое развитие, различия в структуре населения, климатических, географических условиях.

Несмотря на обилие бюджетных реформ, проводимых в период становления независимости РК, требуют своего дальнейшего развития вопросы укрепления межбюджетного регионализма, расширения самостоятельности местных властей в процессе формирования и использования бюджетных средств.

Все это обуславливает необходимость тщательного пересмотра существующей системы межбюджетных отношений, которая должна служить интересам укрепления государственности, поэтому необходимы кардинальные изменения в сфере регулирования межбюджетных отношений, направленные на укрепление самостоятельности местных исполнительных органов, расширение их возможностей в мобилизации ресурсов местных бюджетов с одновременным усилением ответственности и контроля. Поэтому требуют своего пересмотра существующие методики определения выделяемых сумм трансфертов, процедуры и условия предоставления, а также оценка результативности их использования.

Динамичность процесса реформирования отношений внутри бюджетной системы, актуализация финансовых ограничений регионов, а также недостаточная разработанность этих вопросов обусловили выбор темы исследования.

Степень разработанности темы. Научная постановка проблемы межбюджетного регулирования и финансовой децентрализации требует комплексного и системного использования теоретического наследия зарубежных, российских и казахстанских ученых.

Проблемы бюджетных отношений и государственного регулирования исследованы в работах классиков и современных западных исследователей: А.Смит, Д.Риккардо, Дж.М.Кейнс, В. Парето, Н. Калдор, Дж. Хикс, Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв, Дж. Стиглиц, Дж. Робертс И. Бапп, А. Премчанд, Р. Аллан и Д. Томаси и другие.

Современными российскими экономистами, изучающими проблемы государственного бюджета и вопросы межбюджетного регулирования, являются: В.М. Родионова, Т. В.Брайчева, А.М. Балтина, В.А. Волохина, А.М. Бирман, В.К. Сенчагов, А.М. Бабич, Л.Н.Павлова, А.В.Иконников, М.В.Романовский, В.Б. Христенко, И.И. Мазур, и другие.

В отечественной литературе отдельные аспекты оценки эффективности бюджетных расходов и межбюджетных отношений освещены в работах ведущих казахстанских ученых и экономистов, научные труды которых оказали большое влияние в процессе исследования поставленных проблем: У.Б. Баймуратова, А. Есентугелова, В.Д. Мельникова, К.К. Ильясова, А.Б. Зейнельгабина, Н.К. Кучуковой, С.Ж. Интыкбаевой, П.Б. Исаховой, А.А. Нурумова, С.М. Омирбаева, А.А. Адамбековой, Г. Махмутовой, З.Д. Искаковой и другие.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретико-методологических основ и научно-

практических рекомендаций по обеспечению эффективного механизма регулирования межбюджетных отношений на основе межбюджетного регионализма. В соответствии с поставленной целью необходимо решение следующих задач:

- исследовать концептуальные подходы организации межбюджетных отношений на основе финансового выравнивания;
- обосновать содержание межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации с учетом реалий обеспечения саморазвития территорий;
- изучить зарубежную практику финансового выравнивания и разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы с целью ее адаптации в казахстанской практике;
- дать оценку эволюционного развития инструментов механизма регулирования межбюджетных отношений в республике;
- определить особенности воздействия механизма межбюджетного трансфертов на обеспечение горизонтальной и вертикальной сбалансированности местных бюджетов.
- разработать модель межбюджетного регионализма как основы финансовой децентрализации.

Объектом исследования Объектом исследования является система межбюджетных отношений Республики Казахстан.

Предметом исследования является совокупность финансовых отношений, возникающих в процессе функционирования бюджетов всех уровней управления.

Теоретической и методологической основой работы являются фундаментальные положения современной экономической науки. В работе широко использовались труды ведущих зарубежных и казахстанских экономистов, раскрывающие закономерности развития бюджетной системы. Информационную базу исследования составили законодательные и нормативные акты Республики Казахстан, Агентства Республики Казахстан по статистике, материалы монографических и периодических изданий.

Рабочая гипотеза исследования. Расширение бюджетных полномочий и ответственности местных исполнительных органов ведёт к укреплению доходов местных бюджетов, что способствует повышению эффективности межбюджетного регионализма и росту бюджетной обеспеченности населения в регионах республики.

Основные положения, выносимые на защиту: На защиту выносятся научно-методические разработки, включающие теоретические положения межбюджетного регионализма, а также практические рекомендации по усилению финансового обеспечения деятельности местных исполнительных органов:

- научные результаты комплексного исследования концептуальных подходов организации межбюджетных отношений на основе финансового выравнивания, которое предусматривает систему форм и методов государственной финансовой поддержки каждого уровня государственного

управления, направленного на обеспечение финансовыми ресурсами территорий, достаточными для решения поставленных задач;

- эволюция становления и развития инструментария механизма регулирования межбюджетных отношений;

- оценка результативности системы регулирования межбюджетных отношений с учетом их воздействия на систему обеспечения финансовой самодостаточности регионов;

- воздействие межбюджетных трансфертов на формирование ВРП и доходной базы местных бюджетов, позволяющая выявить их взаимозависимость;

- модель межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации, направленная на обеспечение сбалансированности интересов субъектов межбюджетных отношений.

Научная новизна

Анализ теоретических и практических аспектов межбюджетного регионализма в РК позволил сформулировать ряд выводов и заключений, обладающих научной новизной:

- уточнено содержание, как главный фактор социально-экономического развития регионов;

- конкретизированы принципы организации межбюджетных отношений с учётом современных реалий;

- углублены и развиты концептуальные основы межбюджетного регионализма с учетом авторской трактовки как системы экономических отношений между участниками бюджетного процесса, направленной на создание условий для обеспечения саморазвития территорий с учётом интересов субъектов бюджетных отношений;

- дана критическая оценка современного состояния практики регулирования межбюджетных отношений в республике, систематизированы факторы, сдерживающие их эффективное использование;

- на основе комплексного исследования межбюджетных трансфертов и фискальной политики региональных властей, выявлена корреляционная зависимость между выделяемыми трансфертами и фискальными инструментами (налогами, расходами, дефицитом бюджета)

- разработана модель межбюджетного регионализма как основа финансовой децентрализации, предусматривающая укрепление доходной базы местных исполнительных органов на основе нормативов перераспределения налогов и выделяемых трансфертов.

Практическая значимость. Выводы и рекомендации автора могут быть использованы в деятельности центральных и местных исполнительных органов в процессе разработки механизма укрепления доходов местных бюджетов на основе развития межбюджетного регионализма и финансового выравнивания регионов.

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные научные положения и результаты диссертационного исследования докладывались и обсуждались на международных

республиканских и зарубежных научно-практических конференциях «VI Рыскуловские чтения: социально-экономическая модернизация Казахстана в условиях глобальной финансовой нестабильности», (г. Алматы 2012г.) «Стратегия Казахстана 2030 : парадигма устойчивого развития государства на перспективу » (г. Туркестан 2012г.); «Актуальные проблемы современной науки», (г. Краснодар РФ 2013г.). Материалы работы издались в международной базе цитирования Scopus, журнал «World Applied Sciences Journal», «Improving the budget regionalism instruments in Kazakhstan»

Публикация результатов исследования. По теме диссертационной работе опубликовано 9 научных работ общим объемом 5,39 п.л. в том числе в изданиях, рекомендованных Комитетом по контролю в сфере науки и образования МОН РК - 3.

Структура докторской диссертации. Диссертационная работа состоит из введения, трех разделов, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

1.1 Теоретические подходы к современной трактовке межбюджетных отношений в контексте финансового выравнивания

Проблематика организации и регулирования межбюджетных отношений определяется необходимостью обеспечения баланса интересов всех участников бюджетного процесса. В системе государственных финансов бюджет занимает центральное место.

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.

Реформирование бюджетной системы и межбюджетных отношений 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.

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.

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 [1].

В настоящее время имеется ряд проблемных вопросов в вопросах организации и осуществления местного самоуправления. Как известно, в

развитых странах мира местное самоуправление создавалось в несколько этапов, и этот процесс носил исторически длительный характер. В Казахстане также прорабатываются подходы к решению проблем местного самоуправления и фундаментальный вопрос упирается в определение параметров модели местного самоуправления, которая бы соответствовала условиям и реалиям нашей страны [2].

Проблема межбюджетных отношений давно изучается в государственных органах, в научных кругах и в прессе. Однако для 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.

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 [6].

Научная систематизация теоретических положений относительно организации и регулирования межбюджетных отношений предполагает, на наш взгляд, исследование следующих аспектов:

- уточнение содержания межбюджетных отношений в посткризисный период;
- определение принципов организации межбюджетных отношений;
- проанализировать влияние кризиса на организацию межбюджетных отношений)
- выявление факторов, определяющих характер государственного регулирования межбюджетных отношений в посткризисный период;
- исследование и раскрытие сущности и целей финансового выравнивания;
- изучение инструментов финансового выравнивания применительно к современным тенденциям развития бюджетного процесса.

Как показал анализ теоретических положений, принципиальных различий между содержанием понятия «межбюджетные отношения» у разных авторов не выявлено. Большинство из них определяет межбюджетные отношения как отношения между уровнями власти в бюджетном процессе.

В отдельных определениях уточняется, по какому поводу складываются данные отношения.

В трудах зарубежных специалистов термин «межбюджетные отношения» не формулируется, отождествляется с широко известным понятием «бюджетный федерализм», «фискальный федерализм». Между тем, данные понятия характеризуют разные экономические категории.

Систематизация анализируемых определений понятия «межбюджетные отношения» представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Анализ подходов к содержанию и организации понятия «межбюджетные отношения»

Автор	Подходы к понятию «межбюджетные отношения»	Комментарий, недостатки
1	2	3
Экономический словарь	Межбюджетные отношения (федерализм) - форма автономного функционирования бюджетов различного уровня государственной власти, основанная на четко сформулированных в закрепленных законодательных нормах, положениях.	Отождествление понятий «межбюджетные отношения» и «федерализм»
Веспер Д.	Форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает учёт интересов всех участников бюджетного процесса на основе достижения компромисса и самостоятельного управления функционированием всех звеньев бюджетной системы.	Не отражены финансовые аспекты компромисса интересов
Финансовая конституция ФРГ	Межбюджетные отношения - это отношения между органами власти различных уровней по поводу разграничения доходов и расходов; распределению совместных налогов по временным нормативам, а так же перераспределению средств между бюджетами различных уровней.	Комплексно отражены финансовые аспекты и инструменты
Бюджетный кодекс РФ	Отношения между органами государственной власти РФ, органами власти субъектов федерации и местного самоуправления	Не уточнены целевые установки, области применения – бюджетный процесс
Бюджетный кодекс РК	межбюджетными называются отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе	Не уточнено, по какому поводу складываются эти отношения
Бабич А.М., Павлова Л.Н.	Совокупность отношений между органами государственной власти, органами власти субъектов федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных правомочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности органов власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов и бюджетного процесса.	Допускается возможность отклонения полномочий органов власти от юридических норм. Понятия «составление, утверждение и исполнение бюджетов» и «бюджетный процесс» тождественны
Любимцев Ю.	Системно организованные денежные потоки и связи между субъектами межбюджетных отношений по формированию, распределению и использованию бюджетных фондов и грантов	Не уточнены субъекты межбюджетных отношений. Понятие «грант» является составляющей бюджета и не может рассматриваться вне его.

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Васильева М.В., Малый Н.А., Перекрытова Л.В.	Совокупность взаимодействий органов государственной власти РФ с органами власти субъектов федерации и местного самоуправления по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей и ответственности власти в области составления, утверждения и исполнения бюджетов, обеспечивающих проведение эффективной распределительной и перераспределительной политики	Громоздкое определение. Понятие «эффективная распределительная политика» требует уточнения. Эта политика не может быть целевой установкой межбюджетных отношений.
Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С.	межбюджетными называются отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе	Дана трактовка в соответствии с Бюджетным кодексом
Кучукова Н.К.	Действующий механизм межбюджетных отношений не стимулирует укрепление налоговой базы местных бюджетов и бюджетное выравнивание по регионам.	Дана оценка механизма регулирования межбюджетных отношений.
Нурумов А.А.	Эффективная система межбюджетных отношений – это компромисс, продукт синтеза экономических интересов государства, населения и предпринимательства	Не уточнена основа этого компромисса, размыта финансовая составляющая самостоятельного управления
Мельников В.Д.	межбюджетными называются отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе	Дана трактовка в соответствии с Бюджетным кодексом
Исахова П.Б.	межбюджетными называются отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе	Дана трактовка в соответствии с Бюджетным кодексом
Примечание - Систематизировано автором		

Следует отметить, что в казахстанских изданиях преимущественно приводятся определения термина в соответствии с действующим законодательством.

В работах казахстанских учёных дана оценка действующей практике межбюджетных отношений и видение авторов на данную экономическую категорию. Казахские учёные Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С., раскрывая сущность и механизм регулирования межбюджетных отношений отмечают: «В казахстанской практике межбюджетные отношения понимаются по аналогии с бюджетным федерализмом [7].»

Бюджетный разделизм (регионализм) – отношения между органами власти РК и местными органами власти по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, их распределения между республиканским и местными бюджетами исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территории страны» [8].

Д.э.н., профессор Кучукова Н.К. отмечает: «Действующий механизм межбюджетных отношений не стимулирует укрепление налоговой базы местных бюджетов и бюджетное выравнивание по регионам.

Как показала практика, механизм использования трансфертов привёл к централизации налоговых поступлений в республиканский бюджет и их перераспределению в разрезе регионов по усмотрению центрального уполномоченного органа» [9].

Д.э.н., профессор Исахова П.Б. подчёркивает: «Разработка механизма выравнивания территорий является не просто экономической, но и политической задачей, требующей согласования и учёта интересов как бедных, так и богатых регионов» [10].

Д.э.н., академик Есентугелов А. рассматривает межбюджетные отношения через призму разграничения функций и полномочий между уровнями государственной власти и управления: «Сегодня функции и полномочия государства в целом и между его уровнями, различными органами одного и того же уровня носят размытый характер, число задач и функций имеет расширительную тенденцию в силу увеличения явного и неявного государственного вмешательства в экономику, социальную сферу» [11].

В соответствии с законодательством РК, «межбюджетными называются отношения между вышестоящими и нижестоящими бюджетами в бюджетном процессе.

При этом, согласно Бюджетного кодекса 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» [12].



Рисунок 1 - Бюджетная система Республики Казахстан

Примечание - Составлено автором в соответствии с действующим законодательством

На наш взгляд, данное определение не нуждается в уточнении. Оно точно и достаточно ёмко по содержанию, не загромождено уточнениями. Важное методологическое значение для организации межбюджетных отношений имеют концептуальные положения, определяющие их принципы. Принципы – это целевые установки, определяющие вектор развития определённых отношений [13]. Д.э.н., профессор Мельников В.Д. формулирует принципы как «основы организации, то, что должно неукоснительно соблюдаться» [14]. По поводу принципов организации межбюджетных отношений в научной и учебной литературе нет единого мнения. Рассмотрим различные подходы.

В соответствии с Экономическим словарём, в основу организации межбюджетных отношений положены 2 принципа:

- политический принцип заключается в конституционном распределении между субъектами бюджетных отношений принадлежащих им по праву властных полномочий в реализации единой политики при обеспечении целостности состава единиц государства;

- экономический принцип состоит в разделении полномочий в отношениях собственности, в разработке и реализации денежно-кредитной, бюджетно-налоговой, структурной, инвестиционной политики между уровнями государственного управления [15].

Данный подход, на наш взгляд, является упрощённым. Здесь не уточнены целевые установки, определяющие вектор развития межбюджетных отношений. Оба принципа характеризуются с позиции проведения

государственной политики. Российские учёные в качестве принципов организации межбюджетных отношений рассматривают следующие:

1) Равенство прав всех субъектов федерации в их отношениях с федеральным правительством, а также равенство прав всех муниципальных образований в их отношениях с органами власти субъекта федерации. (нужен казахстанский вариант)

2) Независимость бюджетов на различных уровнях государственного управления.

3) Закрепленная в законодательном порядке на долгосрочной основе прозрачная система распределения расходных и доходных полномочий между бюджетами различных уровней.

4) Соответствие расходных полномочий бюджетов различных уровней и их доходных источников.

5) Любое распределение финансовых ресурсов между субъектами федерации или муниципальными образованиями должно основываться на объективной и прозрачной системе критериев, законодательно закрепленных на долгосрочной основе.

6) Все спорные вопросы по поводу организации бюджетного процесса, распределения доходов и финансовой помощи между бюджетами различного уровня должны решаться в ходе законодательно установленной процедуры [16].

При этом, они справедливо полагают, что практическая их реализация затруднена в силу ряда объективных факторов. Так, региональная дифференциация в ряде стран делает практически невозможным соблюдение 1 принципа. Независимость бюджетов на различных уровнях предполагает:

- наличие собственных доходов, закрепленных за тем или иным бюджетом в законодательном порядке,

- возможность определять направления и объемы расходования бюджетных средств,

- невозможность изъятия дополнительно полученных доходов вышестоящими органами власти через систему трансфертов или разделения доходов,

- возможность на получение компенсации за дополнительные расходные полномочия, введенные решениями вышестоящих уровней власти,

- возможность устанавливать налоговые льготы по собственным налогам и сборам.

Известно, что даже в развитых странах, степень финансовой независимости органов государственной власти ограничена в той или иной степени зарубежные исследователи трактуют необходимость соблюдения следующих принципов организации межбюджетных отношений [17]:

- разграничение и законодательное закрепление полномочий между всеми уровнями власти по расходам;

- наделение соответствующих уровней государственного управления доходными источниками, достаточными для выполнения возложенных на них функций;

- горизонтальное и вертикальное бюджетное выравнивание с использованием соответствующих инструментов.

Практическая реализация данных принципов в разных странах осуществляется в соответствии со специфическими условиями. В каждой стране выработаны свои подходы, модели организации. В то же время даже в одной стране в разные периоды развития существуют значительные отличия как в порядке разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, так и в применяемых методах бюджетного выравнивания. Действующим законодательством Республики Казахстан определено, что 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 [12, с. 21].

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;

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

Определённые действующим законодательством РК принципы организации межбюджетных отношений, на наш взгляд, не обеспечивают должной ясности, что вступает в противоречие с действующей практикой и создаёт основу для нарушения правовых норм. На наш взгляд, данные принципы носят несколько декларативный характер. По мнению автора, первые два принципа вызывают большинство нареканий в экономической литературе. Равенство бюджетов во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом в Казахстане изначально не соблюдается, поскольку основным инструментом регулирования межбюджетных отношений является механизм субвенций и изъятий. Региональная дифференциация в республике обуславливает формирование изначально разных возможностей для формирования местных бюджетов. Изъятия доходов регионов-доноров и трансферты регионам-реципиентам уже, по сути, противоречат данному принципу. Как показывают статистические данные и бюджетная практика, предоставление из республиканского бюджета субвенций отстающим в экономическом плане регионам заведомо подлежит контролю со стороны центрального правительства. Тем самым в действующем законодательстве, на наш взгляд, уже содержатся противоречия. Острой критике со стороны казахстанских учёных подвержен порядок разграничения налогов между уровнями бюджетной системы. Закрепление за республиканским бюджетом НДС и корпоративного подоходного налога изначально способствует чрезмерной централизации налогов в вышестоящем бюджете. Налоги на собственность, поступающие в местные бюджеты, имеют очень низкое фискальное значение. Данный механизм, по мнению автора, нуждается в пересмотре. Рассмотрим мнения казахстанских учёных по этому поводу д.э.н., профессор Интыкбаева С.Ж. отмечает: «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» [18]. Д.э.н., профессор Кучукова Н.К. констатирует: «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» [19]. Д.э.н., профессор Нурумов А.А., акцентируя действующий механизм регулирования межбюджетных отношений, предлагает «с учётом критериев установить перечень закреплённых и регулирующих доходов и использовать комбинированные способы разграничения доходов между бюджетами» [20]. Д.э.н., профессор Зейнельгабдин А.Б. полагает, что «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» [21]. Д.э.н., академик Есентугелов А. для решения проблем финансового обеспечения местных бюджетов предлагает следующую систему межбюджетных отношений. Действующие налоги разграничить по принципу «один налог – один бюджет» а также выделить совместные налоги, распределяемые по нормативам между республиканскими и местными бюджетами. Создать фонд финансовой помощи из этих налогов для выделения средств депрессивным регионам. «При таком установлении источников бюджетных средств в целях укрепления бюджетной дисциплины и усиления ответственности местных органов власти за проводимую бюджетную политику и выполнение финансовых обязательств межбюджетные отношения дополняются исключением в законодательном порядке изъятия доходов, дополнительно возникающих в процессе исполнения местного бюджета и не допускается компенсация из республиканского бюджета дополнительных возникающих расходов местных властей» [22].

Обзор существующих подходов к организации межбюджетных отношений позволяет сделать ряд выводов. Сфера межбюджетных отношений включает не только финансовые, но в большей степени правовые, политические, национальные и региональные составляющие. В данной сфере переплетаются сложные экономические, социальные и политические интересы всех участников бюджетных отношений. Этим предопределяется многофакторность целевых установок, определяющих принципы и инструменты бюджетной политики. В этой связи, «эффективная система межбюджетных отношений – это компромисс, продукт синтеза экономических интересов государства, населения и предпринимательства [23]. Центральное место в организации эффективного механизма межбюджетных отношений, на наш взгляд, занимает их регулирование с использованием соответствующих финансовых рычагов. В большинстве стран с развитой рыночной экономикой каждый уровень власти обладает той или иной долей самостоятельности в принятии бюджетных решений, в отдельных странах практикуется делегирование полномочий на нижестоящие уровни управления. Государство на всех стадиях бюджетного процесса, используя установленные принципы и инструменты межбюджетного регулирования, формирует бюджетные взаимосвязи, методы и способы предоставления финансовой помощи. Организация межбюджетных отношений предполагает существование единых подходов к организации всех видов финансовой помощи. Она должна в максимальной степени способствовать реализации потенциала их совокупного целенаправленного воздействия на экономику региона. В то же время, разработка механизмов бюджетного выравнивания посредством оказания финансовой помощи регионам должна осуществляться таким образом, чтобы способствовать повышению заинтересованности государственной власти на местах в расширении собственной доходной базы, развитии инвестиционной активности, проведении структурных преобразований в экономике регионов [24].

Объективные условия, способствующие региональной дифференциации, вызывают необходимость межбюджетного регулирования. Большинство

авторов, анализируя межбюджетные отношения, рассматривают их через призму *бюджетного выравнивания*. Стремление обеспечить равномерное развитие территорий, различающихся между собой по ряду социально-экономических параметров, обеспечивается мерами государственной поддержки. Дифференциация регионов внутри страны, неравные стартовые развития для граждан, проживающих в разных территориальных образованиях, неравномерность демографических условий и налогового потенциала обуславливают необходимость финансового выравнивания. В большинстве стран мира налогоплательщики требуют равного доступа к государственным услугам, что обеспечено их конституционными правами. Между тем, как показывает мировая практика, органы государственной власти и управления объективно не могут обеспечить всех граждан государственными услугами. Это связано с разными финансовыми возможностями властей и различием в налоговом потенциале территорий. Таким образом, данная проблема характерна для большинства стран мира. Финансовое выравнивание в широком смысле подразумевает обеспечение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления поставленных задач. В этом случае к элементам финансового выравнивания относят распределение расходных и доходных полномочий, корректировку первоначального налогового распределения. В узком смысле - это собственно корректировка первоначального распределения налоговых поступлений между бюджетами с целью выравнивания их финансового положения. В экономической литературе и финансовой практике выделяют два вида финансового выравнивания. Вертикальное финансовое выравнивание - это преодоление несбалансированности между бюджетами различных уровней властной вертикали - центральным, региональными и местными. Количество уровней, как известно, определяется национально-государственным устройством и, соответственно, уровнями бюджетной системы. В странах с федеративным устройством существует 3 уровня бюджетной системы – федеральный бюджет, бюджеты субъектов федерации и местные. В унитарных государствах 2 – это центральный и местные бюджеты. Горизонтальное финансовое выравнивание - это инструмент обеспечения равных финансовых возможностей субъектов для предоставления населению страны стандартного набора социально значимых услуг, т.е. выравнивание финансовых потенциалов бюджетов. Объектом регулирования при горизонтальном финансовом выравнивании является бюджетная дифференциация, обусловленная объективными причинами и не имеющая связи с непосредственной деятельностью органов власти и управления конкретной территории [25]. Анализ теоретических подходов и практики финансового выравнивания позволяет нам сделать вывод о том, что их экономическое содержание в целом идентично. Различия возникают в практическом применении форм и методов финансового выравнивания региональной дифференциации. Финансовое выравнивание можно представить как механизм, то есть систему рычагов государственной политики, закреплённых законодательством, имеющую свои цели, задачи, виды и инструменты. Финансовое выравнивание – система форм и

методов государственной финансовой поддержки каждого уровня государственного управления, направленная на обеспечение финансовыми ресурсами, достаточными для решения поставленных задач. Конечной целью мер государственной поддержки по финансовому выравниванию является обеспечение всем гражданам страны равного доступа к государственным услугам вне зависимости от места их проживания. На наш взгляд, система межбюджетного регулирования призвана решить ряд задач:

- чёткое разграничение доходных источников и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, закреплённое законодательством;
- выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности;
- мониторинг социально-экономического развития страны и её территорий в целях объективного планирования доходов и расходов бюджетов всех уровней;
- создание условий для реальной самостоятельности каждого уровня управления, стимулирование развития собственной финансовой базы.

В мировой практике для финансового выравнивания используется широкий перечень инструментов:

- законодательное закрепление доходных источников за каждым уровнем бюджетной системы;
- право местных властей вводить собственные налоги и сборы на своей территории;
- закреплённое бюджетным законодательством страны право вводить надбавки к центральным налогам, либо право предоставления льгот по налогам в пределах определённой компетенции;
- привлечение дополнительных источников доходов местных бюджетов – муниципальные облигации, бюджетные кредиты;
- дотации, субвенции, субсидии вышестоящих бюджетов;
- целевые программы развития территорий;
- распределение регулирующих налогов между уровнями бюджетной системы по нормативам и др. Механизм финансового выравнивания представлен на рисунке 2.

Несмотря на единство целевых установок, в мировой практике механизмы финансового выравнивания и межбюджетного регулирования отличаются широким многообразием. Рассмотрим практику применения инструментов финансового выравнивания в РК и за рубежом. 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.

Официальные трансферты подразделяются на:

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

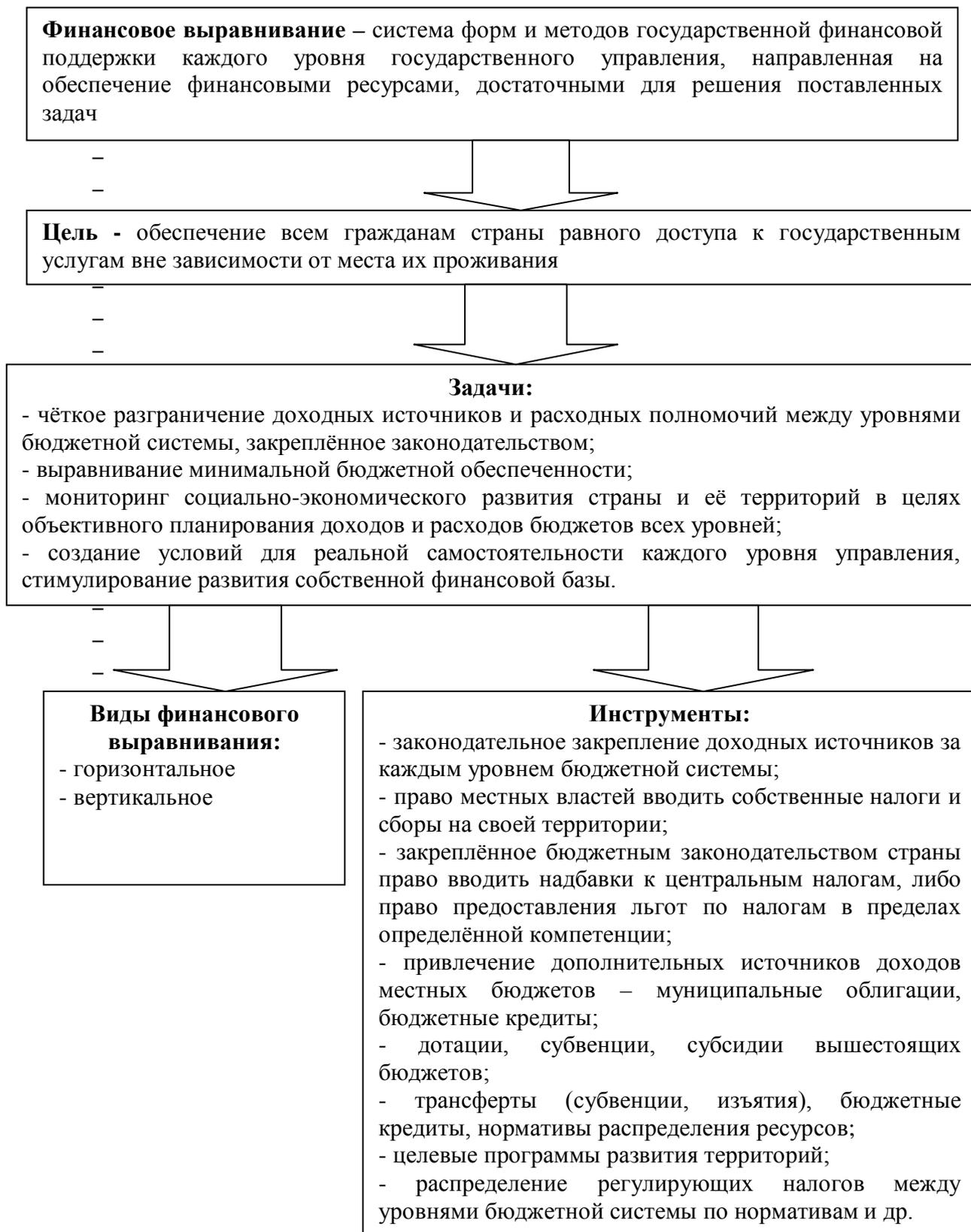


Рисунок 2 – Механизм финансового выравнивания

Примечание - Разработано автором

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 прогнозируемым объёмом затрат местного бюджета устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий. При превышении прогнозируемого объёма затрат над прогнозируемым 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 вышестоящего бюджета в нижестоящий для реализации местных бюджетных инвестиционных программ, предусмотренных государственными или отраслевыми 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 областными и районными уровнями бюджетной системы [26].

Действующая система межбюджетного регулирования в Республике Казахстан наглядно представлена на рисунке 3.

Как видно из рисунка, механизм регулирования межбюджетных отношений в республике основан на законодательном закреплении доходов между уровнями бюджетной системы и системе трансфертов. Если взять практику Казахстана, то следует отметить, что в республике отсутствуют подходы к формированию «системы финансового выравнивания». Бюджетный кодекс Республики Казахстан определяет лишь механизм бюджетного регулирования посредством применения рассмотренных рычагов, а в условиях децентрализации государственного управления, которое способствует и бюджетно-налоговой децентрализации, вопросы финансового выравнивания должны быть ключевыми.



Рисунок 3 - Организация межбюджетного регулирования в РК

Примечание - Составлено автором

В большинстве стран с развитой рыночной экономикой в качестве объектов региональной политики, направленной на выравнивание уровней экономического развития регионов, выделяются депрессивные промышленные и аграрные регионы, перенаселённые городские ареалы.

Соответственно, можно говорить о характере выравнивающей региональной селективной политики. Стимулирующий характер выравнивающей селективной региональной политики проявляется в

стимулировании притока инвестиций в отсталые регионы и предоставлении последним финансовой помощи. Этот подход характерен для экономически развитых стран, наиболее ярким примером является региональная политика Канады и Европейского союза [27].

В случае если объектами выравнивающей селективной региональной политики выступают перенаселённые городские ареалы — мегаполисы, то речь идёт о сдерживающем характере выравнивающей селективной региональной политики (примером может служить практика «сертификатов промышленного развития», применяемая в Великобритании, получение которых было необходимо для размещения новых предприятий в районах сверхконцентрации).

В федеральных государствах, таких как США, Германия, Швейцария, Бельгия главные права в области региональной политики сосредоточены в руках субъектов федерации. Так, в Германии такие права - в компетенции правительств земель. Однако здесь существуют и региональные программы (в частности, по выравниванию уровней районов), разработанные федеральным правительством. Кроме того, размеры выделяемых в бюджете страны «региональных» средств устанавливаются национальным парламентом.

Кроме прямой финансовой помощи государства используются различные формы косвенного воздействия на процесс упорядочения социально-экономического пространства:

- специальные правительственные программы развития отсталых регионов;
- создание за счет государства инфраструктурных объектов (особенно шоссе и дорог);
- создание научно-промышленных комплексов;
- сооружение государственных предприятий;
- государственные заказы крупным фирмам, расположенным в «опекаемых» регионах и т. д.

Одним из важных источников финансирования строительства на региональном уровне является выпуск муниципальных облигаций. В США, например, такие облигации, выпускают правительства штатов, местные (городские и сельские) власти, а также их агентства и департаменты. Привлекательность муниципальных облигаций для инвесторов состоит в том, что доход по ним, как правило, не облагается федеральным налогом. Более того, для резидентов (жителей штата) облигации, выпущенные властями штата или муниципалитетами внутри них, освобождаются от штатных и местных налогов [28].

В противоположность США, в Германии горизонтальные и вертикальные трансферты ведут к почти полному выравниванию различий финансовой обеспеченности субъектов федерации. Здесь также существуют общие задачи, финансируемые совместно как федеральным центром, так и субъектами федерации. Но региональное бюджетное выравнивание играет ведущую роль в определении способности субъекта предложить сопоставимый уровень федеральных услуг. В Германии при бюджетном выравнивании земель берутся за основу не обязательно точно рассчитанные расходные потребности каждой земли. Исходят из того, что земли, имеющие в своем распоряжении средние

доходы на душу населения, в состоянии финансировать средние расходы на душу населения.

Дополнительные расходные потребности должны учитываться в случае с землями с очень высокой или очень низкой плотностью населения посредством более высокого предполагаемого удельного веса населения.

Общее бюджетное выравнивание земель проводится в 3 фазы. В первой фазе 25 % доход от НДС, от которых почти половина закреплена за землями, распределяется между землями, нуждающимися в финансовой помощи, а остальные 75 % доли земель – по численности населения. Во второй фазе следуют трансферты «богатых» земель «бедным». Трансферты слабым землям осуществляются ступенчатым образом: сумма, необходимая для достижения ими 92 % среднегерманского уровня бюджетных доходов на душу населения, поступает за счет перераспределения налога с оборота, для достижения отметки 95% за счет предоставления обязательных трансфертов без всяких условий, а от 95 до 100 %. В третьей фазе доходы на душу населения земель, нуждающихся в финансовой помощи, посредством трансфертов выравниваются к среднему уровню доходов на душу населения по стране. Для земель с очень невысокой численностью населения и для так называемых «новых» земель Восточной Германии признаются особые расходные потребности, которые финансируются Федерацией в виде специальных трансфертов.

Выравнивание бюджетной обеспеченности земель осуществляется в большей степени косвенным образом, то есть через распределение доходов от НДС непосредственно через федеральные трансферты и в меньшей степени через трансферты между землями. Из приблизительно 50 % общих доходов от НДС, зачисляемых в бюджеты земель, 75 % распределяются на душу населения. Остальная часть распределяется между землями, имеющими уровень налоговых поступлений ниже 92 % от среднего уровня налоговых поступлений по всем землям [28, с. 66].

Таблица 2 - Инструменты финансового выравнивания

Группы инструментов	Формы и методы	Цель использования	Страны
1	2	3	4
Налоговые	<ul style="list-style-type: none"> - право введения налогов и сборов на своей территории; - введение надбавок к центральным налогам, - предоставление льгот по налогам в пределах определённой компетенции; - налоговый трансферт 	Вертикальное выравнивание	США, Австралия, Западная Европа Россия, США США, Канада Канада

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4
Бюджетные и внебюджетные	Выравнивающие трансферты Целевые трансферты Фонда поддержки регионов Целевые трансферты финансовой поддержки регионов	Горизонтальное выравнивание	США, Австралия, Западная Европа, Россия,
Межбюджетной поддержки	- бюджетные субвенции и изъятия, целевые текущие и трансферты на развитие, - «Блок-гранты», категорийные гранты	Вертикальное и горизонтальное выравнивание	Казахстан, Россия США, Великобритания
Долевого участия	Различные механизмы долевого участия в налоговых доходах	Вертикальное и горизонтальное выравнивание	ФРГ, Страны Латинской Америки, Азии, Африки
Примечание - Систематизировано автором			

Анализируя зарубежную практику финансового выравнивания, можно сделать предложения по использованию данного опыта в РК.

Считаем целесообразным использовать методы выравнивающей селективной региональной политики, которая проявляется в стимулировании притока инвестиций в отсталые регионы и предоставлении последним финансовой помощи. Как известно, в Казахстане приоритетное значение имеет развитие Астаны и Алматы. Это могло послужить импульсом вовлечения других регионов через кооперацию к их развитию в направлении высокоорганизованной урбанистической среды обитания основной части населения страны. При этом необходимо сохранение компенсирующей региональной политики в отношении отсталых регионов путем предоставления им гарантированных услуг, выравнивания обеспеченности инфраструктурой.

1.2 Межбюджетный регионализм и финансовая децентрализация

Реформирование бюджетной системы в рамках проводимой государственной политики основано на адаптации передового международного опыта наиболее успешных бюджетных реформ к политическим, социально-экономическим и институциональным условиям Республики Казахстан с учётом трудностей и неудач, с которыми сталкивались различные страны, проводящие подобные реформы на протяжении последних десятилетий, для минимизации рисков повторения негативного опыта в нашей стране [30].

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопросы более чёткого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

В современных условиях повышаются требования к разработке бюджетов всех уровней. Требуют пересмотра действующие методики оценки

эффективности бюджетных программ, а также используемые методы бюджетного планирования. Возрастающие объёмы неосвоенных бюджетных средств также является существенной проблемой, напрямую связанной с недостаточно эффективным планированием.

По мере перехода Республики Казахстан на рыночные отношения, многие унаследованные изъяны системы межбюджетного финансирования стали очевидны. Для их устранения были предприняты шаги по совершенствованию межбюджетных отношений. Бюджеты и межбюджетные отношения – стержень региональной политики. Именно распределение доходной и расходной частей бюджетов различных уровней власти представляет собой формализованное проявление региональной, внутрирегиональной и микрорегиональной политик [31].

Проблематика финансовой децентрализации предполагает необходимость исследования её критериев и условий осуществления. Между тем, в теории и практике бюджетного регулирования обеспечение реальной самостоятельности местных властей является трудно разрешимой задачей.

Как показали проведённые исследования, в системе бюджетного регулирования не может быть единообразных методов финансовой децентрализации, одинаково приемлемых для разных стран или даже для одной страны в разные периоды её развития. Отсюда можно сформулировать ряд выводов.

Финансовая децентрализация – категория историческая; степень финансовой самостоятельности регионов ограничена рядом факторов объективного и субъективного характера.

Методы финансового обеспечения самостоятельности местных властей характеризуются широким многообразием и требуют взвешенного подхода.

Несмотря на обилие определений понятий «межбюджетный регионализм» и «финансовая децентрализация» нуждаются в уточнении с учётом современных реалий.

Практическая задача поиска условий и инструментов регулирования межбюджетных отношений строится на ряде взаимосвязанных теоретико-методологических вопросов, нуждающихся в тщательной исследовании и систематизации:

- уточнение содержания понятий «межбюджетный регионализм» и «финансовая децентрализация» с учётом современных реалий республики;
- определение границ и методов обеспечения финансовой децентрализации;
- исследование условий и факторов, определяющих приемлемость финансовой децентрализации;
- анализ подходов к оценке финансовой самостоятельности.

Рассмотрим авторские подходы к понятию «бюджетный регионализм».

В большинстве определений казахстанских учёных отмечается, что бюджетный регионализм – это модель фискального федерализма, применяемая к унитарному государству. Из числа изученных нами трактовок наиболее системное определение дано, на наш взгляд профессором Интыкбаевой С.Ж.,

которая определяет его следующим образом: «Бюджетный регионализм понимается как отношения между органами государственной власти РК и местными органами по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между бюджетами различных уровней, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территории страны» [32].

В данном подходе подчёркивается принадлежность понятия к экономической категории, поскольку «бюджетный регионализм» здесь трактуется через *отношения*. Кроме того, здесь подчёркивается целевая установка - необходимость обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территории страны. Предмет отношений также выражен ясно (то, по поводу чего складываются отношения).

Д.э.н., Профессор Мельников В.Д., исследуя сущность бюджетного регионализма, подчёркивает: «Это путь к снижению дефицита не только местных бюджетов, но и государственного бюджета в целом, путь к реальной самостоятельности в решении местных социальных проблем. Он достигается за счёт налоговой автономии регионов, предоставления им прав по взиманию местных налоговых надбавок к общегосударственным налогам или назначению собственных налогов (экологических, имущественных, земельных, на наследство). При этом сокращается трансфертное финансирование из центрального бюджета, не заинтересовывающее местные органы в эффективном использовании средств, лишаящее их финансовой самостоятельности» [33].

В научной литературе казахстанских авторов подробно освещены принципы бюджетного регионализма. В целом эти принципы созвучны между собой. Приведём некоторые из них.

- единство общегосударственных и территориальных интересов;
- сочетание централизма и децентрализма в разграничении бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения их между бюджетами различных уровней на объективной основе;
- высокая степень самостоятельности бюджетов и ответственности органов власти каждого уровня за его сбалансированность, бюджетную обеспеченность исходя из налогового потенциала соответствующих территорий при наделении властных структур необходимой для этого налоговой инициативой;
- активное участие регионов в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики государства [32, с. 111].
- четкое разграничение бюджетной ответственности, бюджетных доходов и полномочий в сфере расходов между уровнями власти;
- высокую самостоятельность бюджетов в их звеньях управления;
- обеспечение вертикальной и горизонтальной сбалансированности нижестоящих бюджетов;
- проведение единой, согласованной с центром налоговой и бюджетной политики;
- равенство бюджетных прав территориальных единиц [35].

- разграничение бюджетной системы на республиканский и местный бюджеты и их равноправное существование;

- распределение налогов между уровнями бюджетной системы, исходя из критериев достаточности для покрытия расходов, обусловлены законодательно закрепленными за каждым уровнем власти предметам ведения и полномочиями;

- наделение региональных и местных органов власти правом на самостоятельное составление, рассмотрение, исполнение бюджетов;

- регулирование территориального развития через создаваемый бюджет центрального правительства, специальный целевой фонд, выделение ссуд, трансфертов;

- наделение законодательных органов власти правом законодательно инициативы в области бюджетного устройства, бюджетного процесса бюджетно-налоговой политики в Казахстане [36].

- принцип бюджетного соответствия расходных обязательств налоговому потенциалу того или иного уровня;

- стабилизация и перераспределение: центральное правительство должно осуществлять контроль за налогами перераспределение доходов между членами общества;

- стабильность. Налоги, поступления от которых зависят от многих причин, вряд ли разумно закреплять за бюджетами этих уровней. Изменения в объемах этих бюджетных поступлений могут содействовать стабилизации национальной экономики и, следовательно, их структуру должен определять тот уровень власти, который в первую очередь несет за нее ответственность.

- международная торговля: центральное правительство должно осуществлять контроль за уплатой налогов на ведение международных торговых операций, которые должны быть одинаковыми на всей территории;

- миграция: за низшими органами управления лучше всего закрепить полномочия по сбору налогов, не зависящих от фактора мобильности населения [37].

Систематизируя изученные подходы, сформулируем содержание межбюджетного регионализма с учётом современных реалий Казахстана. *Межбюджетный регионализм – это система экономических отношений между участниками бюджетного процесса, направленная на создание условий для обеспечения саморазвития территорий с учётом интересов субъектов бюджетных отношений.* В данном определении мы исходим из того, что участники бюджетного процесса – это органы государственной власти и управления различных уровней. Эти отношения имеют чёткий вектор - *создание условий для обеспечения саморазвития территорий.* Тем самым мы избегаем декларативного характера самостоятельности местных бюджетов, как задачи, которую в современных условиях трудно решить. В определении нами также подчёркивается необходимость *учёта интересов субъектов бюджетных отношений,* к которым относятся не только государственные органы, а в большей степени частный сектор – население, предпринимательские структуры.

Вопросы обеспечения реальной самостоятельности местных бюджетов требует комплексного подхода. Здесь важно, на наш взгляд, учесть ряд факторов:

- обеспечение местных исполнительных органов доходными источниками бюджетов в соответствии с расходными полномочиями;
- учёт интересов субъектов предпринимательства и населения соответствующих территорий;
- транспарентность движения денежных потоков, прозрачность информации о формировании и расходовании средств местных бюджетов;
- усиление контроля за процессами формирования и расходования средств местных бюджетов.

Опыт развития территориального управления в других странах подтверждает необходимость децентрализации управления, предоставления местным органам власти больших прав в решении социально-экономических проблем подведомственных территорий.

В экономической литературе выделяют следующие виды децентрализации:

- географическая – предполагает активизацию экономического развития в районах, не относящихся к основным городским территориям;
- децентрализация системы принятия и исполнения административных решений – означает более широкое делегирование полномочий местным органам власти;
- бюджетная децентрализация – требует укрепления финансовой системы органов местного самоуправления.

Важнейшей составной частью политики децентрализации государственных функций является бюджетная децентрализация, которая подразумевает:

- 1) независимость бюджетов всех уровней;
- 2) право самостоятельно определять направления расходования средств;
- 3) право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами власти [38].

По поводу возможности реализации финансовой децентрализации в экономической литературе представлено несколько мнений.

В рамках концепции «федерализма, сохраняющего рынок» рассматривается и обобщается международный опыт финансовой децентрализации. В ней авторы доказывают, что «децентрализация бюджетной системы, отвечающая определенным критериям, способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста» [39].

При этом сторонники данной концепции формулируют ряд положений. Они исходят из того, что бюджетное устройство в стране будет способствовать экономическому развитию при соблюдении следующих условий:

- чёткое разграничение полномочий между уровнями государственной власти;
- субфедеральные власти наделяются в пределах своих территорий достаточными полномочиями, в том числе и в правовой сфере;

- центральное правительство обеспечивает свободный перелив товаров, услуг и факторов производства между территориями;
- для всех уровней власти должны быть жёсткие бюджетные ограничения, включая ограниченное использования регулирующих налогов;
- долгосрочный и стабильный характер разграничения полномочий и ответственности между уровнями государственной власти и управления и наличие институциональных гарантий для этого.

Данный подход нами оценивается как весьма конструктивный. Финансовая децентрализация в нём рассматривается не как территориальное деление и делегирование центральным правительством полномочий, в том числе и законотворческой деятельности. Финансовая децентрализация здесь обеспечивается созданием полноценных выборных органов власти, располагающих собственными доходными источниками и в то же время несущих ответственность. При этом положительным является отчётность не перед вышестоящими органами, а перед избирателями. Это вызывает доверие населения государственным институтам. Полномочия в установлении налогов сопровождаются возможностью предоставления налоговых льгот, ограничивают возможность вмешательства центрального правительства в принимаемые финансовые решения.

Рыночный характер модели подчёркивается наличием конкурентных начал, поскольку обеспечивается свободная миграция не только населения (будет уместным упомянуть в связи с этим Гипотезу Тибу «голосование ногами»), но и факторов производства, товаров и т.д. Это обеспечивает конкуренцию между территориями в вопросах налогообложения, условий для развития предпринимательства, уровне и качестве предоставляемых государственных услуг. На наш взгляд, преимущества данного подхода очевидны, поскольку он способствует росту благосостояния граждан и экономическому развитию территорий.

Мировая практика подтверждает эффективность принимаемых мер финансовой децентрализации при соблюдении условий данной концепции.

Р. Эбель и С. Йилмац в работе «Измерение степени фискальной децентрализации и ее влияния на макроэкономические показатели» разработали показатели фискальной децентрализации, чётко отражающие степень налогово-бюджетной автономии. Применяемые ими регрессионные модели доказывают, что существует тесная положительная связь между децентрализацией и экономическим ростом и бюджетной стабилизацией и отрицательная связь между децентрализацией и размерами государственного сектора (доля расходов государственного сектора в ВВП сокращается при расширении налоговой автономии субнациональных бюджетов) [40].

Нарушение данных условий (некорректное применение условий данной концепции) привело к возникновению рецессии и финансовому кризису. В числе стран, чей опыт был негативным, - Индия, Мексика, Аргентина, Бразилия. Ряд исследований на примере России демонстрирует, что характерная для 1990-х гг. нерациональная система фискальных отношений различных уровней власти могла препятствовать созданию положительных

стимулов для региональных и местных властей проводить рациональную бюджетную политику и способствовать развитию благоприятного инвестиционного климата [41].

Существуют и другие концептуальные подходы. Так, казахстанский учёный Махмутова М. отмечает, что децентрализация в использовании общественных средств целесообразна в следующих случаях:

- выгоды от этого использования локализируются на соответствующей территории;

- население данной территории само финансирует значительную часть потребностей в общественном благе, так что оно может оптимизировать через своих представителей в органах власти территории объем производства общественных благ исходя из своих денежных оценок выгод и издержек;

- степень различия предпочтений населения внутри региона в отношении регулируемых благ ниже, чем степень различия предпочтений населения разных территорий [42].

Условием и показателями приемлемости финансовой децентрализации, в соответствии с этим подходом, является повышение эффективности использования общественных средств, а именно более полное удовлетворение потребностей населения соответствующей территории в общественных и смешанных благах, снижение издержек, связанных с созданием общественных благ и выполнением государством его функций.

Данное мнение не разделяет казахстанский учёный Шыныбеков Д.А.: «децентрализация эффективна лишь в отношении локальных общественных благ, потребляемых местным населением» [43]. Он выступает за вмешательство центральных органов: «Бюджетная децентрализация предполагает также вмешательство центральной власти:

- во-первых, для предотвращения односторонней ориентации местных органов власти на интересы формирующихся однородных групп населения и исключение интересов других групп;

- во-вторых, для учета фактора внешних эффектов;

- в-третьих, для корректировки условий равновесия локальных общественных благ.

Такое равновесие в силу узости границ соответствующей территории, состава основных социальных групп, неоднородности представительства их интересов может быть неоптимальным.

Большинство локальных общественных благ являются смешанными, т.е. обладают свойствами общественных благ. В некоторых пределах для оптимизации предоставления этих благ приходится решать одновременно несколько задач» [43, с. 52].

Эффективное решение проблем социально-экономического развития территорий страны связано в значительной степени с тем, как распределены функции государства по вертикали государственного управления (и местного самоуправления). Децентрализация государственного управления требует

децентрализации использования бюджетных средств, формирования самостоятельных бюджетов на региональном и местном уровнях.

Типичной для стран с переходной экономикой является ситуация, при которой децентрализация расходов оказывается существенно выше, чем степень децентрализации доходов, - отмечают эксперты Всемирного Банка. Такое положение характерно и для Казахстана.

При решении вопроса о доходах и расходов каждого уровня бюджетной системы следует руководствоваться объективными законами. В этой связи в центре внимания оказываются следующие вопросы:

- 1) оптимальное количество уровней управления государственным сектором;
- 2) оптимальное распределение полномочий между уровнями управления;
- 3) уровень наиболее эффективного финансирования социальных расходов;
- 4) степень вмешательства центрального правительства в управление и финансирование местных органов власти;
- 5) доля собственных средств в финансировании расходов местных органов власти и управления;
- 6) форма контроля за расходованием средств на всех уровнях государственной экономики [44].

В настоящее время имеется ряд проблемных вопросов в вопросах организации и осуществления местного самоуправления. Как известно, в развитых странах мира местное самоуправление создавалось в несколько этапов, и этот процесс носил исторически длительный характер.

В Казахстане также прорабатываются подходы к решению проблем местного самоуправления и фундаментальный вопрос упирается в определение параметров модели местного самоуправления, которая бы соответствовала условиям и реалиям нашей страны. «Предстоит проделать большую работу по пересмотру законодательной базы, применительной практики, коррекции системы управления и переориентации менталитета населения» - отмечается в Концепции развития местного самоуправления РК [2].

Процесс становления и развития местного самоуправления в Казахстане начался сравнительно недавно. Модель бюджетного регионализма в нашей стране имеет тенденцию к излишней централизации фискальных функций унитарному типу государственного управления и превращению местных органов власти в проводников политики центральной власти. Кроме того, проведена четкая граница полномочий по расходам и доходам между разными уровнями власти.

Мировая финансовая теория и практика определяют, что местные бюджеты функционируют как самостоятельная часть бюджетной системы. Под самостоятельностью бюджета понимается положение, когда орган регионального управления на основе закреплённой доходной базы сам определяет объём бюджета, конкретную структуру и величину доходов и расходов по статьям. Его исполнение осуществляется на основе республиканского законодательства, определяющего права в этой области региональных органов управления.

С другой стороны, регионы представляют собой части единого хозяйственного комплекса, находящегося в определённой соподчинённости, и не могут существовать вне него.

К сожалению, в Казахстане ситуация иная. Для решения проблем укрепления самостоятельности местных бюджетов на первоначальном этапе с 2012 года в рамках программы «Развитие регионов» реализуется механизм финансовой поддержки регионов для решения актуальных вопросов местного значения. Важным звеном данного механизма является участие населения в отборе мероприятий и распределении выделенных средств.

В настоящее время создание самостоятельных бюджетов на самом нижнем уровне местного управления сдерживается тем, что большинство районных бюджетов является субвенционными.

Следует ожидать, что бюджеты нижнего уровня управления в случае их формирования также могут быть субвенционными (к примеру: в Акмолинской области все 17 районов получают субвенцию из областного бюджета, в Карагандинской области из 9 районов 8 являются субвенционными).

Однако этот процесс сдерживается нерешенностью многих вопросов и недостаточным законодательным регулированием. Основным недостатком попыток внедрения местного самоуправления в Казахстане явилось их фрагментарное осуществление без предварительной выработки целостной модели местного самоуправления.

В настоящее время правовой основой местного самоуправления в Республике Казахстан являются Конституция Республики Казахстан и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года.

В 2007 году в Конституцию внесены дополнения, которыми определено, что местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления.

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 года определены приоритеты дальнейшей модернизации политической системы, в том числе развития местного самоуправления.

Ожидается, что к 2020 году в Казахстане возрастет значение представительной власти, будут созданы эффективные институты местного самоуправления и гражданского общества, соответствующие лучшим международным стандартам.

Разработанная Концепция развития местного самоуправления предусматривает прохождение двух этапов до 2020 года. Цель Концепции - определить основные концептуальные направления дальнейшего развития системы местного самоуправления в нашей стране. Для достижения указанной цели с учетом вышеназванных ключевых проблем предусматривается решение следующих задач:

1) на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения постепенно повысить роль населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества путем стимулирования участия,

заинтересованности и ответственности населения при принятии управленческих решений;

2) на уровне городов для решения самых насущных проблем, которые волнуют местное население, внедрить механизм вовлечения части активного населения в процесс принятия управленческих решений;

3) повысить роль маслихатов при назначении или избрании акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа;

4) расширить финансовую и экономическую самостоятельность нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения [2].

Реализация законодательно закреплённого права каждого местного органа управления на экономическую самостоятельность невозможна без наличия у каждого органа государственного управления собственного бюджета и права его составления, утверждения, исполнения без вмешательства извне. Это означает, что каждый орган управления должен обладать своими финансовыми ресурсами, достаточными для организации управления экономикой и социальной сферой на своей территории.

Одновременно с этим он должен обладать и относительной самостоятельностью в управлении налогами и другими обязательными платежами, поступающими в соответствующий бюджет.

Местные органы власти должны иметь эффективные рычаги для организации управления на подведомственной территории, обеспечивающие пополнение местного бюджета.

При распределении налогов между уровнями бюджетной системы необходимо решать, какие налоги будут использоваться для регулирования, какие налоги должны быть закреплены за местным бюджетом.

Долевое «расщепление» регулирующих налогов используется почти всеми странами, в том числе и высокоразвитыми. Например, в ФРГ на уровне Конституции осуществляется распределение налоговых поступлений между уровнями бюджетной системы.

В январе 2001 года в Казахстане был принят Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который выстроил чёткую схему местного государственного управления и определил полномочия местных исполнительных органов на всех уровнях, в том числе на областном, районном (городском) и поселковом, аульном (сельском) уровне.

В Казахстане под децентрализацией обычно понимается процесс передачи властных полномочий от правительства местным органам самоуправления, не зависящим от него политически, финансово, экономически, предполагающий трансформацию политической системы с проведением демократических выборов органов местного менеджмента [45].

С учётом вышеизложенного, сформулируем основные проблемы финансовой децентрализации в Казахстане:

- слабость экономической и финансовой базы местных органов власти;
- недостаточная проработанность законодательства;

- недостаточный уровень научно-методического и информационного обеспечения места и роли местных органов власти в решении государственных задач;

- недостаточно рациональная территориальная организация;

- неоптимальные структуры органов управления;

- непроработанность и неэффективность механизмов контроля за деятельностью местного управления не столько со стороны государства, а со стороны населения и общественности [46].

- устаревший и неэффективный порядок разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы республики;

- отсутствие реальных источников доходов местных бюджетов;

- чрезмерная централизация бюджетных доходов в республиканском бюджете;

- отсутствие мотиваций для местных исполнительных органов для повышения доходов местных бюджетов;

- неэффективное управление коммунальной собственностью;

- неэффективность применяемых рычагов регулирования межбюджетных отношений;

- дисбаланс между доступными для местных властей ресурсами и закреплёнными за ними расходными полномочиями;

- недостаточная эффективность за соблюдением бюджетного законодательства и др.

В рамках действующей системы местные органы государственного управления фактически являются отделениями центрального правительства на местах [48].

Для решения комплексных проблем финансовой децентрализации и межбюджетного регулирования целесообразно учесть опыт развитых стран. Как показали многочисленные исследования, децентрализация может отрицательно сказаться на способности центрального правительства контролировать макроэкономические процессы, поскольку действия местных властей могут вступать в противоречия с политикой центрального правительства.

Такая ситуация характерна для многонациональных стран, сформированных по принципу выделения и обособления территориальных единиц. В этих случаях региональная децентрализация может как способствовать развитию территорий с учётом их особенностей и интересов, так и стать причиной распада и конфронтации.

Несмотря на существенные отличия в сложившихся моделях фискального федерализма, существуют общие закономерности, которые целесообразно учитывать. Сформулируем основные теоретические положения, которые, на наш взгляд, способствуют рациональной политике финансовой децентрализации.

1) Разграничение предметов ведения и компетенции разных уровней государственного управления необходимо осуществлять таким образом, чтобы они не дублировали друг друга.

2) Законодательство, регламентирующее порядок разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, должно быть стабильным и учитывать интересы регионов.

3) Местные власти, которые отвечают за реализацию конкретных программ, должны иметь адекватные собственные источники их финансирования.

4) Во избежание громоздкости администрирования и переложения полномочий и последствий принимаемых решений взаимная ответственность по предметам ведения должна быть сведена до минимума.

5) Налоговая политика должна обеспечивать различным уровням бюджетной системы возможность извлекать свою долю прибыли от экономического развития территорий.

Основой финансовой децентрализации является наличие у местных бюджетов собственных доходных источников.

К сожалению, в республике складывается практика, что основой местных бюджетов становятся трансферты из республиканского бюджета, роль налогов снижается с каждым годом. В основу методики определения выравнивающих трансфертов из национального бюджета являются оценка доходных возможностей и расходных потребностей нижестоящих бюджетов. Оценка фискального потенциала может производиться с использованием следующих, применяемых за рубежом, основных методов:

1) "Активная" оценка совокупной налоговой базы с использованием объективных показателей - фактической налоговой базы (фонд оплаты труда), а также индикаторов экономической активности (валовой региональный продукт или совокупные расходы на потребление). При таком методе оценки важно принимать во внимание, что показатели доходов, используемые при расчете трансфертов не должны основываться на фактических бюджетных доходах региона (т.е. при существовании региональных льгот по отдельным налогам необходимо произвести оценку налоговых доходов без учета указанных льгот).

2) Оценка среднего налогового потенциала на душу населения по всей стране. Предпосылкой для использования такого подхода является отсутствие значительной межрегиональной дифференциации налогового потенциала в расчете на душу населения. В этом случае положительные или отрицательные отклонения от средней величины могут быть интерпретированы как результат проводимой местными властями налоговой политики или их фискальных усилий.

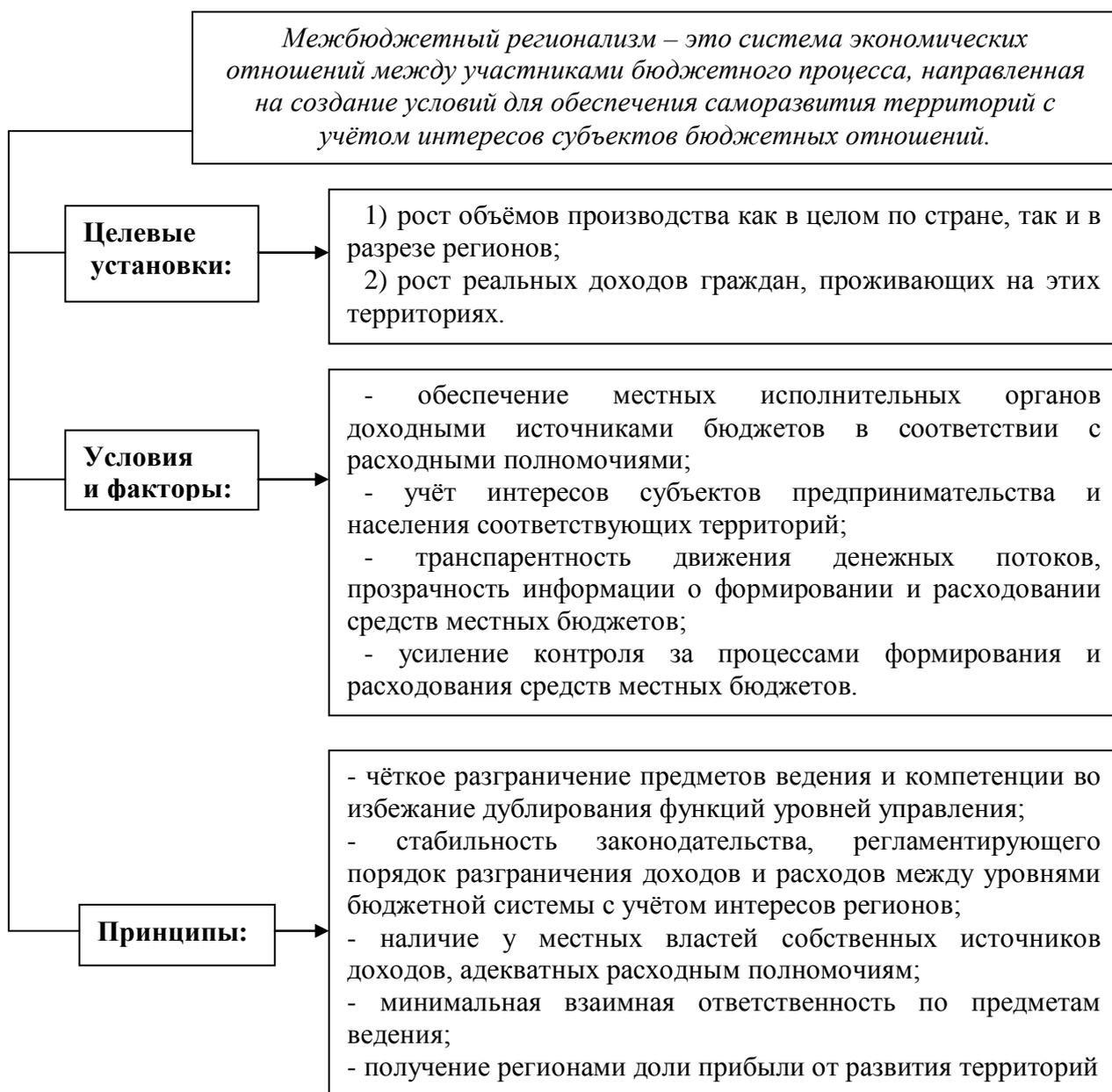


Рисунок 4 - Модель межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации

Примечание - Составлено автором

Оценка фискального потенциала на душу населения, основанная на фактических данных о налоговых доходах. Такой метод может применяться в случае существования незначительных различий налоговой базы, ставок, а также эффективности сбора налогов между регионами. В этом случае данные о фактических поступлениях налога с территории региона могут быть использованы в качестве оценки степени дифференциации налогового потенциала. Наилучшим вариантом для этих целей может служить какой-либо налог, целиком поступающий в национальный бюджет, - например, НДС. При этом должно выполняться условие об одинаковом уровне фискальных усилий национальных властей по всей территории страны [48, с.29].

Рассматривая принципы эффективной организации межбюджетных отношений, нами была подчеркнута необходимость установления вектора их развития, чёткого определения целей. С учётом вышеизложенного, сформулируем целевые установки эффективной организации межбюджетных отношений:

1) рост объёмов производства как в целом по стране, так и в разрезе регионов;

2) рост реальных доходов граждан, проживающих на этих территориях.

Систематизируя вышеизложенное, авторское видение модели межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации можно представить схематично (в соответствии с рисунком 4).

Механизм межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации в авторской трактовке основан на достижении разумного компромисса интересов государства, населения и предпринимательства. Этот компромисс может быть достигнут только при условии обеспечения экономического развития регионов. Экономический потенциал страны формируется не на уровне центральной власти, а создаётся на всей территории страны.

Укрепление государственности, рост благосостояния граждан предполагает, по нашему мнению, осуществление активной политики по отношению к регионам. В то же время, передача ведения и компетенции расходных полномочий должна сопровождаться ответственностью местных каждого уровня власти за последствия принимаемых решений и действенными мерами финансового контроля, что должно быть проработано в законодательном порядке.

1.3 Генезис подходов к регулированию межбюджетных отношений

Обращаясь к исследованию теоретических аспектов регулирования межбюджетных отношений, необходимо выделить основные этапы генезиса данного понятия. Теоретические представления о бюджетной системе и отношениях между уровнями власти в бюджетном процессе определялись конкретными условиями социально-экономического развития общества, в соответствии с которым развивались сущностные характеристики этого явления.

Задачи реформирования межбюджетных отношений и обеспечения реальной финансовой децентрализации возвращают нас к необходимости исследования исторического наследия и развития теоретических подходов экономики и финансов. Профессор Колумбийского университета Э.Селигман писал в 1908 году: «Главная задача экономики – объяснить нам то, что есть. Если всё общество, однако, результат эволюции, то мы можем понять то, что есть, только зная, что было. Исследование социальных тенденций вводит вопрос о том, что должно быть» [49].

В становление и развитие межбюджетных отношений и их регулирование внесли вклад многие учёные, экономисты, государственные деятели. В их теоретических представлениях наблюдается постепенное изменение места и роли бюджета в социально-экономической системе. Следует отметить, что

долгое время вопрос о разделении уровней бюджетной системы и разграничении полномочий разных уровней управления был поставлен относительно недавно по историческим меркам. Наука о бюджете (публичных финансах, общественном благе) развивалась параллельно с экономической теорией, частью которой является наука о финансах.

Анализ генезиса финансовой науки позволяет нам сделать вывод о том, что долгое время учёные-экономисты не задавались вопросами об организации межбюджетных отношений. Тем не менее, мы не можем обойти вниманием развитие финансовой науки и обозначим основные её вехи, акцентируя внимание на содержании и значении бюджета в целом.

История финансов свидетельствует, что бюджет не является институтом, присущим государству на всех его стадиях. Долгое время государство не имело бюджета. «Бюджет появляется не тогда, когда государство производит расходы и добывает необходимые для этого средства, а когда оно в свою финансовую деятельность вводит плановое начало» [50].

Становление экономической теории о бюджете связано с работами классиков английской политэкономии – Адама Смита и Давида Риккардо. Финансовые теории конца XVIII века находят более прочное обоснование и целенаправленное развитие благодаря успехам политэкономии, в частности труда А.Смита «Исследование о природе и причинах богатства народов» (1776 г.). Финансовую науку Смит выделяет из политэкономии. Главная его заслуга состоит в том, что он развил экономическую основу финансового хозяйства. Пятую книгу своего труда о народном богатстве он посвятил учению о финансах. В книге три главы – о государственных доходах, государственных расходах, о государственных долгах.

Государственные расходы Смит делит на расходы, имеющие общее значение (оборона и содержание королевской власти), которые оплачиваются за счёт доходов общества, и расходы, в которых заинтересованы отдельные лица (расходы на правосудие, по народному образованию). Эти рассуждения навели А.Смита на мысль о разделении государственного и местного хозяйства.

Таким образом, впервые в экономической литературе вопрос о возможности деления бюджетов по уровням государственной власти поставил классик английской политэкономии Адам Смит.

Анализ основных положений финансовых школ показывает, что они всегда составляли неотъемлемую часть основной экономической доктрины, которая определялась конкретными историческими условиями, а также задачами правительства стран на каждом конкретном этапе развития.

В исследованиях учёных-экономистов преобладают проблемы рациональной организации налогов, построения государственного бюджета и его использования в макроэкономическом регулировании.

Вопросы разграничения государственных функций между уровнями управления, их финансового обеспечения, регулирования межбюджетных отношений, формирования местных бюджетов возникли относительно недавно. Местные бюджеты как звено государственных финансов сформировались в развитых странах в послевоенный период. Таким образом, изменение внешних

условий функционирования экономики и финансов объективно обусловили необходимость исследования проблем финансовой децентрализации.

Особенно остро вопрос о необходимости определения методологических основ регулирования межбюджетных отношений возник в период после Второй мировой войны, когда местные бюджеты окончательно сформировались как звено государственных финансов практически во всех странах. В середине XX века под влиянием объективных факторов экономического развития появляется концепция «фискального федерализма». Тем не менее, исторические корни данного понятия уходят в более ранний период.

Исследование дефиниции «фискальный федерализм» выявляет довольно длительный исторический период развития данного понятия, формирования его предпосылок. Считается, что основателем термина «федерализм» является немецкий мыслитель Иоханнес Альтзузиус (1562 г.рождения). Он основал так называемую *федеративную теорию народного суверенитета*, которая основывается на идее договорных социальных отношений как основополагающих в государстве. Отдельные индивиды объединяются в сообщества, возникают союзы общин, провинции, города, из которых строится государство. Таким образом, смысл данного понятия сводится к договорным отношениям, способствующим интеграции.

Подобный социальный подход господствовал в экономической литературе довольно длительное время. Сторонниками *социально-философского направления в теории федерализма* были французский мыслитель Пьер Жозеф Прудон («Принцип федерации» 1863 г.), Дени де Ружмон, автор концепции интегрального федерализма А.Марк, известный философ Р.Арон (А.Марк и Р.Арон являются авторами книги «Принцип федерализма», изданной в 1948 году).

Истоки американского федерализма были сформулированы А.Гамильтоном, Дж.Мэдисоном и Дж.Джеем. они рассматривали федеративное государство как сложное единое целое, в основе которого – двухуровневая структура и обоюдное невмешательство в сферу полномочий как федерального центра, так и субъекта федерации. В 1787 году была установлена федеративная форма государственного устройства, основанная на предельно жёстком разграничении предметов ведения и компетенции между уровнями власти. Данная модель бюджетного федерализма была положена в основу доктрины при разработке Конституции США.

В 30-е годы XX века она была подвергнута критике Дж.Кларком, Т.Даем, Э.Корруином, родоначальниками «дуалистического федерализма», предполагающего договорные отношения между субъектами страны. Позднее эта модель была трансформирована в модель «кооперативного федерализма», предполагающую взаимодействие ветвей государственной власти.

В 70-80-е годы XX века появляются новые модели американского федерализма – «конкурентный федерализм», «технократический федерализм», теория «федеративного общества», теория «нового общества» [38, с. 7].

Концепция «конкурентного федерализма», впервые представленная в работах канадского политолога А.Бретона, обращена к теме

соревновательности субъектов федерации. Участники отношений рассматриваются не как партнёры, а как конкурентные игроки во взаимоотношениях центра и регионов, центрального правительства и региональных правительств, региональной власти, юридических и физических лиц, действующих на территории.

Труд и капитал мобильны, их владельцы ищут более выгодные условия игры, используя процедуру выборов [59].

Одновременно развивается другое направление, которое рассматривает федерализм как идеологию территориально-государственного строительства. Его суть сводится к идее интеграции политических образований в государственное целое при сохранении за ними значительных свобод.

Как современная политическая теория многослойного общества, федерализм имеет свои особенности. Так, Д.Элейзер определяет федерализм в узком смысле как взаимодействие между уровнями управления, в широком – как сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие во власти на основе децентрализации [60].

Рассматривая финансовые аспекты данного понятия, следует подчеркнуть наличие широкого круга мнений, характеризующих разновидности федерализма. Суть *конкурентного федерализма*, выдвинутого группой российских и зарубежных учёных в рамках проекта INTAS, сводится к следующему.

Развита концепция *«лабораторного федерализма»*, суть которой заключается в том, что децентрализация управления общественным сектором стимулирует инновации в данном секторе экономики [61].

Наиболее широко в отечественной и зарубежной литературе проработаны вопросы *«фискального федерализма»*.

Понятия *«фискальный федерализм»* и *«бюджетный федерализм»* в большинстве трудов отождествляются. Рассмотрим имеющиеся подходы.

Российский учёный Валуев О.С. разграничивает данные понятия.

Он отмечает, что фискальный федерализм напрямую зависит от типаналоговой системы и порядка разграничения налогов между уровнями бюджетной системы. При этом он отмечает в числе положительных характеристик модели – экономичность централизованного сбора налогов и активную политику выравнивания, в числе недостатков – ограничение децентрализации и финансовой самодостаточности регионов. В модель бюджетно-налогового федерализма он включает не только фискальный федерализм, но и акцентирующее саморазвитие территорий, их экономическую самодостаточность.

Данный подход, на наш взгляд, представляется несколько ограниченным, поскольку не учитывает возможности финансового регулирования, а также необходимость обеспечения интересов регионов, не уточняет применение тех или иных финансовых рычагов межбюджетного регулирования.

Современный Экономический словарь определяет фискальный федерализм как «принцип разделения полномочий между федеральными и региональными властями в финансовой сфере, основанный на главенстве федерации» [62].

Известный российский учёный Брайчева Т.В. определяет бюджетный федерализм как «систему налогово-бюджетных взаимоотношений вышестоящего и нижестоящих органов власти и управления на всех ступенях бюджетного процесса» [63].

Автор монографии «Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ» Р.Сомоев предлагает следующее определение: «Под бюджетным федерализмом следует понимать многогранную, многоуровневую совокупность отношений в бюджетной сфере между федерацией, субъектами РФ и местными органами самоуправления, которая формируется в политически согласованных и чётко юридически закреплённых рамках, позволяющих каждому уровню власти и управления в полной мере реализовать возложенные на них Конституцией страны и Федеративным договором полномочия на самостоятельной основе в общегосударственных, общенациональных интересах» [64].

Данное понятие определено и Бюджетным кодексом РФ, в котором уточняется: «бюджетный федерализм характеризуется как отношения между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между федеральным бюджетом и консолидированными бюджетами субъектов РФ, исходя из сочетания общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории субъектов РФ и входящих в них муниципальных образований» [65].

Российские исследователи В.А. Мау, М.Ю. Сеньковская, В.С. Назарова дают следующее определение: «Фискальный федерализм – система финансовых отношений субъектов иерархической структуры административно-территориальных образований, в которой каждый субъект является членом более чем одного образования» [66].

Анализ показал, что термин «фискальный федерализм» в большинстве определений трактуется как «отношения», в отдельных изданиях – как принцип разграничения полномочий. На наш взгляд, экономический смысл данного понятия имеет конкретно-историческое значение.

Несмотря на единство сущности (отношения между уровнями власти), а также наличие в названии термина финансовой составляющей, данное понятие имеет политическое значение. Проявление сущности в действии осуществляется на основе применения тех или иных финансовых рычагов в зависимости от изменяющихся условий.

Политическое значение определяется характером разграничения налоговых поступлений между уровнями бюджетов, а также необходимостью финансирования расходных полномочий. Кроме того, применение разных финансовых инструментов регулирования межбюджетных отношений также имеет императивный характер, в чём и проявляются, финансово-правовые последствия этих политических решений.

В связи с вышеизложенным, принципиальное значение, на наш взгляд, имеет исследование концептуальных основ регулирования межбюджетных отношений.

Анализ теоретических положений позволяет нам выделить основные концепции данного понятия.

Американским экономистом У. Оутсом была сформулирована *теорема децентрализации*. Суть её сводится к тому, что для общественных благ, потребление которых осуществляется населением определённого региона и для которых издержки производства этих благ равны издержками центрального правительства, более эффективным является их предоставление на местном уровне за счёт средств местных бюджетов.

«Субнациональные власти, получая более полную информацию о потребностях населения, имеют больше возможностей в предоставлении оптимального соотношения налогового бремени и общественных благ» [67].

Тем самым, по У.Оутсу, достигается так называемая эффективность по Парето, т.е. тот уровень производства, который не может обеспечить центральное правительство при соблюдении следующих условий:

- издержки предоставления общественных услуг одинаковые для центральных и субнациональных уровней власти, т. е. отсутствует экономия на масштабе;

- произведенные на территории конкретной юрисдикции общественные блага полностью потреблены населением этой юрисдикции, т. е. отсутствуют внешние эффекты;

- предпочтения населения местных сообществ значительно различаются между собой (учет местных потребностей может приводить к значительному удорожанию централизованного предоставления общественных услуг).

Практическое значение данной теории заключается в том, что уровень власти, находящийся ближе всего к потребителям бюджетных услуг, способен обеспечить наиболее эффективное расходование бюджетных средств, поскольку позволяет учитывать региональные особенности и конкретные потребности местного населения.

В данной модели вопрос о предпочтении населением предоставления услуг в том или ином регионе остаётся открытым. Ответ на данный вопрос даёт гипотеза, предложенная в 1956 году американским экономистом Ч.Тибу [68].

Суть данной гипотезы, которую ещё называют «голосование ногами» заключается в том, что экономические агенты выбирают административно-территориальную единицу, в которой им будет обеспечен уровень локального общественного блага и уровень налогового бремени, в наибольшей степени соответствующий их предпочтениям.

Миграция населения в соответствии с их фискальными предпочтениями на практике имеет ряд ограничений, связанных с дополнительными издержками по смене места жительства, наличием определённых внешних эффектов (миграция может переложить издержки на местное население). Таким образом, локализация выгод от общественных благ не бывает абсолютной.

В 1980 году было высказано предположение о возможных дополнительных предпосылках эффективности фискального федерализма.

Бреннан и Бьюкенен провели исследование и сделали вывод о том, что конкуренция между уровнями власти, а также между юрисдикциями одного уровня создает институциональные ограничения на вмешательство государства в частный сектор экономики [69].

Тем самым, на практике вопрос о разграничении доходов и расходных полномочий между уровнями государственного управления может иметь следствием наличие нежелательной конкуренции, что может повлечь за собой применение государством дополнительных рычагов воздействия, что ограничивает в условиях рыночной экономики деятельность частного сектора.

Существует также ряд исследований, демонстрирующих положительную связь фискальной децентрализации с повышением эффективности общественного сектора, темпами экономического роста, снижением межрегиональных диспропорций в уровне жизни [70].

Развитие интеграционных процессов в сфере государственных финансов постепенно приводит к универсализации бюджетного процесса. Несмотря на то, что теория фискального федерализма имеет ярко выраженный страновой характер, учитывающий конкретно-исторические особенности функционирования бюджетных систем, тем не менее, наблюдается определенная конвергенция экономической мысли и выработки применяемых методов финансового выравнивания.

Результатом объективных процессов в социально-экономической сфере, политике является выработанная во второй половине 1990-х гг. была разработана концепция «федерализма, сохраняющего рынок» [71].

Её основные положения рассмотрены нами выше.

На основе масштабных страновых исследований данная концепция доказывает, что при соблюдении определённых критериев финансовая децентрализация способствует развитию институтов рыночной экономики и обеспечивает в долгосрочном периоде более высокие темпы экономического роста.

Следует отметить, что в данной сфере зачастую практика опережала теорию. Это наглядно проявляется в исследовании моделей фискального федерализма и регулирования межбюджетных отношений. В экономической литературе зарубежных и отечественных исследователей эти модели достаточно подробно освещены и, на наш взгляд, не нуждаются в детальном рассмотрении.

Модели фискального (бюджетного) федерализма классифицируют по ряду признаков, в числе которых:

- по распределению полномочий;
- по степени самостоятельности органов власти;
- по способу разграничения доходов между уровнями бюджетной системы.

В каждой стране применяемые в рамках модели методы финансового регулирования отличаются своей спецификой, являются следствием развития

исторических традиций и не всегда могут быть использованы в другой стране мира.

Их типология может быть представлена следующим образом (в соответствии с рисунком 5):



Рисунок 5 – Типология моделей бюджетного федерализма

Примечание - Составлено автором систематизировано по источнику [58]

Как показывает практика, ни в одной стране мира не удалось еще построить такую модель бюджетного федерализма, при которой объем доходных полномочий местных органов власти совпадал полностью с расходными полномочиями, закрепленными за данным уровнем власти.

В результате несовпадения этих полномочий формируются вертикальные и горизонтальные дисбалансы, для покрытия которых используются различные формы межбюджетных отношений.

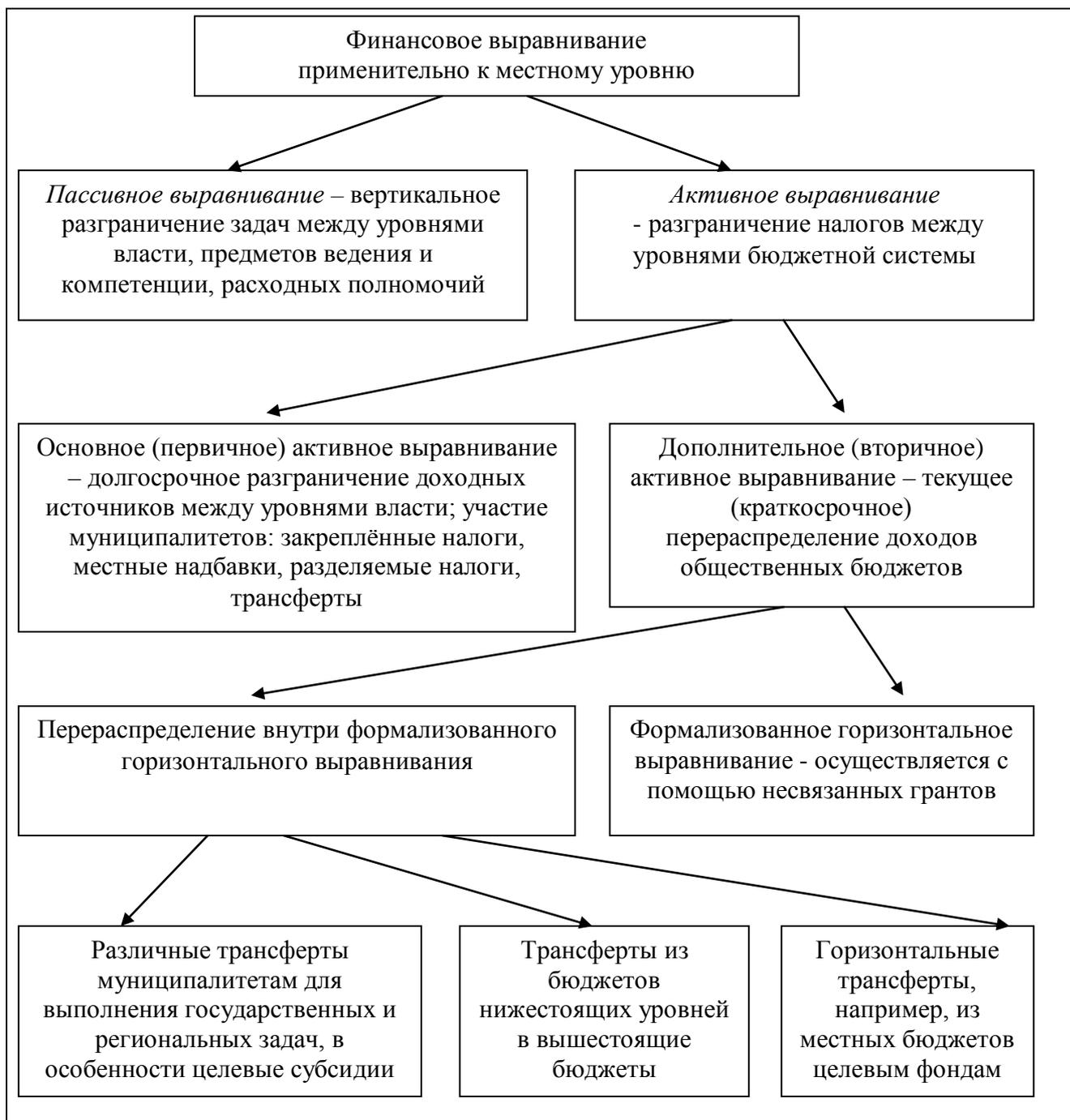


Рисунок 6 – Методы финансового выравнивания, применяемые в мировой практике

Примечание - Составлено автором систематизировано по источнику [58]

В этой связи, на наш взгляд, большое практическое значение будет иметь систематизация методов финансового выравнивания, применяемых за рубежом. Эта систематизация также достаточно известна, отдельные методы финансового выравнивания нами также рассмотрены выше. Наглядное системное представление этих методов финансового выравнивания, применяемых за рубежом в отношении нижестоящих бюджетов, приведено на рисунке 6. Мировой опыт наглядно демонстрирует, что применяемые в той или

иной стране методы финансового выравнивания используются системно, в совокупности с инструментами правового, политического, институционального характера, дополняются мерами государственной ответственности и контроля. Успешно применяемые финансовые рычаги в одной стране могут давать сбои в другой стране, если не учесть реальных социально-экономических, политических условий, исторических традиций. В этой связи, в современных условиях важное методологическое значение в республике приобретают следующие вопросы:

- какова степень финансовой децентрализации, приемлемая для Казахстана;
- какова эффективность действующего законодательства в части разграничения доходов и расходных полномочий;
- насколько эффективны применяемые методы межбюджетного регулирования;
- как определить достаточность собственных источников формирования доходов местных бюджетов;
- какие неналоговые источники возможно использовать в современной практике формирования местных бюджетов;
- является ли действенной система рычагов, стимулов и санкций региональной финансовой политики и др.

Вопросы обеспечения реальной самостоятельности местных бюджетов требует комплексного подхода. Здесь важно, на наш взгляд, учесть ряд факторов:

- обеспечение местных исполнительных органов доходными источниками бюджетов в соответствии с расходными полномочиями;
- учёт интересов субъектов предпринимательства и населения соответствующих территорий;
- транспарентность движения денежных потоков, прозрачность информации о формировании и расходовании средств местных бюджетов;
- усиление контроля за процессами формирования и расходования средств местных бюджетов.

Механизм межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации в авторской трактовке основан на достижении разумного компромисса интересов государства, населения и предпринимательства. Этот компромисс может быть достигнут только при условии обеспечения экономического развития регионов. Экономический потенциал страны формируется не на уровне центральной власти, а создаётся на всей территории страны. Укрепление государственности, рост благосостояния граждан предполагает, по нашему мнению, осуществление активной политики по отношению к регионам. В то же время, передача ведения и компетенции расходных полномочий должна сопровождаться ответственностью местных каждого уровня власти за последствия принимаемых решений и действенными мерами финансового контроля, что должно быть проработано в законодательном порядке.

2 ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РК

2.1 Инструменты механизма регулирования межбюджетных отношений

Современный этап развития рыночных отношений в республике характеризуется посткризисным восстановлением. Качественные изменения внутренних и внешних факторов и условий функционирования казахстанской экономики предопределяют необходимость дальнейшего углубления экономических реформ, корректировки её целевых установок, разработки стратегии и тактики их реализации. Для разработки и реализации комплексных мер по совершенствованию бюджетной политики необходим критический анализ процессов, происходящих в финансовой сфере республики.

Проблемы обеспечения финансовой устойчивости и безопасности местных бюджетов приобретают особую актуальность в связи с новым этапом реформирования бюджетной системы, развитие которой на современном этапе ставит задачу поиска оптимальных механизмов взаимоотношений между бюджетами различных уровней, выработки действенных способов мобилизации средств в бюджеты всех уровней управления.

Вопросы организации бюджетного устройства и регулирования межбюджетных отношений занимают центральное место в системе государственных финансов. Это определяет тем, что в данной сфере переплетаются сложные и многообразные интересы всех участников бюджетных отношений. В каждой стране формы и методы межбюджетного регулирования применяются с учётом социально-экономических и политических реалий, их трансформация, как правило, является результатом масштабных экономических исследований и политических споров.

Развитие форм и методов регулирования межбюджетных отношений происходит в соответствии с эволюцией бюджетного законодательства, которое, в свою очередь, регламентирует подходы государства к решению финансовых проблем центра и регионов.

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 [72].

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 [73].

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.

После принятия новой Конституции страны реформирование бюджетной системы ускорилось. Были разграничены функции и полномочия республиканского и местных бюджетов, создана правовая база функционирования двухуровневой бюджетной системы [74].

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 1996 г. 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 увязать 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.

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 [75].

Система местного управления в РК, компетенция местных представительных и исполнительных органов, порядок их организации и деятельности до 2001 года определялись Законом РК «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», который был утверждён в декабре 1993 года. Данный закон не только не разграничивал функции и полномочия между областным и районным уровнями власти, но и не устанавливал чёткой грани между полномочиями центра и регионов.

В январе 2001 года в Казахстане был принят Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который выстроил чёткую схему местного государственного управления и определил полномочия местных исполнительных органов на всех уровнях, в том числе на областном, районном (городском) и поселковом, аульном (сельском) уровне.

С 2005 г. 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 [76].

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. Для обеспечения прозрачности и установления единых требований, 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.

С 1 января 2009 года вступил в силу новый Бюджетный Кодекс Республики Казахстан, который внёс ряд изменений. В Бюджетном кодексе предусмотрена статья об оценке эффективности бюджетных программ, согласно которой оценкой эффективности являются проведение соответствующих расчетов, анализ обоснования бюджетных программ, хода их выполнения и оказываемого ими воздействия на социально-экономическое положение страны и определение неэффективных направлений бюджетных программ. Разработанная и утвержденная Правительством Республики Казахстан методика проведения оценки эффективности бюджетных программ определяет порядок проведения и систему показателей оценки эффективности бюджетных программ в процессе планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета. Но, тем не менее, многие проблемы остались нерешёнными.

Влияние мирового финансового кризиса оказало негативное воздействие на деятельность отечественных субъектов предпринимательства, что привело к невыполнению плана по доходам в 2008 году. Исполнение бюджета 2008 года было направлено на реализацию поручений Президента РК, данных в посланиях народу Казахстана «Новый Казахстан в новом мире» и «Рост благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной

политики», а также приоритетов социально-экономического развития Республики Казахстан.

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 [77].

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 [78].

Бюджет 2008 года, в отличие от прошлых лет, исполнялся в непростой экономической ситуации. Последствия мировых экономических проблем отразились на экономике Казахстана – во втором полугодии начали замедляться темпы основных показателей, а в 4 квартале резко снизились цены на экспортные товары.

Анализ бюджетного законодательства показал, что в новом Бюджетном кодексе по межбюджетным отношениям в целом сохранена действующая система с некоторыми дополнениями, внесены изменения в распределение расходных полномочий между уровнями управления:

- для повышения ответственности государственных органов введена норма о заключении между министром и акимом соглашения о результатах по целевым трансфертам. На основании соглашения администраторы вышестоящих бюджетов будут перечислять целевые трансферты. При перечислении трансфертов на развитие, кроме соглашений потребуется также представление актов выполненных работ;

- в межбюджетные отношения также введена норма о возможности передачи трансфертов нижестоящим бюджетом в вышестоящий (обратные трансферты) в целях компенсации потерь вышестоящих бюджетов в случае принятия законодательных актов, влекущих увеличение расходов в связи с передачей функций между уровнями госуправления в период действия утвержденных на 3 года трансфертов общего характера;

- предусмотрена норма, допускающая по решению Правительства РК взаимоотношения между бюджетами областного уровня, города республиканского значения, столицы в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера угрожающих политической и социальной стабильности административно-территориальной единицы, жизни и здоровью людей, проведения мероприятий общереспубликанского либо

международного значения по ходатайству акимов и по поручению Президента РК;

- допускается софинансирование из местного бюджета местных бюджетных инвестиционных проектов, для реализации которых выделяются целевые трансферты на развитие из республиканского бюджета;

- администраторам нижестоящих бюджетов дается право по решению Правительства РК или местного исполнительного органа доиспользовать в текущем году неиспользованные и недоиспользованные суммы целевых трансфертов, выделенных из республиканского или местного бюджетов в прошлом году, с соблюдением целевого назначения;

- в случае образования экономии при использовании целевых трансфертов на развитие местные исполнительные органы вправе использовать соответствующую сумму экономии на улучшение показателей результатов бюджетных программ, по которым осуществлялась реализация местных инвестиционных проектов за счет целевых трансфертов на развитие из вышестоящего бюджета.

В 2008 году были приняты антикризисные меры. Для реализации первоочередных мер по обеспечению стабильности социально-экономического развития страны из республиканского бюджета было выделено 912,1 млрд.тенге. Принятые меры позволили не только обеспечить стабильность финансовой системы, но и сохранить стабильность основных макроэкономических показателей. Объем расходов бюджета ежегодно увеличивается, расширяется сфера использования бюджет средств, вместе с этим растет ответственность за их полное и эффективное использование. Разработка программы антикризисных мер правительства Республики Казахстан предусматривает разработку трёхлетнего республиканского бюджета, а также выделение дополнительных средств на реализацию антикризисного плана.

В этих условиях повышаются требования к разработке бюджетов всех уровней. Требуют пересмотра действующие методики оценки эффективности бюджетных программ, а также используемые методы бюджетного планирования.

Как показала практика последних лет, администраторы бюджетных программ испытывают затруднения с разработкой бюджетных программ, обоснованием расчётов, а также освоением бюджетных средств, выделенных из бюджета. Возрастающие объёмы неосвоенных бюджетных средств также является существенной проблемой, напрямую связанной с недостаточно эффективным планированием.

По-прежнему остаётся нерешённой проблема недоосвоения бюджетных средств. Имеются недостатки в системе бюджетного планирования доходов и расходов. Сложными остаются взаимоотношения в бюджетном процессе между центром и регионами.

Таким образом, развитие бюджетных отношений и форм их регулирования происходило постепенно, от простых форм к более сложным, в соответствии с объективными потребностями. Анализ показал, что 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, существенные изменения произошли в регламентировании бюджетных отношений посредством принятия Закона РК «О Бюджетной системе», заложены основы формирования Налогового и Бюджетного кодекса. Третий этап характеризуется приоритетностью социальной политики. Принимается целый ряд жизненно важных законов и стратегических государственных программ, происходит реорганизация Министерств, включая Министерство финансов, продолжается работа по развитию бюджетной системы и повышению эффективности расходования средств бюджета [79].

Несмотря на обилие бюджетных реформ, проводимых в период становления независимости РК, по-прежнему актуальны вопросы укрепления межбюджетного регионализма, расширения самостоятельности местных властей в процессе формирования и использования бюджетных средств.

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.

Развитие системы межбюджетных отношений приобретает качественно новое звучание с принятием Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, утверждённой Указом Президента Республики Казахстан от 30 января 2012 года № 261 от 27 января 2012 года.

Концепция предполагает повысить роль органов местного самоуправления, особенно низовых звеньев, активизировать население в решении социально-экономических задач, выборе программ, необходимых для финансирования за счёт средств местных бюджетов, обеспечить органы местного самоуправления реальной самостоятельностью. В частности, предусматривается:

- 1) на уровне аулов (сел), поселков, городов районного значения постепенно повысить роль населения в решении вопросов местного значения через собрания (сходы) местного сообщества путем стимулирования участия,

заинтересованности и ответственности населения при принятии управленческих решений;

2) на уровне городов для решения самых насущных проблем, которые волнуют местное население, внедрить механизм вовлечения части активного населения в процесс принятия управленческих решений;

3) повысить роль маслихатов при назначении или избрании акимов в городах районного значения, аульных (сельских) округах, аулах (селах), не входящих в состав аульного (сельского) округа;

4) расширить финансовую и экономическую самостоятельность нижнего уровня управления в решении вопросов местного значения [2].

Значение принятого документа определяется, прежде всего, возможностью самостоятельного решения органами местного самоуправления проблем регионов и постепенным расширением их полномочий. Положительным является то, что в нём предусмотрены финансовые рычаги обеспечения самостоятельности, в частности акимам аулов (сел), поселков, городов районного значения будет:

1) предоставлено право формирования собственных доходных источников (доходы от оказания платных услуг, добровольные и целевые сборы, взносы благотворительных фондов и спонсоров, сборы за торговлю в специально установленных местах, штрафы за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах и прочие источники, не противоречащие законодательству);

2) предоставлено право на открытие специальных счетов в органах казначейства, где будут отражаться доходы и расходы, направленные на реализацию функций местного самоуправления;

3) передана часть районной коммунальной собственности (клубы, библиотеки, детские сады и др.) с целью их эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов.

При этом за процессами формирования и использования собственных доходных источников, а также использования коммунальной собственности предлагается осуществлять государственный финансовый контроль и общественный контроль [2].

Проблема межбюджетных отношений давно изучается в государственных органах, в научных кругах и в прессе. Однако для 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) [80].

Современный этап посткризисного развития в республике предполагает проведение бюджетной реформы во взаимоотношениях центра и регионов. Решение экономических проблем во многом зависит от эффективного формирования, распределения и рационального использования финансовых

ресурсов соответствующих регионов. Учитывая, что бюджет является одним из главных инструментов формирования соответствующей политики государства, важным является его участие в решении проблем местных бюджетов на этапе формирования государственного бюджета, координации региональной политики.

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопросы более чёткого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

По мере перехода Республики Казахстан на рыночные отношения, многие унаследованные изъяны системы межбюджетного финансирования стали очевидны. Для их устранения были предприняты шаги по совершенствованию межбюджетных отношений. Бюджеты и межбюджетные отношения – стержень региональной политики. Именно распределение доходной и расходной частей бюджетов различных уровней власти представляет собой формализованное проявление региональной, внутрирегиональной и микрорегиональной политик [81].

В современных условиях важно выработать такую модель регулирования межбюджетных отношений, которая бы устраивала и центральное правительство, и местные власти. При этом основное внимание должно быть уделено максимальному удовлетворению потребностей населения на всей территории республики.

В рамках межбюджетных отношений рассматриваются вопросы разграничения доходов и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, перераспределения доходов между бюджетами различного уровня посредством осуществления бюджетного регулирования в целях достижения вертикальной и горизонтальной сбалансированности местных бюджетов.

В Казахстане под децентрализацией обычно понимается процесс передачи властных полномочий от правительства местным органам самоуправления, не зависящим от него политически, финансово, экономически, предполагающий трансформацию политической системы с проведением демократических выборов органов местного менеджмента.

Как правило, выделяют следующие виды децентрализации:

- географическая – предполагает активизацию экономического развития в районах, не относящихся к основным городским территориям;
- децентрализация системы принятия и исполнения административных решений – означает более широкое делегирование полномочий местным органам власти;
- бюджетная децентрализация – требует укрепления финансовой системы органов местного самоуправления [82].

Процесс децентрализации государственного управления неразрывно связан с состоянием местных бюджетов, являющихся основой финансового обеспечения государственных функций.

Анализ развития бюджетного законодательства, регламентирующего разграничение предметов ведения и компетенций центрального правительства и местных исполнительных органов в Казахстане показал, что децентрализация проходила стихийно, без чёткой стратегии. В настоящее время этот процесс усложняется в силу факторов макроэкономической нестабильности, снижения деловой активности предпринимательского сектора, падения спроса населения. В посткризисном периоде перед бюджетной системой Казахстана стоит сложная задача создания условий для обеспечения равного доступа к государственным услугам всех граждан, независимо от проживания. Эта многоаспектная задача предполагает создание условий для развития предпринимательства, роста налоговых доходов бюджетов всех уровней, контроля за эффективным расходованием бюджетных средств.

В современных условиях реальная децентрализация в Казахстане затруднена в силу недостаточности средств местных бюджетов. Поэтому, государством осуществляется межбюджетное регулирование. Формы и методы межбюджетного регулирования также претерпели существенные изменения. На разных этапах развития бюджетной системы в Казахстане использовались регулирующие налоги, распределяемые между уровнями бюджетной системы, дотации для покрытия дефицитов местных бюджетов, различные виды субсидий и субвенций. В современных условиях объективной оценки требуют действующие в настоящий момент формы регулирования межбюджетных отношений.

Механизм регулирования межбюджетных отношений в Казахстане основан на законодательном закреплении доходов и расходов между уровнями бюджетов, а также системе трансфертов (в соответствии с рисунком 7).

В соответствии с Бюджетным кодексом РК, межбюджетные отношения в РК регулируются [12, с.21]:

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 7 – Формы регулирования межбюджетных отношений в РК

Примечание - Составлено по источнику [8]

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.

Критерием для предоставления субвенции служит уровень доходов бюджета данного региона, необходимый для гарантированного финансирования государственных социальных расходов – социальная защита населения, содержание бюджетных учреждений и организаций, текущие затраты на социально-культурные мероприятия.

Объёмы официальных трансфертов общего характера определяются как разница между объёмами доходов и затрат соответствующего местного бюджета.

Принципиальное значение в современных условиях приобретает вопрос обоснованности размера трансфертов, выделяемых регионам республики. 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).

Основной подход новой методики заключается в расчете прогнозного объема текущих затрат бюджетов областей (городов республиканского значения, столицы) в разрезе функциональных групп/подгрупп с учетом численности получателей бюджетных услуг и объективных факторов. На основании методики принят Закон «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2008 – 2010 годы». При расчете трансфертов общего характера на следующий среднесрочный период учтены изменения в законодательство республики, в том числе в Трудовой и Налоговый кодексы, а также текущие затраты постоянного характера, ранее финансировавшиеся за счет целевых трансфертов из республиканского бюджета.

В соответствии с Методикой определения объема трансфертов общего характера, размеры трансфертов рассчитываются по формуле:

$$ТОХ_i = ПОД_i - ПОЗ_i \quad (1)$$

Где: $ТОХ_i$ - объем трансфертов общего характера i -той области, города республиканского значения, столицы;

$ПОД_i$ – прогнозные объемы доходов i -той области, города республиканского значения, столицы;

$ПОЗ_i$ – прогнозные объемы затрат i -той области, города республиканского значения, столицы

При превышении прогнозного объёма доходов над прогнозируемым объёмом затрат местного бюджета устанавливаются бюджетные изъятия из местного бюджета в вышестоящий. При превышении прогнозного объёма затрат над прогнозируемым объёмом доходов местного бюджета устанавливаются бюджетные субвенции в местный бюджет из вышестоящего. Определение прогнозируемых объёмов текущих затрат местных бюджетов осуществляется исходя из численности на планируемый период потребителей услуг, предоставляемых за счёт местных бюджетов, с учётом объективных факторов, обуславливающих различия в уровне затрат регионов [83].

Эти коэффициенты учитывают объективные факторы, обуславливающие различия в объёме предоставления трансфертов в зависимости от стоимости государственных услуг. При расчёте текущих затрат для городов Алматы и Астаны, учитывая их особый статус, применяются повышающие коэффициенты, устанавливаемые решением Республиканской бюджетной комиссии. В данной методике, на наш взгляд, учтены недостатки предыдущей системы. Но, в то же время, она не лишена недостатков.

Данная методика распределения помощи областям в виде трансфертов не удовлетворяет ряду требований. Известно, что базой для распределения трансфертной помощи местным бюджетам выступает объём текущих затрат. Между тем, не учитывается факт, что каждая область формирует собственные доходы в разных объёмах. Однако при распределении трансфертов общего характера областям обеспечивается полное покрытие расходов местных бюджетов, что порождает иждивенческие настроения и снижает заинтересованность местных властей в росте собственных доходов. Ряд авторов [84] полагают, что использование большого количества коэффициентов затрудняет расчёты, не обеспечивается прозрачность.

Используемая в республике форма регулирования межбюджетных отношений – изъятия – сравнительно мало используется в зарубежной практике. Как показал анализ, данная форма не стимулирует местные исполнительные органы к укреплению своей доходной базы. Об этом свидетельствует снижение числа регионов-доноров и, соответственно, увеличение количества областей-реципиентов. На наш взгляд, механизм расчёта объёма изъятий в республике нуждается в совершенствовании. Если в отношении определения объёма трансфертов общего характера, выделяемых из республиканского бюджета разработана достаточно чёткая методика, то в отношении бюджетных изъятий подобный механизм отсутствует. Между тем, в Российской Федерации данный механизм прописан следующим образом. В РФ эта форма называется отрицательными трансфертами. «Отрицательные трансферты - субвенции из нижестоящего бюджета с высокой бюджетной обеспеченностью в вышестоящий бюджет с целью перераспределения данных средств в форме дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности для экономически слабых территорий» [85].

Для расчёта объёма отрицательных трансфертов:

- определяются расчетные налоговые доходы или уровень расчетной бюджетной обеспеченности отчетного года на душу населения;

- допускается превышение среднего уровня не менее чем в 2 раза;
- изымается не более чем 50% превышения;
- предусмотрен целевой характер использования – на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности (изъятие осуществляется в специально созданный Фонд финансовой поддержки регионов).

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. Суммы бюджетных субвенций и изъятий устанавливаются законом на трехлетний период и подлежат безусловному исполнению вне зависимости 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.

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 [86].

В Казахстане помимо трансфертов общего характера используются целевые трансферты, которые подразделяются на целевые текущие трансферты и целевые трансферты на развитие. 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).

Целевые текущие трансферты предоставляются только на выполнение мероприятий государственных, отраслевых или региональных программ, а

также по ходатайству акимов в течение финансового года только на мероприятия, финансируемые из резерва Правительства РК или местного исполнительного органа области.

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 [12, с.21].

Инвестиционные субвенции предназначены для выравнивания бюджетных возможностей территорий по финансированию закреплённых за ними инвестиционных вложений. Они включают в себя инвестиции на развитие социальной инфраструктуры, охрану окружающей среды, комплексное развитие территорий. Поскольку целевые трансферты и бюджетные кредиты предоставляются по строго целевому назначению, которое определяется в соответствующих бюджетных программах, это позволяет рассматривать их в качестве фондов денежных средств целевого назначения. В соответствии с действующим законодательством, использование целевых трансфертов и бюджетных кредитов с нарушением их целевого назначения влечёт за собой их возврат в соответствующий вышестоящий бюджет в течение месяца после подписания акта контроля в предусмотренном порядке.

При этом неиспользованные или использованные не в полном объёме суммы целевых трансфертов, выделенные из республиканского или вышестоящего областного бюджета, по решению Правительства (или местного исполнительного органа) могут быть использованы в следующем финансовом году с соблюдением их целевого назначения. В случае образования экономии при использовании целевых трансфертов на развитие местные исполнительные органы вправе использовать соответствующую сумму экономии на улучшение показателей результатов бюджетных программ, по которым осуществлялась реализация местных инвестиционных проектов на счёт целевых трансфертов на развитие. Подобная практика способствует усилению ответственности и заинтересованности местных властей в эффективном использовании государственных средств.

Рассматривая формы регулирования межбюджетных отношений в Казахстане, следует выделить такую форму финансирования, как субсидии. В соответствии с пунктом 4 статьи 35 Бюджетного Кодекса Республики Казахстан, являются невозвратными платежами из бюджета,

предоставляющимися физическим и юридическим лицам, в том числе крестьянским и фермерским хозяйствам, только при отсутствии другого способа выполнения государственных функций и реализации социально-экономических задач развития отраслей [12, с.21].

Исходя из определения, можно допустить, что объемы бюджетных субсидий, выделяемых из республиканского бюджета должны сокращаться по мере развития той или иной отрасли. Однако, как показывает практика, объемы бюджетных субсидий, выделяемых из республиканского бюджета, ежегодно увеличиваются, несмотря на уровень развития отрасли, что ведет к иждивенческому настрою получателей субсидий, так как отсутствует должный анализ и поиск других способов финансирования поддержки отраслей. В этой связи необходимо пересмотреть вопросы планирования объемов бюджетных субсидий с учетом специфики выделяемых бюджетных субсидий и их влияния на дальнейшее развитие отраслей экономики. Анализ мировой практики субсидирования отражает существование прямой связи между уровнем развития сельского хозяйства и мерами поддержки со стороны правительства в виде субсидий, льгот и т.д. Правительства США, Японии и Евросоюза защищают своих сельхозпроизводителей достаточно высоким уровнем субсидий, а такие страны, как Австралия, Новая Зеландия и Канада – крупнейшие в мире экспортеры аграрной продукции – выделяют аграриям помощь в разы меньшую, нежели получают их американские и европейские конкуренты [87].

Практика бюджетного финансирования сопровождается рядом финансовых нарушений. Во многих случаях нарушения происходят из-за несовершенства нормативных правовых актов, регулирующих процесс субсидирования. Это, прежде всего, связано с отсутствием установленных регламентированных процедур процессов субсидирования в бюджетном законодательстве, а также с тем, что вопросы разработки механизмов субсидирования представляются самими отраслевыми министерствами, при отсутствии единого подхода к реализации данного направления государственной поддержки. Проведенный анализ распределения и использования субсидий выявил основные причины неосвоения объема субсидируемых средств – это недостаточно качественное планирование направляемых целевых трансфертов, несовершенство механизма реализации инвестиционных проектов в регионах, а также отсутствие ответственности администраторов бюджетных программ на республиканском и местном уровне [88].

Как показал анализ, в процессе развития законодательного регламентирования межбюджетных отношений в республике их формы организации и регулирования всё более совершенствовались. Впервые в Бюджетном кодексе систематизированы вопросы регулирования межбюджетных отношений, принята норма о стабильных межбюджетных отношениях на среднесрочный период:

- об утверждении на три года объёмов трансфертов общего характера Законом без ежегодных изменений;

- об утверждении Правительством Республики Казахстан Методики расчёта трансфертов общего характера.

Данный подход соответствует ведущей мировой практике и обеспечивает объективное определение текущих расходов местных бюджетов, соответственно равный доступ населения всех регионов к гарантированному объёму государственных услуг. Методика определения объёма трансфертов общего характера разработана с учётом требований и рекомендаций Всемирного банка, учитывает вклад каждого региона в создание доходной базы соответствующего бюджета, расширение налогового потенциала. Предусмотрено изменение расчёта затрат по бюджетным программам развития, где учитывается прирост численности населения и валовой региональный продукт. Кроме того, новый механизм позволяет при недостаточности средств для реализации ранее заявленных государственных программ, включить их в финансирование через местные бюджеты. Так, необходимые расходы можно включить в базу местного бюджета при разработке законопроекта о трансфертах общего характера на последующий период.

В то же время, механизм регулирования межбюджетных отношений нуждается в совершенствовании. Оценка регулирования межбюджетных отношений в Казахстане показывает:

- практика межбюджетного выравнивания посредством применения бюджетных субвенций в целом оправдана, так как обусловлена необходимостью помощи экономически слабым регионам республики;

- действующая методика расчёта объёма трансфертов, передаваемых в местные бюджеты, на наш взгляд, является объективной;

- применяемые в настоящее время формы регулирования межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у одних регионов и лишают другие регионы серьёзных стимулов к развитию, не только порождают, но и усиливают региональную дифференциацию, требуют все больших объёмов перераспределения финансовых ресурсов;

- развитие форм и методов межбюджетного регулирования, по мнению автора, должно производиться в направлении создания условий для развития частной инициативы на местах, расширения полномочий местных исполнительных органов в сфере налогообложения, развития альтернативных доходных источников;

- нерациональная система разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и действующая практика субвенций и изъятий способствует возрастанию встречных потоков бюджетных средств.

Вышеизложенное вызывает необходимость детального рассмотрения современного состояния межбюджетных трансфертов.

2.2 Межбюджетные трансферты и фискальная политика в обеспечении финансового выравнивания регионов

Реальная самостоятельность местных исполнительных органов определяется их возможностью мобилизовывать ресурсы в соответствующие

бюджеты и распоряжаться ими в соответствии с потребностями территорий. Между тем, вопросы самостоятельности местных бюджетов традиционно являются дискуссионными. Это обусловлено процессами, протекающими в сфере межбюджетных отношений и сложившейся практикой формирования доходов республиканского и местных бюджетов. 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. Следует отметить, что, несмотря на обилие реформ в области налогообложения, перечень налогов, поступающих в республиканский и местные бюджеты, остаётся стабильным. Традиционно, республиканский бюджет формируется за счёт поступления НДС, корпоративного подоходного налога, доля которых в отдельные годы составляла до 80% общего объёма доходов. В местные бюджеты поступают налоги на собственность, индивидуальный подоходный налог, которые обеспечивают сравнительно низкий объём ресурсов (в соответствии с данными рисунка 8).

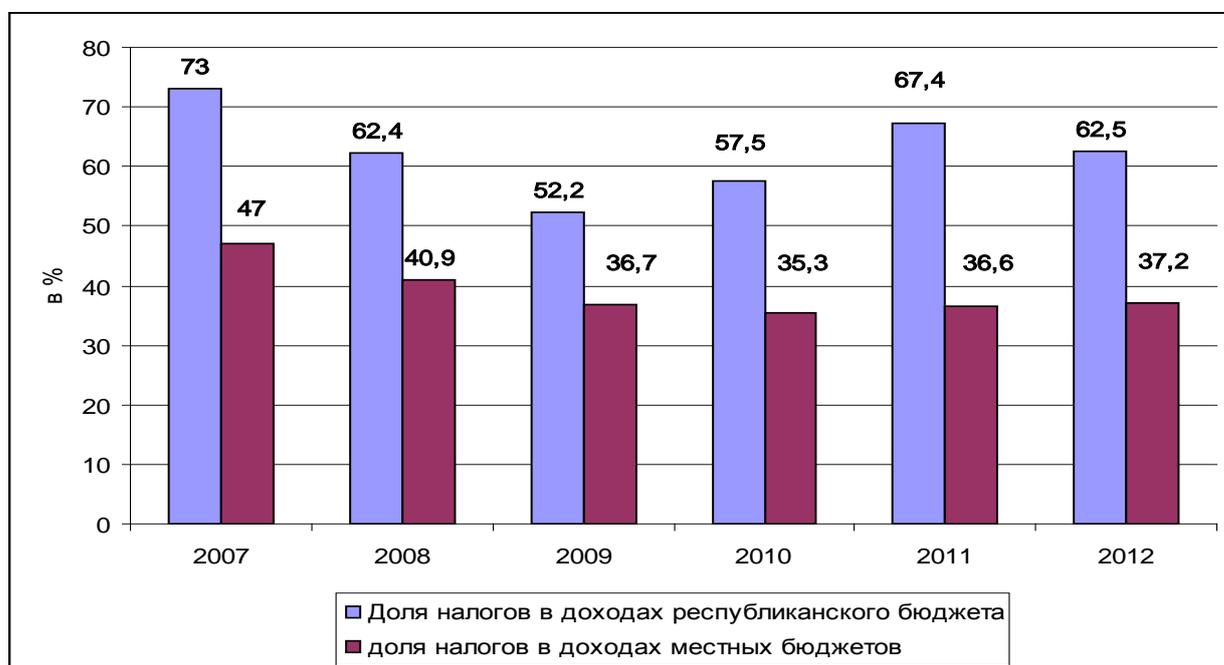


Рисунок 8 - Доля налогов в доходах республиканского и местных бюджетов (в % к общему объёму доходов) за 2007-2012 годы

Примечание - По данным Министерства финансов РК

Как видно из рисунка 8, удельный вес налогов республиканского бюджета стабильно превышает 50%, в местных бюджетах снижается. Если в 2007 году налоги составляли 47% общего объема доходов местных бюджетов, то уже в 2008 году они снизились до 40,9%, в 2009 году – 36,7%, в 2010 – до 35,3%. К концу анализируемого периода доля налогов местных бюджетов несколько превысила показатели прошлого года. Это свидетельствует о наличии вертикального дисбаланса бюджетной системы.

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.[89].

Недостаточное поступление налогов в местные бюджеты восполняется за счёт трансфертов вышестоящего бюджета, значение которых увеличивается с каждым годом (в соответствии с рисунком 9).

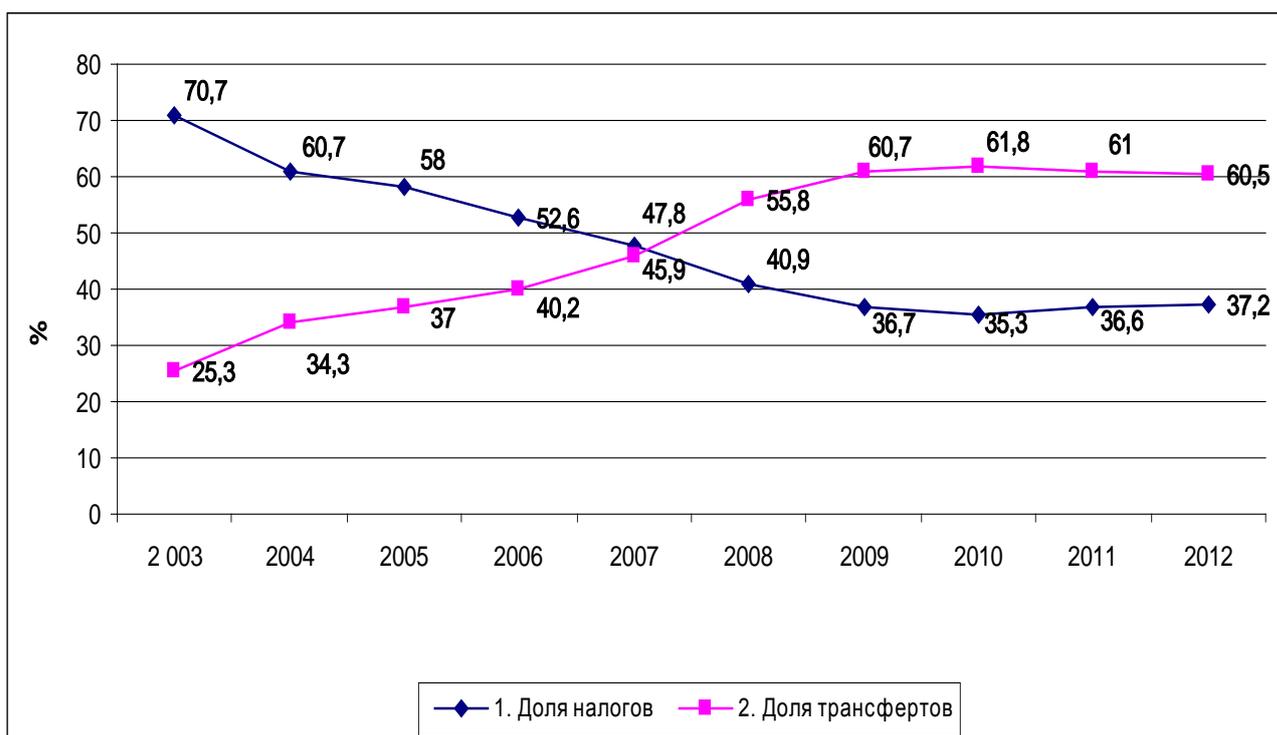


Рисунок 9 - Доля налогов и трансфертов в доходах местных бюджетов за 2003-2012 годы (в % к общему объёму доходов)

Примечание - По данным Министерства финансов РК

Из представленных данных видно, что в республике наметилась устойчивая тенденция сокращения доли налогов в формировании доходов местных бюджетов на фоне существенного роста удельного веса и значения трансфертов из республиканского бюджета.

Это свидетельствует о недостатках действующего механизма регулирования межбюджетных отношений, снижении заинтересованности местных исполнительных органов в формировании и укреплении собственных доходов.

Анализ поступления налогов и их доли в доходах местных бюджетов в разрезе регионов республики показал следующее (в соответствии с таблицей 3).

Таблица 3 – Доля налогов в доходах местных бюджетов по регионам РК за 2007-2012 годы, в % к итогу

Область	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	33,3	27,7	24,8	20,9	17,1	24,7
Актюбинская	61,8	58,8	51,1	47,3	20,4	46,5
Алматинская	41,9	30,6	27,3	27,3	29,9	31,1
Атырауская	71,3	73,7	75,5	74,2	75,2	74,4
Восточно-Казахстанская	41,3	36,4	29,0	26,5	26,8	26,5
Жамбыльская	26,9	19,0	16,8	17,5	18,4	17,7
Западно-Казахстанская	49,5	49,7	54,8	43,9	39,7	41,4
Карагандинская	61,8	49,2	43,6	41,9	45,5	44,9
Костанайская	41,8	33,2	28,8	27,2	31,5	31,6
Кызылординская	31,3	24,5	29,9	18,9	18,7	20,3
Мангистауская	69,7	74,6	67,1	61,0	62,3	64,3
Павлодарская	64,2	58,2	49,1	51,6	49,2	46,4
Северо-Казахстанская	28,8	22,5	21,3	20,0	21,5	21,4
Южно-Казахстанская	25,5	19,8	16,1	17,3	17,4	17,0
г. Алматы	64,5	60,7	53,5	52,2	63,9	64,6
г. Астана	30,2	23,3	21,3	24,9	24,5	30,9
ВСЕГО	47,8	40,9	36,7	35,3	36,6	37,2
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

В течение анализируемого периода наблюдается снижение удельного веса налогов в бюджетах всех областей. Даже в промышленно развитых регионах – Восточно-Казахстанская, Павлодарская, Мангистауская, Карагандинская – доля налогов существенно снизилась. На фоне снижения роли налоговых поступлений по всему Казахстану наметилась устойчивая тенденция роста доли трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета.

Представленный анализ свидетельствует об уровне зависимости регионов от республиканских трансфертов при формировании своего валового регионального продукта (в соответствии с таблицей 4).

Таблица 4 - Динамика субвенций из республиканского бюджета

(млн.тенге)

Наименование	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 в % к 2008
Субвенции из республиканского бюджета, ВСЕГО:	449 066	526 927	645 354	789 939	880 645	196,1
Акмолинская область	31 498	35 399	42 772	49 552	53 580	170,1
Актюбинская область	15 723	17 544	23 692	21 837	31 722	201,8
Алматинская область	48 921	60 035	73 800	94 077	103 883	212,3
Восточно-Казахстанская область	46 936	54 083	64 659	81 700	89 595	190,9
Жамбылская область	44 197	52 049	62 678	75 778	85 094	192,5
Западно-Казахстанская область	20 213	21 712	26 545	13 984	17 113	84,7
Карагандинская область	35 715	40 621	50 338	55 938	61 399	171,9
Кызылординская область	33 661	42 159	51 507	64 396	71 594	212,7
Костанайская область	36 161	37 722	45 264	48 552	52 273	144,6
Павлодарская область	90 332	16 371	21 737	25 809	28 929	32,0
Северо-Казахстанская область	14 678	34 097	40 432	47 000	50 717	345,5
Южно-Казахстанская область	31 032	115 134	141 931	193 273	216 436	697,5
город Астана	-	-	-	18 043	18 310	-
Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Несмотря на то, что межбюджетные отношения относительно динамично развивались и совершенствовались все последние годы, тем не менее многие проблемы до сих пор остаются нерешенными.

Практика последних лет показывает, что вместо укрепления бюджетной системы идет увеличение количества регионов-реципиентов, вместо самостоятельности бюджетов наблюдается перетягивание налоговых ресурсов в республиканский центр.

Система выравнивающих трансфертов призвана сыграть решающую роль в реформировании всех межбюджетных отношений.

Вместе с тем, выравнивающие трансферты - лишь часть межбюджетной системы, и было бы неоправданно ожидать от них выполнения функций всей системы.

Они призваны уменьшить величину того неравенства по бюджетным поступлениям, которое существует между регионами, и также призваны обеспечить, чтобы население всех регионов получало, по крайней мере, минимальный набор услуг, предоставляемых на местном уровне.

Выполнение этих двух задач - суть условие жизнеспособности любой системы межбюджетных отношений [90].

Проведение региональной бюджетной политики, ее эффективность, во многом предопределяется региональной политикой разрабатываемой с учетом

государственных программ и особенностей развития тех или иных областей и городов Казахстана.

Значительные диспропорции в структуре государственного бюджета Казахстана диктуют необходимость децентрализации, совершенствования межбюджетных отношении.

Так, анализ структуры государственного бюджета за последние пять лет показал, что доля местных бюджетов остается крайне низкой.

Таблица 5 - Бюджетные изъятия из местных бюджетов за 2008-2012 гг.

(млн.тенге)

Наименование	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2012 в % к 2008
Бюджетные изъятия, ВСЕГО:	81752	89922	77 663	103079	102115	124,9
Актюбинская область	-	-	-	-	-	-
Атырауская область	15468	20193	18739	41708	39468	255,2
Восточно-Казахстанская область	-	-	-	-	-	-
Западно-Казахстанская область	-	-	-	-	-	-
Карагандинская область	-	-	-	-	-	-
Мангистауская область	4249	5342	2431	12731	16076	378,3
Павлодарская область	-	-	-	-	-	-
г. Алматы	52401	55811	54999,9	48640	46571	88,9
г. Астаны	9634	8576	1493	-	-	-
Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Об объёмах трансфертов из республиканского бюджета, направляемых в местные бюджеты, свидетельствуют следующие данные (в соответствии с рисунком 10).

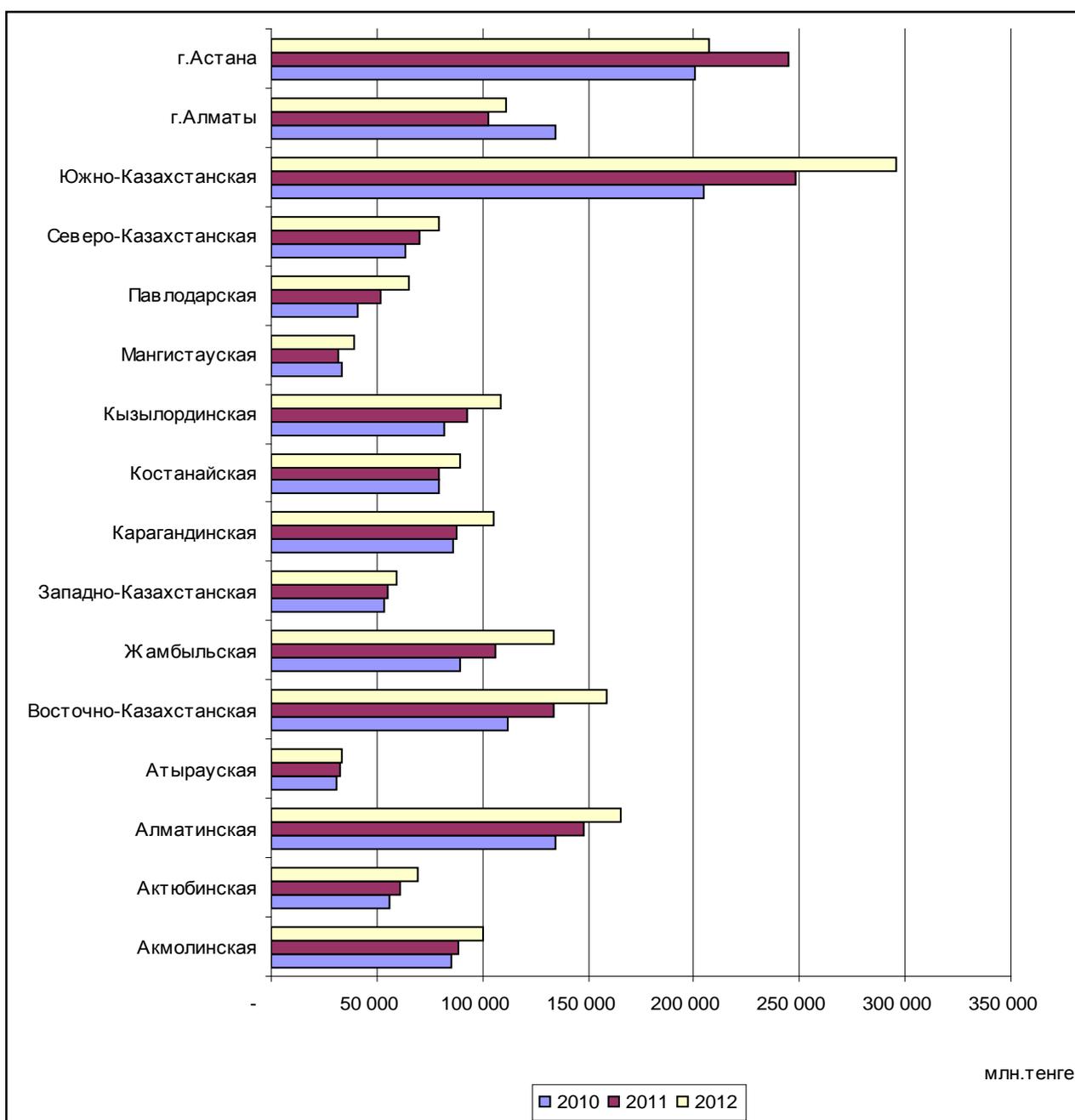


Рисунок 10 – Трансферты из республиканского бюджета регионам за 2010-2012 годы

Примечание - По данным Министерства финансов РК

Как видно из представленных данных, в течение последних трёх лет наибольшие объёмы трансфертов были направлены в Южно-Казахстанскую Восточно-Казахстанскую, Алматинскую области и г.Астану. эти бюджетные ресурсы направлены для целей выравнивания региональных диспропорций, в качестве помощи местным бюджетам. Трансферты в г.Астану связаны с её особым статусом и предназначены для развития объектов инфраструктуры столицы, общественного транспорта, решения проблем ЖКХ [91].

Форсированное региональное развитие является приоритетным направлением государственной политики. В связи с этим сохранилась тенденция увеличения объема трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета регионам республики. Ежегодный темп роста целевых трансфертов в среднем с 2003 по 2012 год составил 1,6 раза.

Сравнительный анализ доли трансфертов в доходах местных бюджетов по регионам республики позволяет нам сделать следующие выводы.

Таблица 6 – Доля трансфертов из республиканского бюджета в доходах местных бюджетов

Область	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	0,62	0,69	0,73	0,77	0,74	0,74
Актюбинская	0,27	0,35	0,45	0,49	0,49	0,49
Алматинская	0,51	0,66	0,71	0,71	0,68	0,67
Атырауская	0,25	0,23	0,21	0,23	0,22	0,21
Восточно-Казахстанская	0,55	0,62	0,69	0,71	0,72	0,72
Жамбылская	0,69	0,79	0,82	0,81	0,8	0,81
Западно-Казахстанская	0,45	0,43	0,38	0,54	0,58	0,57
Карагандинская	0,48	0,48	0,53	0,56	0,52	0,53
Костанайская	0,56	0,64	0,7	0,71	0,67	0,67
Кызылординская	0,66	0,74	0,68	0,79	0,8	0,78
Мангистауская	0,19	0,18	0,27	0,36	0,3	0,34
Павлодарская	0,32	0,38	0,48	0,47	0,5	0,52
Северо-Казахстанская	0,67	0,73	0,77	0,78	0,77	0,77
Южно-Казахстанская	0,67	0,78	0,82	0,81	0,82	0,82
г. Алматы	0,27	0,34	0,43	0,41	0,33	0,32
г. Астана	0,61	0,74	0,77	0,71	0,72	0,64
Всего	0,46	0,56	0,61	0,62	0,61	0,6
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Как показали расчёты, в республике наметилась устойчивая тенденция роста данного показателя практически по всем регионам Казахстана. Среднереспубликанское значение в течение анализируемого периода стабильно составляет 9 регионов из 16 местных бюджетов. В числе регионов, где доля трансфертов ниже среднереспубликанского уровня - Актюбинская, Атырауская, Западно-Казахстанская, Карагандинская, Мангистауская, Павлодарская области и г. Алматы. В Западном Казахстане ситуация наиболее благоприятна: доля трансфертов в доходах бюджетов Атырауской области составляет в среднем 22%, в Мангистауской области – в среднем 24%, в Актюбинской области – в среднем 41%, в г. Алматы – в среднем 34% за анализируемый период.

Однако следует отметить, что к концу анализируемого периода данный показатель вырос даже в экономически благополучных регионах. Это характеризует ситуацию с межбюджетным регулированием как крайне

неблагоприятную, снижающую стимулы местных властей в укреплении налоговой базы соответствующих территорий.

Несмотря на значительные объёмы трансфертов, их использование в регионах не сопровождается должной отдачей. В период кризиса в регионы были направлены значительные государственные средства в рамках антикризисных программ Правительства. Значительная дифференциация регионов республики по численности населения, размещению производительных сил, неравномерности состояния налоговой базы и ряд других факторов обуславливают различия и в процессах формирования доходной базы местных бюджетов, потребность в финансовой поддержке со стороны республиканского бюджета. Если соотнести объёмы трансфертов из республиканского бюджета с численностью населения, проживающего в различных регионах республики, можно сделать следующие выводы (в соответствии с таблицей 7).

Таблица 7 – Трансферты из республиканского бюджета в расчёте на душу населения

(в тенге)						
Область	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	49052,5	66925,5	84155,8	115782,4	120736,4	136754,6
Актюбинская	22788,1	44712,8	64718,7	72257,9	77155,4	86720,9
Алматинская	27365,3	47857,4	61795,5	71910,1	77252,8	85057,7
Атырауская	81528,4	52733,7	49291,1	58656,5	59525,3	59434,1
Восточно-Казахстанская	37134,9	48637,2	65324,3	79802,0	95973,6	113826,8
Жамбыльская	36033,6	55178,9	68515,7	85158,7	100522,2	124866,9
Западно-Казахстанская	44137,8	56010,0	60186,5	88191,3	89992,0	95904,6
Карагандинская	63970,9	82622,6	99624,9	63489,8	64886,3	77390,7
Костанайская	37388,7	58334,8	74461,8	90013,4	89794,0	101599,3
Кызылординская	60952,8	96064,5	111518	117058,0	129626,5	149211,0
Мангистауская	31112,2	27317,4	45603,6	63564,9	58341,4	68395,1
Павлодарская	25607,1	35689,1	54480,7	55386,9	68823,2	87512,4
Северо-Казахстанская	53155,4	70787,2	85992,2	108365,9	120379,8	136670,2
Южно-Казахстанская	41302,8	56760,9	75160,7	79756,9	94620,6	110468,7
г. Алматы	48028,9	68738,02 3	87894,31 95	95132,3	71109,4	75410,4
г. Астана	207336	321518,0 7	358353,7 17	287153,1	329348,9	265721,1
Всего	45443,8	65532,53 9	80574,16 81	90412,2	97920,0	107634,5
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Расчёты показали, что лидером по данному показателю является г. Астана. Это связано с тем, что при сравнительно небольшой численности

проживаемого в столице населения сюда направляются значительные объёмы трансфертов, что связано с особым статусом столицы, необходимостью реализации крупных инвестиционных проектов. В течение всего анализируемого периода превышение данного показателя над величиной среднереспубликанского уровня наблюдается также в Акмолинской и Кызылординской областях.

В то же время, в течение всего анализируемого периода в ряде регионов республики данный показатель сложился в объёме, не превышающем среднереспубликанское значение в следующих областях: Актюбинской, Алматинской, Западно-Казахстанской, Кустанайской, Мангистауской, Павлодарской.

Следует отметить, что если в начале анализируемого периода среднереспубликанский уровень был превышен в 7 регионах, то в 2010 и 2011 годах – в 5, однако к концу анализируемого периода в 2012 году – также в 7 регионах.

Одним из основных индикаторов состояния экономики региона является валовой региональный продукт (ВРП), который помогает охватить все особенности региональной структуры производства. Рассмотрим уровень ВРП Казахстана за 2007-2012 годы (в соответствии с таблицей 8) [92].

Таблица 8 – Доля регионов в валовом региональном продукте

(в %)

Область	Год						В среднем за период
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Акмолинская	3,1	3	3,1	2,7	3,1	3	3
Актюбинская	5,3	5,4	5	5,3	5,2	5,1	5,2
Алматинская	4,3	4,2	4,5	4,5	4,7	4,6	4,5
Атырауская	9,6	11,2	11,6	12,9	12,1	12	11,6
Восточно-Казахстанская	6,2	5,5	5,8	5,9	5,7	5,6	5,8
Жамбыльская	2,1	2	2	2,1	2,3	2,2	2,1
Западно-Казахстанская	4,8	5,1	4,8	4,8	4,6	4,9	4,8
Карагандинская	8,9	9,1	8,9	8,5	8,7	8,6	8,8
Костанайская	4,4	4,4	4,3	4	4,3	4,4	4,3
Кызылординская	3,9	4,3	3,8	3,9	3,9	4	4,0
Мангистауская	5,9	6,8	6,5	6,6	6,5	6,7	6,5
Павлодарская	4,6	5,4	5,1	5	5	5,1	5,0
Северо-Казахстанская	2,5	2,5	2,4	2,1	2,5	2,5	2,4
Южно-Казахстанская	4,8	4,6	5,4	5,2	5,2	5,1	5,1
г. Алматы	20,8	18,4	18,7	18,2	17,8	17,9	18,6
г. Астана	8,8	8,1	8,1	8,3	8,4	8,3	8,3
ВСЕГО	100	100	100	100	100	100	100
Примечание - Рассчитано по данным Агентства РК по статистике							

Представленные данные наглядно свидетельствуют о существенных различиях экономики регионов республики. ВРП города Алматы в течение анализируемого периода составляет в среднем 18,6% от данной величины по всему Казахстану. На втором месте по доле ВРП Атырауская область, её доля

колеблется в разные годы от 9,6 до 12,9%. Данные регионы, как известно, являются донорами других областей. Третий регион - донор - Мангистауская область, её доля колеблется в разные годы от 5,9 до 6,8% и составляет 6,5 % в среднем за период. Существенная доля ВРП принадлежит также Карагандинской области (8,8%) и городу Астана (8,3%). Однако эти два региона, несмотря на наличие промышленных предприятий, не в состоянии покрывать собственные расходы. Это связано с тем, что при высоком уровне ВРП, численность населения также значительна, соответственно, и уровень расходов региона достаточно высок. Самое низкое значение имеют Жамбыльская область (2,1%), Северо-Казахстанская область (2,4% в среднем за период), Акмолинская область (3% в среднем в течение сего анализируемого периода), что и объясняет их потребность в субвенциях из республиканского бюджета.

Рассмотрим роль трансфертов из республиканского бюджета в формировании 1000 тенге валового регионального продукта. Проведённые расчёты (в соответствии с таблицей 9) позволяют нам сделать следующие выводы.

Таблица 9 – Роль трансфертов из республиканского бюджета в формировании 1000 тенге валового регионального продукта

(в тенге)						
Область	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	90,2	104,0	118,3	161,8	153,0	123,5
Актюбинская	23,6	36,5	54,5	65,8	52,7	48,2
Алматинская	81,6	117,8	135,3	174,2	150,8	128,7
Атырауская	32,4	14,7	12,8	15,8	11,6	9,9
Восточно-Казахстанская	65,7	77,5	94,2	113,4	105,5	102,1
Жамбыльская	137,7	175,2	205,1	255,4	233,9	216,6
Западно-Казахстанская	44,0	41,9	45,6	65,2	52,9	47,1
Карагандинская	75,0	76,0	88,8	56,6	47,8	44,3
Костанайская	59,7	73,7	91,2	109,6	91,8	76,9
Кызылординская	77,1	90,0	113,2	127,8	109,9	101,6
Мангистауская	16,7	10,6	18,3	30,1	22,4	21,8
Павлодарская	32,3	31,0	47,4	47,9	47,7	47,5
Северо-Казахстанская	108,5	112,9	136,9	158,1	153,8	117,8
Южно-Казахстанская	157,4	184,8	197,3	221,3	218,4	206,8
г. Алматы	23,1	30,9	37,7	42,4	26,1	22,9
г. Астана	105,0	150,0	158,0	145,8	136,2	90,0
ВСЕГО	54,5	63,6	75,7	87,4	75,4	66,6
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Расчёты показали, что в 9 регионах из 16 стабильно отмечается превышение показателей над величиной среднереспубликанского значения. При этом, данный показатель в Жамбыльской области превышает среднереспубликанское значение в 2007 году – в 2,8 раза, а к концу периода

соответственно: в 2010 году – в 2,9 раза, в 2011 году – в 3,1 раза а в 2012 году – в 3,2 раза. Аналогичная ситуация складывается в Южно-Казахстанской, Акмолинской и Северо-Казахстанской областях. При этом вклад данных регионов в формировании ВРП минимальный. Это свидетельствует о недостаточности собственных ресурсах и существенной зависимости местных бюджетов. Как видно из представленных данных, положительная динамика наблюдается в Карагандинской области, где за 2010-2012 годы наблюдается снижение данного показателя. Следует также отметить, что в целом по республике данный показатель характеризовался ростом до 2010 года, а в последние 2 года наметилась тенденция его снижения. Это свидетельствует о том, что валовой региональный продукт растёт более быстрыми темпами, чем объёмы трансфертов, направляемых из республиканского бюджета регионам.

В целом динамика трансфертов характеризуется некоторым снижением темпа прироста к концу анализируемого периода (в соответствии с таблицей 10) [93]. Однако, выделенные ресурсы не сопровождаются должной отдачей в регионах: растёт зависимость местных бюджетов от трансфертов, снижаются стимулы для развития производства и укрепления доходной базы своих бюджетов.

Таблица 10 – Динамика трансфертов местным бюджетам

Наименование показателя	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	В среднем за период
1. Трансферты в доходах местных бюджетов, млн.тенге	699692	1 020 440	1 287 764	1 486 553	1 632 854	1 820 369	1324612
2. Трансферты в доходах местных бюджетов, в % к предыдущему году	1,69	1,46	1,26	1,15	1,10	1,11	1,30
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК							

Таким образом, проведённый анализ позволяет нам сделать следующие выводы. Доля налогов в доходах местных бюджетов снижается в течение всего анализируемого периода. Это происходит на фоне роста удельного веса трансфертов из республиканского бюджета. Усиливается зависимость местных бюджетов от трансфертов из республиканского бюджета. Продолжается рост числа регионов-реципиентов. Привлечение средств республиканского бюджета

характеризует снижение возможностей местных исполнительных органов в решении социально-бытовых задач соответствующих регионов.

Между тем, межбюджетные трансферты оказывают влияние не только на состояние местных финансов, но и формируют диспропорции в республиканском бюджете. Рост объёмов трансфертов местным бюджетам усиливает нагрузку на республиканский бюджет. Как показали расчёты, резкое возрастание трансфертов в 2007 году (на 69% по сравнению с предыдущим годом) обусловили образование дефицита республиканского бюджета в сумме 212 518 млн.тенге. между тем, в 2006 году республиканский бюджет был сведён с профицитом в размере 54696 млн.тенге.

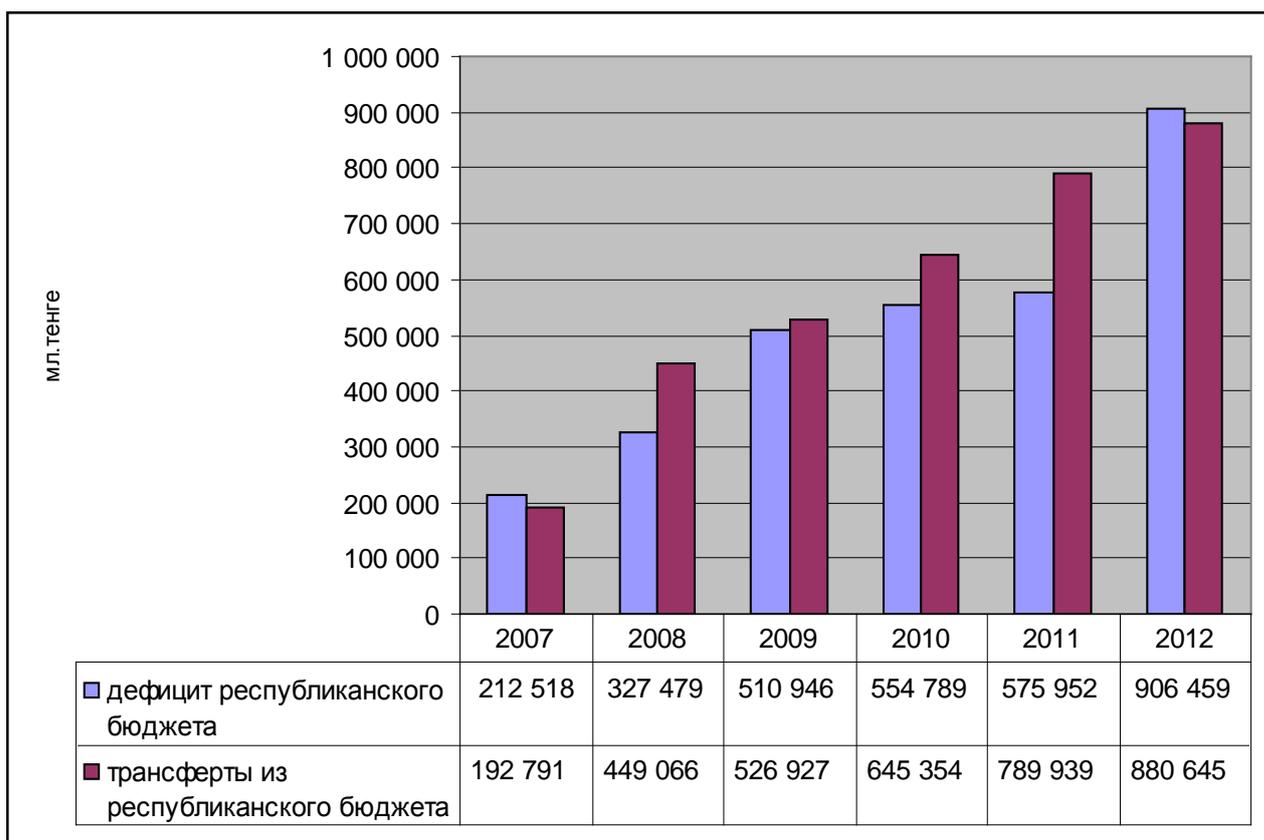


Рисунок 11 – Дефицит республиканского бюджета и трансферты, выделяемые из республиканского бюджета

Примечание - По данным Министерства финансов РК

Как мы видим на графике, наблюдается тенденция к росту как дефицита республиканского бюджета, так и объема субвенций. Причем величина выделяемых субвенций в 2008-2011 годах превышает величину дефицита бюджета. Налицо существование определенной связи между этими величинами.

Вертикальный и горизонтальный анализ дефицита и трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета, позволяет нам сделать следующие выводы (в соответствии с таблицами 11,12)

Таблица 11 – Доля трансфертов и дефицита в объёме затрат республиканского бюджета

(в % к объёму затрат)

Наименование показателя	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1. Дефицит в % к затратам республиканского бюджета	10,3	12,1	16,4	14,4	12,5	17,2
2. Доля трансфертов в объёме затрат республиканского бюджета	9,3	16,7	16,9	16,7	17,1	16,7
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК						

Проведённые расчёты подтверждают, высокую тесноту связи между данными величинами. Как видно из представленных данных, практически в течение всего анализируемого периода доля трансфертов превысила дефицит республиканского бюджета, то есть, по сути, существенные объёмы трансфертов обуславливают образование дефицита республиканского бюджета.

Таблица 12 – Динамика дефицита и трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета

Наименование показателя	Год						В среднем за период
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
1. Дефицит республиканского бюджета, в % к предыдущему году	3,89	1,54	1,56	1,09	1,04	1,57	1,13
2. Трансферты, выделяемые из республиканского бюджета, в % к предыдущему году	0,55	2,33	1,17	1,22	1,22	1,11	1,27
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК							

Вертикальный анализ показал, что темп прироста объемов трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета, в среднем за период опережает темп прироста дефицита республиканского бюджета (в соответствии с таблицей).

Таким образом, практика регулирования межбюджетных отношений посредством механизма субвенций и изъятий не только не способствует развитию инициативы на местах, укреплению местных финансов, но и сдерживает развитие социально-экономических программ и на центральном уровне, поскольку отвлечение средств республиканского бюджета для решения региональных проблем способствует образованию бюджетного дефицита на уровне центрального правительства.

На наш взгляд, задача укрепления местных бюджетов должна быть решена не за счёт расходов республиканского бюджета, а за счёт:

- механизмов развития частной инициативы на местах,

- реформирования действующей практики разграничения налогов между уровнями бюджетной системы,

- расширения полномочий местных исполнительных органов в формировании и расходовании средств местных бюджетов при условии усиления контроля за процессами, протекающими в налогово-бюджетной сфере.

Конкурентоспособность страны в целом складывается как синтезирующий показатель конкурентоспособности и эффективности развития каждого региона Казахстана в отдельности [8,с. 226].

Сегодня в республике принят ряд необходимых мер для повышения эффективности управления регионами. Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 года представляет программу «поляризованного развития», где своеобразными «полюсами роста» должны стать наиболее динамично развивающиеся регионы, интегрированные в региональные и глобальные рынки, выступающие в роли «локомотивов» для всех остальных регионов страны, а в перспективе – всего Центральноазиатского региона. В самих регионах положено начало стратегическому определению приоритетов – разработке конкурентной стратегии развития регионов, координации действий по её реализации и мониторингу.

Функционирование и развитие местных бюджетов в современных условиях основывается на концепции региональной экономической политики. Основными целями региональной экономической политики являются:

- обеспечение основ бюджетно-налогового регионализма в Казахстане, основанного на едином экономическом пространстве;

- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты;

- выравнивание условий социально-экономического и финансового развития территорий;

- приоритетное развитие регионов, имеющих важное стратегическое значение;

- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

Главная цель региональной финансовой политики – стабилизация производства и обеспечение экономического роста. Одним из главных условий реализации региональной финансовой политики является обеспечение единого экономического пространства страны, определяемого общностью денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированным развитием основных финансово-экономических институциональных структур [94].

Региональная финансовая политика во многом зависит от системы территориального разделения труда и производственной специализации хозяйства регионов и обеспечивается следующими методами:

- финансирование модернизации структуры экономики индустриально развитых районов;

- обеспечение условий для привлечения финансовых ресурсов казахстанских и иностранных инвесторов к созданию и эксплуатации

предприятий в слаборазвитых районах, к развитию производств, в продукции которых заинтересована казахстанская экономика;

- привлечение инвестиций из регионов Казахстана и иностранных государств в развитие республиканской инфраструктуры и её включения в систему мировых коммуникаций;

- обеспечение государственного регулирования цен на продукцию естественных монополий, выравнивающего условия предпринимательской деятельности в различных районах.

Среди форм реализации региональной финансовой политики особое место занимают разработка и осуществление государственных целевых программ социально-экономического развития регионов, финансируемых за счёт средств республиканского бюджета, а также на условиях государственно-частного партнёрства.

Основными формами реализации региональной финансовой политики наряду с государственными целевыми программами развития регионов и отраслей на условиях государственно-частного партнёрства являются:

- участие финансовых ресурсов государства в наиболее эффективных инвестиционных проектах с использованием конкурсной и контрактной систем их реализации;

- размещение государственных заказов на поставку продукции для общегосударственных нужд;

- финансовая поддержка наукоёмких производств и развитие высоких технологий;

- создание финансовых условий для формирования свободных экономических зон и технопарков в регионах, имеющих высокий научный и кадровый потенциал, а также развитую инфраструктуру;

- финансовое содействие малому и среднему бизнесу.

В Казахстане перед местными исполнительными органами стоят сложные задачи, которые необходимо реализовать в условиях ограниченности финансовых ресурсов, сужения налоговой базы, несовершенства законодательства в части разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы, ограниченности полномочий при формировании и расходовании средств местных бюджетов.

Назрела необходимость обеспечить право местных органов власти принимать, в рамках законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса. Местные власти не будут в полной мере заинтересованы в эффективном управлении государственными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития территорий, не обладая законодательно установленной налогово-бюджетной автономией.

В современных условиях реализация фискальной политики местных исполнительных органов затруднена в силу слабости доходной базы местных бюджетов. Для реализации задач региональной бюджетно-налоговой политики в современных условиях необходимо обеспечить:

- укрепление собственных доходных источников территориальных бюджетов;
- сформировать механизмы стимулирования заинтересованности местных исполнительных органов в укреплении доходов местных бюджетов, создание стимулов для развития предпринимательства;
- право самостоятельного принятия каждым органом власти и местного самоуправления решений об использовании имеющихся собственных финансовых ресурсов;
- посредством налогово-бюджетных рычагов создания условий для формирования сбалансированных местных бюджетов;
- дальнейшее развитие механизмов контроля за целевым и эффективным использованием средств местных бюджетов.

Рост объемов местных бюджетов, увеличение потоков трансфертного финансирования текущих и инвестиционных бюджетных программ вызывает объективную необходимость усиления контроля за процессами формирования и расходования средств местных бюджетов.

Следует отметить, что в последние годы была проведена большая работа по совершенствованию законодательного регулирования финансового контроля за состоянием местных бюджетов. Так, Указом Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года «О совершенствовании органов внешнего государственного финансового контроля в регионах» [95] определены меры по усилению роли ревизионных комиссий в регионах. В июле 2011 года внесены изменения и дополнения в Закон от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» [96] касательно организации деятельности ревизионных комиссий областей, столицы, города республиканского значения.

В настоящее время, в соответствии с этими изменениями, ревизионные комиссии, созданные в организационно-правовой форме государственных учреждений, подотчетны маслихатам соответствующих административно-территориальных единиц и в пределах своей компетенции осуществляют внешний государственный финансовый контроль за исполнением местных бюджетов. Комиссии приобрели возможность привлечения квалифицированных кадров, обеспечения оперативности, плановости и эффективности проведения контрольных мероприятий. Все проводимые преобразования способствуют укреплению внешнего государственного финансового контроля на региональном уровне.

Внесенные изменения и дополнения в Бюджетный кодекс позволили получить ревизионным комиссиям компетенции, полностью аналогичные компетенциям Счетного комитета, но на местном уровне, в том числе:

- оценка исполнения местного бюджета и реализации стратегических планов местных государственных органов и бюджетных программ;
- контроль эффективности по направлениям своей деятельности;
- контроль на соответствие использования средств местного бюджета и за достоверностью и правильностью ведения учета и отчетности;

- контроль за обеспечением полноты, своевременности поступлений в местный бюджет и правильностью возврата, зачета излишне уплаченных сумм поступлений в местный бюджет;

- представление отчета об исполнении местного бюджета в маслихат и информации Счетному комитету о результатах контрольных мероприятий по использованию средств республиканского бюджета, выделенных местным бюджетам в виде целевых трансфертов, кредитов и займов и иные компетенции [97].

Вместе с тем, эти изменения не снимают все проблемы, связанные с необходимостью повышения эффективности деятельности органов государственного финансового контроля в целом на республиканском и региональном уровнях, совершенствования правовой, методологической основы их функционирования.

Действующим законодательством прямая ответственность руководителей различного уровня за качество формирования бюджетных заявок, планирования и исполнения бюджета не предусмотрена. Министерством экономического развития и торговли принимались за основу расчеты, предоставляемые местными исполнительными органами. При этом эффективный контроль формирования бюджетных заявок и качества планирования местных бюджетов не был обеспечен.

В 2012 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 [98].

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 2009 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.

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. Заключение государственной экспертизы ПСД на строительство объектов выдается 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%) [99].

Выделение трансфертов из республиканского бюджета может производиться также в целях выравнивания межрегиональной дифференциации фискального потенциала территорий, т.е. горизонтального дисбаланса. На практике только некоторые страны применяют методику оценки фискального потенциала территорий на регулярной основе в целях расчета трансфертов (наиболее далеко в этом направлении продвинулись: среди федеративных государств - Австралия, Канада и ФРГ, среди унитарных - Дания и Великобритания).

Таким образом, исходя из зарубежного опыта, возможны три варианта государственной политики в области межбюджетных трансфертов для выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов.

1) Применение отдельных механизмов выравнивания вертикального и горизонтального дисбалансов. Выравнивание дефицита местных бюджетов осуществляется путем разделения налоговых доходов и выделения трансфертов из национального бюджета, в то время как выравнивание фискального потенциала производится с помощью горизонтальных платежей из регионов с высокой бюджетной обеспеченностью в низкообеспеченные регионы. Подобная система применяется в Федеративной Республике Германия.

2) Комплексная система выравнивающих трансфертов. Как вертикальный, так и горизонтальный дисбалансы выравниваются с помощью единой системы выравнивающих трансфертов и специальных грантов. Подобный подход используется в бюджетных системах Австралии и Канады.

3) Выравнивание только вертикального дисбаланса бюджетной системы. Как и при использовании первого варианта бюджетной политики, местные бюджетные дефициты выравниваются с помощью закрепления регулирующих налогов и выравнивающих трансфертов, но не принимаются отдельных мер по выравниванию горизонтального дисбаланса. В этом случае миграция капитала и рабочей силы возникает как результат разницы в доходах в местных образованиях, а также чистой фискальной выгоды (*net fiscal benefit*) в регионах (чистой выгоды от государственных расходов и уплаченных налогов). При таком варианте бюджетной политики возможно выделение специальных грантов, которые среди прочих целей, могут иметь горизонтальный выравнивающий эффект. Подобный подход широко распространен в США.

Важно определить соотношение не только между целями выравнивания, но также и между видами трансфертов. Как уже упоминалось выше, в группу

условных трансфертов входят гранты, предоставляемые на условиях совместного финансирования, простые целевые трансферты и блочные гранты, причем каждый из этих видов трансфертов, в свою очередь, может выделяться как в фиксированной сумме, так и с возможностью пролонгации. Безусловные трансферты выделяются в виде отчислений от налоговых доходов в нижестоящие бюджеты либо виде прямых трансфертов в фиксированной сумме или подлежащих пролонгации. В большинстве стран мира для решения различных макроэкономических и бюджетных задач используется комбинация всех форм межбюджетных трансфертов [100].

Опыт зарубежных стран показывает, что при разработке и осуществлении на практике модели распределения межбюджетных трансфертов следует руководствоваться следующими основными принципами:

1) Система межбюджетных трансфертов не должна лишать правительство возможностей макроэкономического регулирования. Национальное правительство должно сохранять контроль за экономической ситуацией в регионах. Невыполнение этого требования может поставить под удар другие цели межбюджетного выравнивания.

2) Методика распределения выравнивающих трансфертов должна утверждаться в контексте фискальной политики государства. Межбюджетное выравнивание должно быть согласовано со среднесрочной фискальной программой правительства, включая прогноз доходов и расходов бюджетов различного уровня как минимум на три года вперед.

3) Должна существовать возможность для регулярного мониторинга выравнивающих трансфертов.

4) При планировании трансфертов необходимо учитывать средства, выделяемые по другим каналам в рамках программ различных министерств и ведомств, министерству финансов необходимо учитывать их при выделении трансфертов. Также необходимо координирование условных и безусловных трансфертов.

5) При выделении трансфертов необходимо рассмотреть возможные альтернативы. В некоторых случаях более эффективным является финансирование оказания государственных услуг не через бюджеты нижестоящего уровня, а с помощью прямого платежа поставщику услуг (особенно при желании национального правительства повысить диверсификацию и эффективность оказания услуг).

2.3 Оценка фискальных и расходных полномочий местных бюджетов

Одним из важных стратегических вопросов для нашей республики являются взаимоотношения республиканского и местных бюджетов. Разработка эффективной системы межбюджетных отношений является одной из наиболее сложных и политизированных проблем бюджетной реформы.

В современных условиях повышаются требования к разработке бюджетов всех уровней. Требуют пересмотра действующие методики оценки эффективности бюджетных программ, а также используемые методы бюджетного планирования. Возрастающие объемы неосвоенных бюджетных

средств также является существенной проблемой, напрямую связанной с недостаточно эффективным планированием.

По-прежнему остаётся нерешённой проблема недоосвоения бюджетных средств. Имеются недостатки в системе бюджетного планирования доходов и расходов. Сложными остаются взаимоотношения в бюджетном процессе между центром и регионами.

Структура и направление местных финансов определяются функциями местных органов власти и управления – маслихатов, местной администрации и местного самоуправления.

В настоящее время сфера деятельности местных органов власти расширяется, и они приобретают значительную самостоятельность в решении проблем социального, экономического, экологического, демографического характера. Финансовые отношения в местном звене регулируются Бюджетным кодексом.

На местные органы власти возложены задачи по претворению в жизнь социальных программ государства. Финансирование мероприятий по обслуживанию населения в основном осуществляется за счёт местных финансовых ресурсов. Отрасли социально-бытовой инфраструктуры регионов предоставляют населению услуги за счёт фондов, которые в подавляющей части формируются из бюджетных средств [101].

Мировая финансовая теория и практика определяют, что местные бюджеты функционируют как самостоятельная часть бюджетной системы. Под самостоятельностью бюджета понимается положение, когда орган регионального управления на основе закреплённой доходной базы сам определяет объём бюджета, конкретную структуру и величину доходов и расходов по статьям. Его исполнение осуществляется на основе республиканского законодательства, определяющего права в этой области региональных органов управления.

С другой стороны, регионы представляют собой части единого хозяйственного комплекса, находящегося в определённой соподчинённости, и не могут существовать вне него. Содержание и характер регионального воспроизводства определяются основными закономерностями развития всего общественного воспроизводства. Поэтому предполагается необходимость централизма в управлении в разумных, обусловленных реальным состоянием производства пределах. Экономическая самостоятельность регионов не может быть абсолютной. Она всегда относительна. И чем меньше регион, тем меньше и мера этой самостоятельности, то есть свободы в принятии независимого от центра решений. К тому же современный уровень социально-экономического развития регионов, сложившийся характер бюджетных взаимоотношений, сложности периода перехода к рыночной экономике не позволяют говорить о реальной самостоятельности большинства местных бюджетов республики. Поэтому должен осуществляться принцип достаточности средств для финансирования социальной инфраструктуры в размерах, обеспечивающих населению гарантированный минимум социальных благ. Самостоятельность каждой административно-территориальной единицы должна иметь некий

оптимальный уровень, критерий которого состоит в максимально возможной реализации экономических интересов данного региона [102].

Система местного управления в РК, компетенция местных представительных и исполнительных органов, порядок их организации и деятельности до 2001 года определялись Законом РК «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», который был утверждён в декабре 1993 года. Данный закон не только не разграничивал функции и полномочия между областным и районным уровнями власти, но и не устанавливал чёткой грани между полномочиями центра и регионов.

В январе 2001 года в Казахстане был принят Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который выстроил чёткую схему местного государственного управления и определил полномочия местных исполнительных органов на всех уровнях, в том числе на областном, районном (городском) и поселковом, аульном (сельском) уровне.

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопросы более чёткого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

По мере перехода Республики Казахстан на рыночные отношения, многие унаследованные изъяны системы межбюджетного финансирования стали очевидны. Для их устранения были предприняты шаги по совершенствованию межбюджетных отношений. Бюджеты и межбюджетные отношения – стержень региональной политики. Именно распределение доходной и расходной частей бюджетов различных уровней власти представляет собой формализованное проявление региональной, внутрирегиональной и микрорегиональной политик [103].

В настоящее время сфера деятельности местных органов власти расширяется, и они приобретают значительную самостоятельность в решении проблем социального, экономического, экологического, демографического характера. На местные органы управления возложены задачи по претворению в жизнь социальных программ государства.

Механизм формирования собственных финансовых доходов региональных бюджетов представляет собой систему установленных государством форм, видов и методов организации бюджетно-налоговых отношений, которая характеризуется двумя взаимосвязанными аспектами:

- во-первых, распределением доходных источников по уровням бюджетной системы;
- во-вторых, определением полномочий, в пределах которых национальное правительство может определять собственные доходы.

Напомним, что в наследие от старой системы нам достались:

- непроизводительное расходование средств, связанное с тем что не учитывались местные требования населения в условиях меняющихся экономических и социальных условий.

- не проявлялся интерес к более высокому уровню собираемости налогов

со стороны налоговых органов, связанный с тем, что в случае если доходная часть области превышала расходы, установленные для нее нормативы отчислений будут в следующем или даже текущем бюджете снижены. Если же область получает субвенции, то уменьшенными окажутся их суммы [32,с. 82].

В соответствии с Бюджетным кодексом РК, доходы местных бюджетов формируются за счёт налогов и неналоговых поступлений, трансфертов из республиканского бюджета, доходов от продажи основного капитала и поступлений от финансовых активов. Рассмотрим показатели доходов местных бюджетов (таблицы 13,14).

Таблица 13 – Доходы местных бюджетов за 2007-2012 годы

(млн.тенге)

Наименование показателей	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1. Налоги	729 222	748 102	777 674	850 526	981 126	1 119 761
2. Неналоговые поступления	11 089	13 232	22 391	33 441	29 957	35 572
3. Поступления от продажи основного капитала	84 455	48 364	31 349	36 917	33 804	35 222
4. Поступления трансфертов	699 692	1 020 440	1 287 764	1 486 553	1 632 854	1 820 369
Доходы	1 524 458	1 830 138	2 119 178	2 407 437	2 677 740	3 010 924
Примечание - По данным Министерства финансов РК						

Как видно из представленных данных [104], несмотря на рост налоговых поступлений, объём предоставляемых трансфертов из республиканского бюджета растёт ещё более быстрыми темпами. В 2008 году объём доходов местных бюджетов вырос на 20,1% по сравнению с предыдущим годом. При этом поступления от продажи основного капитала снизились почти вдвое, налоговые поступления выросли всего на 2,3%, неналоговые поступления – на 19,2%. Наибольший рост составили трансферты из республиканского бюджета, которые возросли на 46,1% по сравнению с 2007 годом.

В 2009 и 2010 годах наблюдаются аналогичные изменения. Темп роста общего объёма доходов несколько снижается, как и темп роста трансфертов. При этом значения неналоговых поступления возрастает по сравнению с предыдущим годом соответственно: в 2009 году на 69,4%, а в 2010 году – на 49,2%. Налоговые поступления также растут, хотя и более медленными темпами по сравнению с другими статьями доходов.

Таблица 14 – Динамика доходов местных бюджетов за 2008-2012 годы

(в % к предыдущему году)

Наименование показателей	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	2	3	4	5	6
Налоги	102,6	103,9	109,4	115,4	114,1
Неналоговые поступления	119,3	169,2	149,4	89,6	118,7

Продолжение таблицы 14

1	2	3	4	5	6
Поступления от продажи основного капитала	57,3	64,8	117,8	91,6	104,2
Поступления трансфертов	145,8	126,2	115,4	109,8	111,4
Доходы	120,1	115,8	113,6	111,2	112,4
Примечание - По данным Министерства финансов РК					

Из представленных данных видно, что к концу анализируемого периода темп роста налоговых поступлений опережает темп роста доходов местных бюджетов. Положительным является также снижение темпа прироста трансфертов. В то же время, как показал анализ, динамика трансфертов тесно коррелирует с динамикой доходов 2010-2012 годах.

Анализ доходов местных бюджетов будет неполным без оценки структуры источников. В таблице 15 представлена структура доходов местных бюджетов.

Таблица 15 – Структура доходов местных бюджетов за 2007-2012 годы

(в % к итогу)

Наименование показателей	Год					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Налоги	47,8	40,9	36,7	35,3	36,6	37,2
2. Неналоговые поступления	0,7	0,7	1,1	1,4	1,1	1,2
3. Поступления от продажи основного капитала	5,6	2,6	1,5	1,5	1,3	1,1
4. Поступления трансфертов	45,9	55,8	60,7	61,8	61,0	60,5
Доходы	100	100	100	100	100	100
Примечание - По данным Министерства финансов РК						

Представленные данные свидетельствуют о следующих изменениях.

Роль налогов в формировании доходов местных бюджетов с каждым годом снижается. Если в 2007 году они составляли 47,8% доходов местных бюджетов, то к концу анализируемого периода их удельный вес составил всего 36,6%. Значение неналоговых поступлений невелико и в среднем за период оставляет около 0,9% к общему объёму доходов. Наиболее яркой тенденцией является рост доли трансфертов, поступающих из республиканского бюджета. Если в 2007 году их доля была меньше удельного веса налогов и составляла 45,9%, то в 2010 доля трансфертов составила 61,8% доходов местных бюджетов.

В то же время, в 2011 и 2012 годах удельный вес налоговых поступлений вырос, хотя и незначительно, по сравнению с предыдущим периодом. Доля трансфертов остаётся стабильной. Проведённый анализ свидетельствует о том, что местные бюджеты в республике могут обеспечить собственными налогами потребности своих регионов. Это обуславливает рост трансфертов из республиканского бюджета, за счёт которых финансируется значительный объём государственных услуг.

Как свидетельствуют данные таблицы 15, доля налогов в местных бюджетах незначительна. Из налогов, которые поступают в доходы местных

бюджетов в соответствии с действующим законодательством, наибольшее фискальное значение имеют индивидуальный подоходный и социальный налоги (в соответствии с таблицей 16).

Таблица 16 – Налоговая структура местных бюджетов за 2007-2012 годы
(в % к итогу)

Наименование показателей	Год					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Индивидуальный подоходный налог	30,3	35,7	34,6	36,7	38,3	39,2
2. Социальный налог	40,6	33,6	29,9	29,8	30,3	30,5
3. Акцизы	5,1	4,7	5	5,6	5,9	6
4. Налог на имущество	6,6	6,9	7,6	7,5	8,1	7,7
5. Земельный	5,2	5,4	5,9	6,1	6,9	6,8
6. Налог на транспортные средства	3,3	4,6	8,3	6,4	6,3	6,2
7. Прочие	8,9	9,1	8,7	7,9	4,2	3,6
Всего налогов:	100	100	100	100	100	100
Примечание - По данным Министерства финансов РК						

Как нами было отмечено, снижение доли налогов в формировании доходов местных бюджетов связано с рядом факторов.

Во-первых, в соответствии с действующим законодательством, в местные бюджеты поступают индивидуальный подоходный налог, социальный налог, акцизы по отдельным видам товаров, а также налоги на собственность (земельный, налог на имущество и налог на транспортные средства). В связи с невысоким уровнем ставок и узкой налоговой базой, эти налоги не имеют решающего фискального значения в доходах местных бюджетов.

Во-вторых, в связи с тем, что на местные бюджеты возложены сложные задачи финансирования местной инфраструктуры, значительная часть социальных расходов (образование, здравоохранение и др.), республиканский бюджет вынужден поддерживать местные исполнительные органы путём предоставления трансфертов.

В-третьих, в соответствии с Бюджетным кодексом, наиболее крупные доходные источники (корпоративный подоходный налог, НДС) перечисляются полностью в доход республиканского бюджета. На уровне местных бюджетов взимаются преимущественно мелкие по фискальной значимости налоги и сборы.

На наш взгляд, подобная практика не стимулирует регионы к налоговому администрированию и надлежащему контролю. Для решения проблемы укрепления доходов местных бюджетов можно, по нашему мнению, использовать опыт Германии, где наиболее крупные налоги формируют сразу два или три бюджета (распределяются между уровнями бюджетной системы по утверждённым нормативам). Тем самым обеспечивается надлежащая собираемость налогов и соблюдение налоговой дисциплины.

Местные бюджеты являются основой территориальных финансов. Региональные органы власти призваны обеспечить комплексное развитие

регионов, пропорциональное формирование производственной и непроизводственной сфер на территориях. Отсюда и рост значимости выработки региональных концепций развития, целевых программ, расширения и укрепления финансовой базы территорий, совершенствования методов формирования и использования финансовых ресурсов территории.

Финансовой базой местных исполнительных органов являются их бюджеты. Бюджетные и имущественные права, предоставленные этим органам, дают возможность составлять, рассматривать, утверждать и исполнять свои бюджеты, распоряжаться переданными в их введение предприятиями и получать от них доходы. Местные бюджеты являются главным показателем эффективности региональной экономики, они обеспечивают во многом и уровень потребления населения региона, так как из них финансируется развитие отраслей местной и пищевой промышленности, коммунального хозяйства.

В соответствии с Бюджетным кодексом РК, расходы местных бюджетов включают затраты и бюджетные кредиты. Исполнение расходной части местных бюджетов характеризуется следующими данными (таблица 17).

Таблица 17 – Расходы местных бюджетов за 2007-2012 годы

(млн.тенге)

Наименование показателей	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
1	2	3	4	5	6	7
1. Государственные услуги общего характера	44 208	78 316	45 470	66 508	76 735	82 459
2. Оборона	7 203	12 322	6 220	9 979	13 055	17 798
3. Общественный порядок и безопасность	44 856	51 598	56 270	68 734	85 907	108 468
4. Образование	371 302	475 656	553 435	629 717	774 699	912 026
5. Здравоохранение	262 851	320 762	386 553	330 352	359 016	425 280
6. Социальное обеспечение и социальная помощь	44 789	61 874	86 123	97 381	95 497	107 460
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	199 937	231 925	304 049	332 945	386 814	433 795
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство	73 778	108 493	108 183	129 795	142 108	151 752
9. Топливо-энергетический комплекс и недропользование	33 653	42 104	45 570	68 522	104 743	116 002

Продолжение таблицы 17

1	2	3	4	5	6	7
10. Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды	42 490	72 243	78 289	98 090	132 893	140 861
11. Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	8 100	39 092	27 356	23 930	17 655	15 666
12. Транспорт и связь	156 605	198 159	210 352	206 138	217 302	237 456
13. Прочие	9 270	11 221	8 085	19 048	42 285	78 580
14. Обслуживание долга	705	651	510	475	1 103	1 106
15. Трансферты	168 329	94 356	104 786	249 027	126 940	142 165
Всего затраты:	1 468 076	1 798 774	2 021 250	2 330 641	2 576 751	2 970 873
Примечание - По данным Министерства финансов РК						

За счёт средств местных бюджетов осуществляется финансирование социальных программ и инфраструктуры территорий. Преимущественно расходы местных бюджетов направлены на финансирование учреждений образования, здравоохранения, жилищно-коммунальное хозяйство, а также транспорт. Для того, чтобы оценить изменения в структуре и динамике расходов местных бюджетов, построим аналитическую таблицу, характеризующую прирост (снижение) каждой статьи расходов в процентах к предыдущему году (таблица 18).

Таблица 18 – Динамика расходов местных бюджетов за 2007-2012 годы
(в процентах к предыдущему году)

Наименование показателей	Год				
	2008	2009	2010	2011	2012
1	2	3	4	5	6
1. Государственные услуги общего характера	177,1	58,1	146,3	115,4	107,5
2. Оборона	171,1	50,5	160,4	130,8	136,3
3. Общественный порядок и безопасность	115,1	109,1	122,2	124,9	126,3
4. Образование	128,1	116,3	113,8	123,1	117,7
5. Здравоохранение	122,1	120,5	85,5	108,7	118,5
6. Социальное обеспечение и социальная помощь	138,1	139,2	113,1	98,1	112,5
7. Жилищно-коммунальное хозяйство	116	131,1	109,5	116,2	112,2
8. Культура, спорт, туризм и информационное пространство	147,1	99,7	119,9	109,5	106,8

Продолжение таблицы 18

1	2	3	4	5	6
9.Топливо-энергетический комплекс и недропользование	125,1	108,2	150,4	152,9	110,7
10.Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды	170,1	108,4	125,3	135,5	105,9
11.Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	482,6	69,9	87,4	73,4	88,7
12.Транспорт и связь	126,5	106,1	97,9	105,4	109,3
13.Прочие	121,1	72,1	235,6	221,9	185,3
14.Обслуживание долга	92,3	78,3	93,1	232,2	100,3
15.Трансферты	56,1	111,1	237,7	50,9	111,9
Всего затраты:	122,5	112,4	115,3	110,6	115,3
Примечание - По данным Министерства финансов РК					

Динамика расходов местных бюджетов характеризуется следующими изменениями.

В 2008 году расходная часть местных бюджетов выросла по сравнению с предыдущим 2007 годом на 22,5%. При этом по статьям мы видим разнонаправленные изменения. Так, расходы на промышленность выросли почти в 5 раз, на сельское хозяйство – на 70,1%, на местное управление- на 77,1%, на оборону – 71,1%. Положительно можно оценить снижение расходов на обслуживание долга, которые сократились по сравнению с предыдущим годом на 7,7%. Аналогичные изменения претерпели трансферты, которые снизились на 43,9%. Положительным, на наш взгляд, является равномерный прирост расходов местных бюджетов на социальные статьи расходов – на образование (на 28,1%), здравоохранение (22,1%), социальную помощь и социальное обеспечение (38,1%) [105]. На наш взгляд, это свидетельствует о социальной направленности бюджетной политики.

В 2009 году по сравнению с 2008 годом расходы выросли на 12,4%. При этом мы видим, что существенно снизились расходы на оборону (почти вдвое), управление (на 42,9%), промышленность (на 30,1%) и обслуживание местной задолженности (на 21,7%). Финансирование топливно-энергетического комплекса, сельского хозяйства, транспорта и связи характеризуется равномерным приростом в среднем около 8%. Темп роста поддержки сельского хозяйства несколько снизился по сравнению с прошлым годом.

К концу анализируемого периода наблюдается снижение темпа роста расходов по следующим функциональным группам - государственные услуги общего характера, культура, спорт и информационное пространство, сельское хозяйство, промышленность, трансферты. В то же время по сравнению с началом анализируемого периода выросли социальные расходы, топливно-энергетический комплекс, транспорт и связь.

За счёт средств местных бюджетов, как было отмечено, осуществляется реализация государственной региональной политики. При этом в разные годы в течение анализируемого периода приоритеты изменялись при сохранении

общей тенденции поддержки социальных расходов (на образование, здравоохранение, социальную помощь и социальное обеспечение).

Для того, чтобы проанализировать характер этих изменений, необходимо исследовать структуру расходов местных бюджетов, которая позволит значимость тех или иных расходов в их общей сумме. Несмотря на изменения абсолютных сумм бюджетных расходов, их доля может претерпевать существенные изменения. Так, например, расходы по одной статье могут снизиться по сравнению с предыдущим годом, а их удельный вес в общей сумме может вырасти за счёт других статей. Для этого проводится вертикальный анализ.

В таблице 19 представлены результаты вертикального анализа, позволяющего выявить долю каждого показателя к общей сумме.

Таблица 19 – Структура расходов местных бюджетов за 2007-2012 годы
(в % к итогу)

Наименование показателей	Год					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.Государственные услуги общего характера	3	4,4	2,3	2,9	2,9	2,8
2.Оборона	0,5	0,7	0,3	0,4	0,5	0,6
3.Общественный порядок и безопасность	3,1	2,9	2,8	2,9	3,3	3,6
4.Образование	25,3	26,4	27,4	27,1	30,1	30,7
5.Здравоохранение	17,9	17,8	19,1	14,2	13,9	14,3
6.Социальное обеспечение и социальная помощь	3	3,4	4,3	4,2	3,7	3,6
7.Жилищно-коммунальное хозяйство	13,6	12,9	15,1	14,3	15,1	14,6
8.Культура, спорт, туризм и информационное пространство	5,1	6,1	5,3	5,6	5,5	5,1
9.Топливо-энергетический комплекс и недропользование	2,3	2,3	2,2	2,9	4,1	3,9
10.Сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрана окружающей среды	2,9	4,1	3,9	4,2	5,2	4,7
11.Промышленность, архитектурная, градостроительная и строительная деятельность	0,5	2,2	1,4	1	0,7	0,5
12.Транспорт и связь	10,7	11	10,4	8,8	8,4	7,9
13.Прочие	0,6	0,6	0,4	0,8	1,6	2,6
14.Обслуживание долга	0	0	0	0	0,1	0,3
15.Трансферты	11,5	5,2	5,1	10,7	4,9	4,8
Всего затраты:	100	100	100	100	100	100
Примечание - По данным Министерства финансов РК						

Представленные данные свидетельствуют о следующих изменениях.

Как видно из представленных данных, в структуре расходов местных бюджетов наиболее значимыми статьями являются расходы на социальную сферу (на образование, здравоохранение, социальную помощь и социальное обеспечение). Удельный вес расходов на образование достаточно стабилен: в

2007 году он составил 25,3%, в 2012 - 30,7%. Доля расходов на здравоохранение снизилась в течение анализируемого периода и составляет в среднем за анализируемый период 16% общего объема расходов местных бюджетов. Снижение доли расходов на здравоохранение в 2010 году в объеме местных бюджетов сопровождается их ростом на уровне республиканского бюджета. Наиболее яркой тенденцией является снижение доли трансфертов и рост доли расходов на обслуживание долга.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что финансирование государственных услуг, предоставляемых местными бюджетами, не сопровождается расширением их налоговых полномочий. К сожалению, собственные доходы, покрывают не более трети потребностей местных властей.

На современном этапе реализации задач стабилизации экономики Казахстана центр тяжести переносится на региональный уровень хозяйствования. Расширение хозяйственной деятельности регионов требует нового подхода к проблеме взаимоотношений между республиканским бюджетом и местными бюджетами, правильной оценки потребности последних и государственном финансировании и нормах его осуществления. Поэтому одной из наиболее сложных проблем бюджетной реформы является разработка эффективного механизма предоставления в распоряжение местных органов власти источников финансирования региональных программ.

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

В рамках реализации стратегических задач по обеспечению стабилизации налоговой системы, обеспечению роста налоговых поступлений в бюджет до уровня 30% ВВП, совершенствованию налогового законодательства, а также систематизации налоговых льгот было осуществлено следующее.

Налоговый кодекс в условиях мирового финансового кризиса направлен на стабилизацию сложившейся ситуации и сохранения темпов роста экономики за счет создания новых стимулов для устойчивого развития и диверсификации экономики, улучшения инвестиционного климата.

Новый Налоговой кодекс предусматривает упрощение порядка исчисления и ликвидации излишних льгот и преференций с одновременным снижением общей налоговой нагрузки на несырьевые сектора экономики, улучшение условий для ведения бизнеса за счет совершенствования налогового администрирования и упрощения налоговых процедур, создания условий, способствующих притоку инвестиций в несырьевой сектор экономики, максимальное исключение отсылочных норм из текста кодекса.

Так, для обеспечения стабильности налоговой системы в новый кодекс включены ставки акцизов на все подакцизные товары, а также плат и сборов, которые ранее устанавливались постановлениями Правительства РК. Данное новшество позволит исключить постоянное изменение ставок и значительно упростить налоговую систему, тем самым повысить ее стабильность.

В рамках систематизации налоговых льгот при разработке нового кодекса проводилась работа по их оптимизации и соответствию международной практики. По итогам этой работы в новом кодексе сохранены льготы соответствующие международным стандартам. Оптимизация льгот и исключений позволило расширить налогооблагаемую базу для обеспечения равных условий деятельности предприятий со схожим уровнем рентабельности.

В то же время, действующий порядок разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы нуждается в дальнейшем совершенствовании. Как показывает мировая практика, на местном уровне следовало бы аккумулировать 60-80% средств консолидированного бюджета, в республиканском бюджете - 20-40%. По мнению специалистов, «в Казахстане продолжают настаивать на том, что в республиканском бюджете должно сосредоточиваться до 80% средств, при этом ссылаются, что в случае, если долю эту довести до 15-20%, то резко уменьшатся возможности центра по выравниванию развития территорий и будет только вред» [106].

В рамках действующей системы местные органы государственного управления фактически являются отделениями центрального правительства на местах. На практике местные, в первую очередь районные органы государственного управления выполняют большинство государственных функций, связанных с непосредственным оказанием услуг населению. Из местных бюджетов финансируются 80 процентов государственных расходов на образование, здравоохранение, культуру и отдых, а также на транспорт. Расходы местных органов государственного управления финансируются, в основном, из общих ресурсов. Целью бюджетного процесса должно являться рациональное распределение этих общих ресурсов между различными уровнями государственного бюджета [107].

Одной из самых трудных проблем преобразования экономики и социальной сферы Казахстана является формирование бюджетно-налоговой модели, которая тесным образом связана с развитием всех секторов экономики.

Реализация законодательно закрепленного права каждого местного органа управления на экономическую самостоятельность невозможна без наличия у каждого органа государственного управления собственного бюджета и права его составления, утверждения, исполнения без вмешательства извне. Это означает, что каждый орган управления должен обладать своими финансовыми ресурсами, достаточными для организации управления экономикой и социальной сферой на своей территории. Одновременно с этим он должен обладать и относительной самостоятельностью в управлении налогами и другими обязательными платежами, поступающими в соответствующий бюджет.

В этих условиях считаем целесообразным максимальное стимулирование регионов к развитию собственной налоговой базы.

Бюджетная система РК характеризуется развитостью вертикальных связей между республиканским и местными бюджетами, чего нельзя сказать о горизонтальных. Настало время укрепления и расширения горизонтальных связей между бюджетами на основе совместных программ (ремонт местных

автомобильных дорог, пересекающих несколько областей, сооружения и эксплуатация водопроводов и т.д.).

В условиях Казахстана в основу экономических взаимоотношений следует положить принцип децентрализации, придав регионам самостоятельность, которая включает:

- 1) выделение финансовых ресурсов для развития территории;
- 2) регулирование величины финансовых ресурсов, оставляемых в распоряжении местным властям.

Представленные данные негативно характеризуют сложившуюся в Казахстане практику формирования доходов местных бюджетов, поскольку их зависимость от трансфертов, поступающих из республиканского бюджета, возрастает с каждым годом.

Формирование доходной части местных бюджетов осуществляется в основном за счет индивидуального подоходного и социального налогов. Поскольку за местными бюджетами закреплены налоговые поступления, имеющие стабильный характер, местные органы власти лишены возможности существенно влиять на формирование собственных бюджетных доходов. Объем налогов, поступающих в местные бюджеты, лишь косвенно зависит от степени развития производства, предпринимательства, инвестиционной активности, структурной перестройки экономики регионов. Этим обстоятельством объясняется слабость и инерционность собственных доходов местных бюджетов. Учитывая то, что основной причиной зависимости местных бюджетов является утвержденная структура распределения налоговых поступлений, которая не позволяет местной исполнительной власти финансировать необходимые расходы без помощи республиканского бюджета. Налоговые поступления, закрепленные за местными бюджетами (в основной части индивидуальный подоходный налог, социальный налог, налог на имущество) не обеспечивают заинтересованность в развитии производства и предпринимательства.

В этой связи основным механизмом снижения субвенционности местных бюджетов должна стать передача определенных видов налогов с республиканского уровня на местный. Рассмотрим возможные виды налогов для закрепления за местными бюджетами.

Налогооблагаемая база корпоративного подоходного налога характеризуется неравномерным размещением по территории страны. Кроме того, корпоративный подоходный налог является фискальной основой республиканского бюджета и обеспечивает финансирование большинства республиканских бюджетных программ. В связи с этим передача корпоративного подоходного налога, в результате которой разрыв между бюджетной обеспеченностью регионов только увеличится, а также значительно снизятся фискальные возможности республиканского бюджета, нецелесообразна.

Передача налогов на НДС на импортируемые товары также не обеспечит снижение субвенционности, так как данные налоги уплачиваются в основном в

приграничных областях (также неравномерное размещение налогооблагаемой базы).

Наиболее оправданным и экономически обоснованным является передача в полном объеме платежей по НДС на товары внутреннего производства местным бюджетам. Данный вид налога составляет незначительную часть доходов республиканского бюджета (11,6%) и имеет наиболее равномерное распределение налогооблагаемой базы. Кроме того, поступления НДС напрямую зависят от уровня развития предпринимательства, что создаст стимулы для местных исполнительных органов в создании благоприятного делового климата. С экономической точки зрения НДС представляет налог на объем внутреннего спроса в области и, следовательно, должен уплачиваться в доход областного бюджета. Обеспечивая развитие налогооблагаемой базы НДС местные бюджеты могут получить дополнительные доходы в процессе исполнения бюджета. В период стабильного развития экономики дополнительные доходы собираются с налогооблагаемой базы, связанной именно с уровнем развития предпринимательства. Помимо изменения нормативов распределения налогов между уровнями бюджета необходимо обеспечить максимально эффективное использование имеющейся налогооблагаемой базы местных бюджетов.

Для того, чтобы решить проблемы местных бюджетов и уменьшить их зависимость от официальных трансфертов, на наш взгляд, необходимо перенять опыт развитых стран и разграничить поступления НДС, оставляя часть его в местных бюджетах. Даже при введении соотношения 60:40 (60% собранного НДС направлять в республиканский, а 40% оставлять на местах), уже проблема была бы решена. Помимо очевидного увеличения доходов местных бюджетов, реализация авторской рекомендации имеет ряд других преимуществ.

Во-первых, возрастает доходная база местных бюджетов, сокращается объем трансфертов, выделяемых из республиканского бюджета, тем самым снижаются объемы встречных финансовых потоков.

Во-вторых, увеличивается заинтересованность местных властей в налоговом администрировании, что способствует повышению эффективности налогового контроля на местах.

В-третьих, снизится зависимость от трансфертов из вышестоящих бюджетов, что означает рост самостоятельности местных властей в решении региональных проблем (поскольку трансферты из республиканского бюджета сопровождаются жестким контролем центральных властей в их освоении).

Подобная практика применяется в ряде стран. В частности, в Германии, которая также характеризуется резкой дифференциацией своих земель. После объединения Германии земли бывшей ГДР отстают в экономическом развитии от западных земель. Правительство осуществляет финансовое выравнивание с помощью крупных налогов, распределяя их между уровнями бюджетной системы. Такие налоги называются в Германии совместными [108].

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов, на наш взгляд, необходимо пересмотреть механизм исчисления налогов на собственность – земельного, налога на имущества и налога на транспортные средства. Как

показал анализ, их доля в местных бюджетах очень мала. Поэтому надо по возможности сократить льготы, увеличить ставки. На наш взгляд, здесь имеются значительные резервы. Потому что в зарубежной практике налоги на собственность приносят большие доходы в местную казну, там налогообложение имущества осуществляется по рыночной стоимости, а у нас – по оценке БТИ. По налогу на транспортные средства у нас тоже много льгот. Низкий уровень налогообложения собственности в Казахстане сокращает стимулы к её эффективному использованию, приводит к различным финансовым нарушениям. Низкий уровень штрафных санкций также создаёт основу для уклонения от уплаты перечисленных налогов.

Основное внимание следует уделить основному налоговому источнику доходов местных бюджетов – индивидуальному подоходному налогу. Согласно Налоговому Кодексу доходы физических лиц облагаются налогом по ставке 10%. Однако в целях реализации принципа справедливости налогообложения целесообразно перейти от плоской ставки ИПН к прогрессивной. В развитых странах широко распространена прогрессивная ставка подоходного налога: в США – от 15 до 35%, в Великобритании – от 0 до 50%, в Германии – от 14 до 45%, в Китае – от 5 до 45%. При этом доходы государственных бюджетов этих стран в основном формируются за счет поступлений подоходного налога. Например, в США в 2010 году 50% доходов федерального бюджета (1,1 трлн. долларов США) приходилось на подоходный налог [109]. В общем объеме доходов государственного бюджета Казахстана ИПН составляет лишь 7,3%. Введение прогрессивной ставки подоходного налога Министерством финансов Республики Казахстан планировалось на начало 2011 года, однако реализация данного решения была отложена. По расчетам Министерства финансов Республики Казахстан переход к прогрессивной шкале подоходного налога позволил бы местным бюджетам дополнительно получить 1,3% или 12,5 млрд. тенге.

Следующий инструмент повышения доходов местных бюджетов является выпуск муниципальных облигаций. Однако в РК только Акиматы г.Астана и г. Алматы имеют на это право. Как мы знаем, в настоящее время фондовый рынок Казахстана находится на начальном этапе развития. Институциональные инвесторы не имеют достаточных финансовых инструментов вложения капитала. Например, активы в НПС составляют около 80 млрд.тг [110]. Выпуск муниципальных облигаций привел бы не только к повышению доходов бюджета и их самостоятельности, но и к увеличению финансовых инструментов на фондовом рынке. В Казахстане введение муниципальных займов позволило бы решить следующие проблемы:

- финансирование проектов социальной инфраструктуры (общественный транспорт, железнодорожные вагоны, строительство дорог, метро, аэропортов и т.д.);
- дефицит финансовых инструментов для инвестирования портфельных активов;
- создание новых рабочих мест;

- формирование кредитной истории местных властей, активизация практики риск-менеджмента.

Реализация названных рекомендаций, на наш взгляд, позволит расширить возможности местных исполнительных органов в развитии своих территорий, создаст возможности для эффективного использования финансовых ресурсов, будет способствовать росту благосостояния граждан во всех регионах Казахстана.

3 МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

3.1 Проблемы воздействия механизма межбюджетных трансфертов (регулирувания) на финансовое обеспечение регионов

Исследование вопросов межбюджетного выравнивания и бюджетного регионализма предполагает выстраивание такой его модели, которая позволяет обеспечить, с одной стороны, целостность государства в проведении единой политики, а с другой – приемлемый уровень самостоятельности местных бюджетов.

Механизм межбюджетных трансфертов призван обеспечить динамическое равновесие и сбалансированность всех уровней государственного управления. Являясь частью бюджетного регулирования экономики и социальной сферы, данный механизм призван обеспечить горизонтальную и вертикальную сбалансированность бюджетной системы. Данный механизм, с одной стороны, должен быть ориентирован на корректирование вертикальных диспропорций – устранение несоответствия между расходными функциями региональных бюджетов и теми поступлениями, которые закреплены за данным уровнем бюджетной системы, с другой – на выравнивание уровня потребления государственных услуг в различных регионах.

Вертикальная сбалансированность бюджетной системы в большей степени достигается посредством законодательного разграничения налогов между уровнями бюджетной системы государства. В каждой стране с большей или меньшей степенью стабильности устанавливаются законодательной закреплённые источники формирования доходов в соответствующий уровень бюджетной системы. Данное разграничение призвано обеспечить чёткий механизм формирования доходов, позволяющий обеспечить выполнение государственных услуг в должном объёме. При этом предполагается, что закрепление расходных полномочий за каждым уровнем государственного управления обеспечено должным объёмом источников бюджетных доходов. На практике реальное финансирование государственных услуг, как правило, не обеспечивается в полном объёме только за счёт собственных источников бюджетных доходов, что обуславливает применение различных методов бюджетного регулирования, включая и межбюджетные трансферты.

Горизонтальная сбалансированность бюджетной системы призвана устранить региональные диспропорции, определяющие процессы формирования и расходования средств бюджетов в различных регионах страны. Достижение горизонтальной сбалансированности обеспечивается посредством методов регионального выравнивания, которые призваны учесть факторы и условия, определяющие эти региональные диспропорции.

Обе задачи носят сложный многоплановый характер. Как известно, ни в одной стране не выработан оптимальный механизм, обеспечивающий вертикальную и горизонтальную сбалансированность бюджетной системы, как и не существует идеальной модели межбюджетного регулирования.

Авторское видение механизма межбюджетных трансфертов основано на том, что система перераспределения средств между бюджетами различных уровней должна быть ориентирована на решение двуединой задачи вертикальной и горизонтальной сбалансированности бюджетов. С одной стороны, этот механизм должен быть настроен на устранение несоответствий между расходными полномочиями республиканского и местных бюджетов, а с другой – на выравнивание уровня потребления государственных услуг в различных регионах.

При этом межбюджетные трансферты должны быть нацелены на достижение следующих результатов:

- рост объёмов производства как в целом по стране, так и в территориальном разрезе;
- рост реальных доходов населения, проживающего в соответствующих регионах.

Эти критерии во многом взаимообусловлены и в совокупности означают ориентацию финансовой политики государства на увеличение внутреннего спроса (производственного и потребительского).

Вопросы рационального и эффективного использования ограниченных ресурсов занимают центральное место в экономической науке. Организация оптимального расходования государственных средств существенно влияет на достижение заданных параметров развития экономики и решение стоящих перед обществом вопросов. В этом случае перед государством стоит задача – выработать основные способы оценки и критерии, позволяющие определять приоритетные отрасли и сферы финансирования, их объем и оценку эффективности использования государственных финансовых ресурсов [111].

Общая оценка бюджетных расходов может быть произведена на основе коэффициента бюджетной обеспеченности населения. Данный показатель представляет собой сумму расходов бюджета за определенный период времени в расчете на душу населения, то есть показывает уровень обеспечения бюджетными средствами на одного жителя. Коэффициент бюджетной обеспеченности населения рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{\text{бон}} = \frac{P}{Ч} \quad (2)$$

Где: $K_{\text{бон}}$ – коэффициент бюджетной обеспеченности;

P – расходы бюджета за период;

$Ч$ – численность населения в данном периоде.

Преимуществом коэффициента бюджетной обеспеченности населения является простота его расчета. Недостаток состоит в том, что данный показатель характеризует эффективность использования государственных расходов с социальной точки зрения, его высокое значение не всегда свидетельствует об эффективном расходовании бюджетных средств [112].

Учитывая неравномерность размещения налоговой базы и демографических факторов, в Казахстане данный коэффициент существенно различается по регионам (в соответствии с таблицей 20).

Таблица 20 – Динамика коэффициента бюджетной обеспеченности по регионам РК за 2007-2012 годы

(тыс.тенге)

Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Прирост к началу периода
Акмолинская	77,965	98,182	115,282	145,275	159,283	188,825	2,4
Актюбинская	85,365	110,972	131,780	148,773	160,814	175,340	2,1
Алматинская	52,921	66,578	74,101	96,534	102,873	124,535	2,4
Атырауская	235,025	213,633	188,568	272,822	267,311	269,003	1,1
Восточно-Казахстанская	64,554	81,595	95,673	131,044	131,328	160,143	2,5
Жамбыльская	51,761	70,310	85,384	103,253	124,790	153,076	3,0
Западно-Казахстанская	91,362	121,463	142,267	165,680	157,437	171,197	1,9
Карагандинская	63,943	82,943	100,039	111,807	124,904	144,422	2,3
Кустанайская	68,036	92,114	107,149	124,858	129,601	152,935	2,2
Кызылординская	85,070	117,504	149,065	149,642	156,962	187,698	2,2
Мангистауская	159,744	126,541	151,728	174,328	183,270	208,794	1,3
Павлодарская	79,429	90,785	113,483	114,586	133,408	170,181	2,1
Северо-Казахстанская	79,000	102,035	119,598	137,502	152,942	178,097	2,3
Южно-Казахстанская	61,779	68,117	85,782	99,010	116,269	133,813	2,2
г. Алматы	180,415	199,203	201,231	209,401	217,688	224,582	1,2
г. Астана	338,281	433,649	396,815	373,289	371,315	387,187	1,1
ВСЕГО	95,349	65,533	80,574	141,750	154,524	175,667	1,8
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике							

Как видно из проведённых расчётов, динамика коэффициента бюджетной обеспеченности характеризуется ростом как в целом по республике, так и по регионам. Наибольшее значение показателя характерно для промышленно развитых регионов – Атырауская, Мангистауская области, а также в городах Алматы и Астана. В этих же регионах наблюдается наименьший по сравнению с другими регионами прирост по сравнению с началом анализируемого периода.

В остальных регионах базисный темп прироста превысил среднее по республике значение. Это связано с тем, что в этих регионах трансферты из республиканского бюджета поступают в больших объёмах для целей бюджетного выравнивания. При этом численность населения в ряде регионов сократилась – Акмолинская, Восточно-Казахстанская, Кустанайская, Северо-

Казахстанская; в отдельных осталась практически неизменной - Западно-Казахстанская, Павлодарская.

Наибольший прирост коэффициента бюджетной обеспеченности наблюдается в Жамбыльской области, где в 2012 году значение коэффициента превысило показатель 2007 года в 3 раза. При этом численность населения в регионе выросла по сравнению с началом года всего на 5% [113].

В среднем по Казахстану, как показали расчёты, коэффициент бюджетной обеспеченности вырос в течение анализируемого периода в 1,8 раз. При этом численность населения выросла на 10%, а затраты местных бюджетов выросли в 2,2 раза.

С одной стороны, рост коэффициента бюджетной обеспеченности, несомненно, является положительным фактом, свидетельствующем о росте объёма государственных услуг и благ, предоставляемых местными бюджетами. С другой стороны, возникает вопрос об источниках их покрытия. Как показал проведённый нами анализ, затраты местных бюджетов растут на фоне снижения собственных доходов, т.е. осуществляются преимущественно за счёт республиканских трансфертов. Здесь возникает вопрос об эффективности их использования.

Система межбюджетных трансфертов в Казахстане включает формы и методы перераспределения бюджетных средств между уровнями бюджетной системы. Как было отмечено, трансферты общего характера включают бюджетные субвенции и изъятия, которые дополняются целевыми текущими трансфертами и трансфертами на развитие.

В соответствии с действующим законодательством, целевые трансферты на развитие являются основным средством финансирования капитальных расходов, производимых местными исполнительными органами в Казахстане. Такие расходы охватывают широкий спектр отраслей: строительство и техническое обслуживание дорог регионального и местного значения, а также целый ряд жилищно-коммунальных услуг, в том числе водоснабжение, отопление, газоснабжение и распределение электроэнергии. Посредством целевых текущих трансфертов финансируется около 65% местных капитальных расходов. В результате масштабы целевых текущих трансфертов достаточно велики. В бюджете на 2011 г. на целевые трансферты на развитие было выделено 606,3 млрд. тенге (4,2 млрд. долл. США), что составило около 15% от общего консолидированного бюджета [114].

Несмотря на то, что инициатива по внесению предложений по проектам передана местным органам управления, процесс оценки включает в себя многочисленные этапы согласования, что предоставляет значительные возможности для вынесения решения на центральном уровне. Большинство из критериев оценки, определенные в законодательстве, являются весьма обширными. Решения относительно конкурирующих проектов принимаются на усмотрение министерств на центральном уровне. Этот процесс также кажется очень громоздким. Учитывая количество административных барьеров и время, необходимое для их преодоления, существует риск того, что, в конечном итоге,

средства будут выделяться не в строгом соответствии с представленным экономическим или социальным обоснованием.

Размытость системы оценки эффективности выделяемых трансфертов приводит в конечном итоге к финансовым нарушениям при их использовании. Особо остро стоят проблемы неосвоения выделенных ресурсов. Так, по результатам 2012 года, остались неосвоенными трансферты, выделенные на программы развития в размере 14 763,8 млн.тенге, или 2,6% от объёма их финансирования [115].

Если в отношении целевых трансфертов оценка эффективности предусмотрена и регламентирована в действующем законодательстве, то в отношении системы трансфертов общего характера такая оценка затруднена в силу объективных трудностей.

Проблемы оценки воздействия системы межбюджетных трансфертов можно рассматривать через призму эффективности. Вопросы оценки эффективности подробно рассматриваются в исследованиях практически всех видных зарубежных экономистов-теоретиков.

В. Парето разработал известный всему миру критерий (критерий Парето), предполагающий, что повышение эффективности достигается, когда значения функции полезности индивида не влияют на снижение аналогичной функции другого индивида. Снижение эффективности характеризуется снижением функций полезности одного или группы индивидов при неизменности значения для других индивидов. Несовершенство критерия Парето заключается в том, что эффективность конечных действия индивидов неизменна с точки зрения распределения и различается лишь в отношении размещения финансовых ресурсов.

Учитывая данное несовершенство, Н. Калдор и Дж. Хикс предложили в 1939 году свой критерий определения эффективности (критерий Калдора-Хикса), названный «принципом компенсации». Согласно данному критерию индивиды, получившие положительный результат (экономическую эффективность), способны компенсировать негативные результаты других индивидов [116].

В середине 1950-х гг. канадец Р. Липси и австралиец К. Ланкастер разработали теория «второго лучшего», в основу которой был положен принцип отклонение от всех прочих условий оптимума для достижения наилучшего результата при условии невыполнения условий оптимума по В. Парето. Данная теория предполагала поэтапную реализацию принципа «второго лучшего», то есть государство имеет возможность постепенно определять и вводить оптимальные отклонения от критерия эффективности по В. Парето в соответствующий сектор экономики в том случае, если хотя в одном из других секторов экономики данный критерий не был достигнут.

Для общей оценки реализации государственных программ и проектов Р.А. Масгрейв, П.Б. Масгрейв и Дж. Стиглиц предложили миру методику анализа «затраты-выгоды». Данная методика при проведении анализа эффективности государственных программ и проектов предполагает денежную оценку первоначального вклада, возможные затраты в процессе реализации и оценку

ожидаемой отдачи от проекта. Таким образом, по результатам анализа можно оценить влияние государственного проекта на общественное благосостояние.

Финансовые ресурсы государства можно считать эффективными, если они обеспечивают высокий уровень развития производства, достойный уровень жизни населения в стране и т.д.

Если рассматривать межбюджетные трансферты как затраты вышестоящего бюджета, а рост производства и повышение благосостояния граждан как результаты использования выделенных государством ресурсов, то можно дать количественную оценку эффективности использования финансовых средств [117].

В математическом виде такое определение можно выразить следующей формулой:

$$\Theta = \frac{\text{Рез}}{\text{Рб}} \quad (3)$$

Где: Θ – эффективность бюджетных расходов;

Рез – результаты, достигнутые при использовании бюджетных средств;

Рб – расходы бюджета.

Данная оценка является условной, тем не менее, она позволяет установить, как связаны между собой ВРП и республиканские трансферты.

Таблица 21 – Оценка ВРП/трансферты по регионам РК

Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	11,1	6,7	6,2	6,9	9,2	8,1
Актюбинская	42,4	27,4	18,3	20,9	24,4	22,2
Алматинская	12,3	8,5	7,4	7,4	8,4	8,8
Атырауская	30,9	68,0	77,9	91,1	106,7	94,1
Восточно-Казахстанская	15,3	12,9	10,6	11,2	12,1	11,1
Жамбыльская	7,3	5,7	4,9	5,0	6,0	5,8
Западно-Казахстанская	22,7	23,8	21,9	19,5	24,0	29,2
Карагандинская	37,9	26,7	27,6	21,8	27,2	24,4
Костанайская	16,8	13,6	10,7	10,8	14,4	12,4
Кызылординская	13,0	11,1	8,8	10,5	11,2	10,9
Мангистауская	59,7	94,2	54,5	44,6	55,0	51,0
Павлодарская	31,0	32,3	21,1	25,0	29,7	22,4
Северо-Казахстанская	9,2	8,9	7,3	7,3	9,5	8,6
Южно-Казахстанская	6,4	5,4	5,1	5,9	6,1	5,7
г. Алматы	43,3	32,4	26,5	29,2	47,5	50,7
г. Астана	9,5	6,7	6,3	8,9	8,5	13,1
Всего	18,4	5,7	13,2	14,7	16,9	16,6
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Как видно из представленных данных, в целом динамика показателей существенно варьирует по регионам Казахстана.

Для большинства регионов, как и по республике в целом, характерно некоторое снижение показателей в 2008-2010 годах при относительном росте к концу анализируемого периода.

Расчёты показали, что в целом по Казахстану показатель ВРП в течение 2007-2012 годов вырос в 2,35 раза. При этом объём трансфертов, выделенных из республиканского бюджета, вырос в 2,6 раза [118].

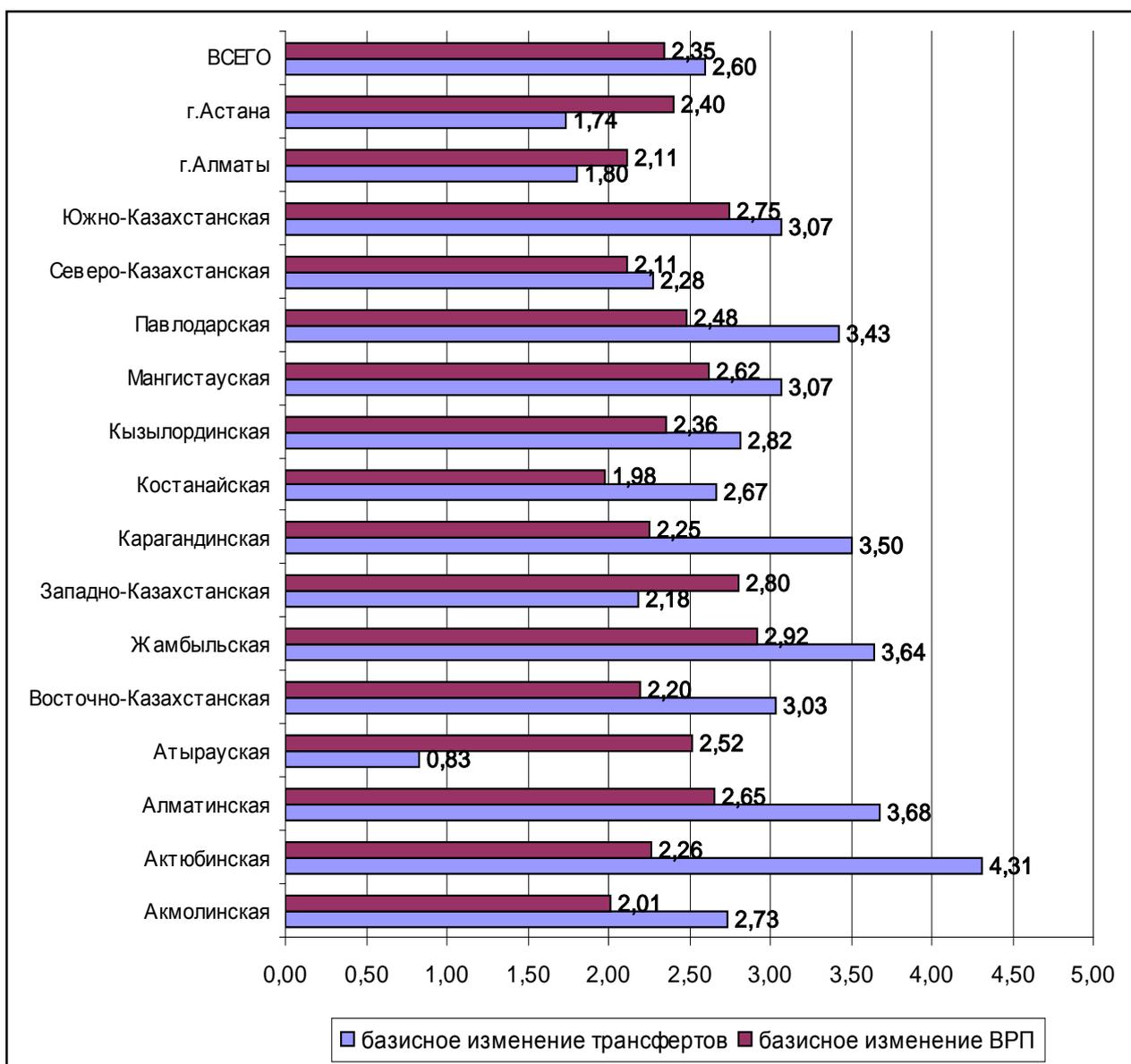


Рисунок 12 – Базисное изменение объёмов республиканских трансфертов и ВРП по регионам Казахстана за 2001-2012 годы

Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике

В Атырауской области объём трансфертов из республиканского бюджета снизился в течение 2007-2012 годов на 17%, при этом ВРП вырос в 2,52 раза.

В ряде регионов темп роста ВРП превысил темп роста трансфертов: это города Астана и Алматы, Западно-Казахстанская область.

В остальных регионах республики, несмотря на существенный рост республиканских трансфертов, прирост ВРП значительно отстаёт. При этом, на наш взгляд, наиболее показательным является пример Актюбинской области, которая до 2008 года являлась донором.

При росте объёмов республиканских трансфертов в 4,31 раза, показатель ВРП в регионе вырос в 2,26 раза.

Аналогичные тенденции характерны и для других промышленно развитых регионов республики - Павлодарская, Мангистауская, Восточно-Казахстанская области.

Проведённые расчёты свидетельствуют, что выделяемые из республиканского бюджета трансферты не сопровождаются должной отдачей. Напротив, показатели результативности снижаются даже в промышленно развитых регионах республики.

Оценка эффективности бюджетных расходов может быть произведена на основе мультипликатора бюджетных расходов.

Данная оценка предполагает, что рост ВРП может быть достигнут при увеличении бюджетных расходов, которое положительно влияет на экономику региона. Оценка эффективности бюджетных расходов на основе роста валового регионального продукта основана на расчете мультипликатора бюджетных расходов, который рассчитывается по следующей формуле:

$$M_p = \frac{\Delta \text{ВРП}}{\Delta P} \quad (4)$$

Где: M_p – мультипликатор бюджетных расходов;

$\Delta \text{ВРП}$ – изменение ВРП в рассматриваемом периоде;

ΔP – изменение бюджетных расходов в соответствующем периоде.

Чем большее значение имеет мультипликатор бюджетных расходов, тем эффективнее расходы, поскольку небольшой их прирост обеспечивает значительно больший прирост ВРП [119].

На основе данного подхода рассчитаем мультипликатор расходов, при этом рассмотрим, как изменяется ВРП в зависимости от

1) изменения затрат местных бюджетов в целом;

2) изменения трансфертов.

Расчёты представлены ниже.

Таблица 22 – Расчёт мультипликатора расходов местных бюджетов по регионам РК за 2007-2012 годы

Регионы	ΔВРП млн.тенге	Анализ зависимости изменения ВРП от расходов		Анализ зависимости изменения ВРП от трансфертов	
		Изменение затрат местных бюджетов, млн.тенге	$M_p = \frac{\Delta ВРП}{\Delta P}$	Изменение объёма трансфертов , млн.тенге	$M_p = \frac{\Delta ВРП}{\Delta P}$
Акмолинская	408 879,0	80 124	5,1	63 582	6,4
Актюбинская	855 486,2	79 525	10,8	53 012	16,1
Алматинская	908 762,9	155 460	5,8	120 634	7,5
Атырауская	1 871 351,4	34 101	54,9	- 6 967	- 268,6
Восточно- Казахстанская	960 536,4	131 735	7,3	106 273	9,0
Жамбыльская	511 772,6	111 092	4,6	96 944	5,3
Западно- Казахстанская	1 111 043,3	49 546	22,4	32 090	34,6
Карагандинская	1 432 540,0	111 068	12,9	75 339	19,0
Костанайская	550 119,6	73 762	7,5	55 985	9,8
Кызылординска я	680 714,2	82 632	8,2	69 934	9,7
Мангистауская	1 225 545,3	53 533	22,9	26 182	46,8
Павлодарская	874 154,1	68 202	12,8	46 452	18,8
Северо- Казахстанская	357 150,4	51 572	6,9	44 466	8,0
Южно- Казахстанская	1 072 306,1	214 360	5,0	199 653	5,4
г.Алматы	2 965 339,9	99 149	29,9	49 449	60,0
г.Астана	1 583 048,9	106 939	15	87 649	18,1
ВСЕГО	17 368 750,3	1 502 797	11,6	1 120 677	15,5
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике					

Расчёты показали, что применение данного показателя не даёт нам реальной картины, поскольку изначально предполагается, что прирост валового регионального продукта происходит за счёт роста бюджетных расходов. В нашем случае, например, в Атырауской области объём трансфертов сократился, а ВРП увеличился. Значение мультипликатора в данном случае сложилось также отрицательным.

Тем не менее, очевидно, что в большей части регионов республики значения мультипликаторов ниже среднего по Казахстану. Это позволяет сделать вывод, что рост валового регионального продукта происходит не за счёт роста затрат местного бюджета, и даже не за счёт увеличения трансфертов из республиканского бюджета, а за счёт внутренних факторов, складывающихся в регионах.

Одной из целевых установок и одновременно критериев оценки межбюджетных трансфертов является рост благосостояния граждан. На наш

взгляд, для оценки уровня жизни населения наиболее предпочтительным является индекс реальных доходов населения, отражающий цепной темп роста реальных доходов населения.

Также нами был рассчитан темп роста/снижения межбюджетных трансфертов в процентах к предыдущему году за период 2007-2012 годы. Сравнение средних данных за период этих показателей в разрезе регионов и в целом по республике представлен ниже.

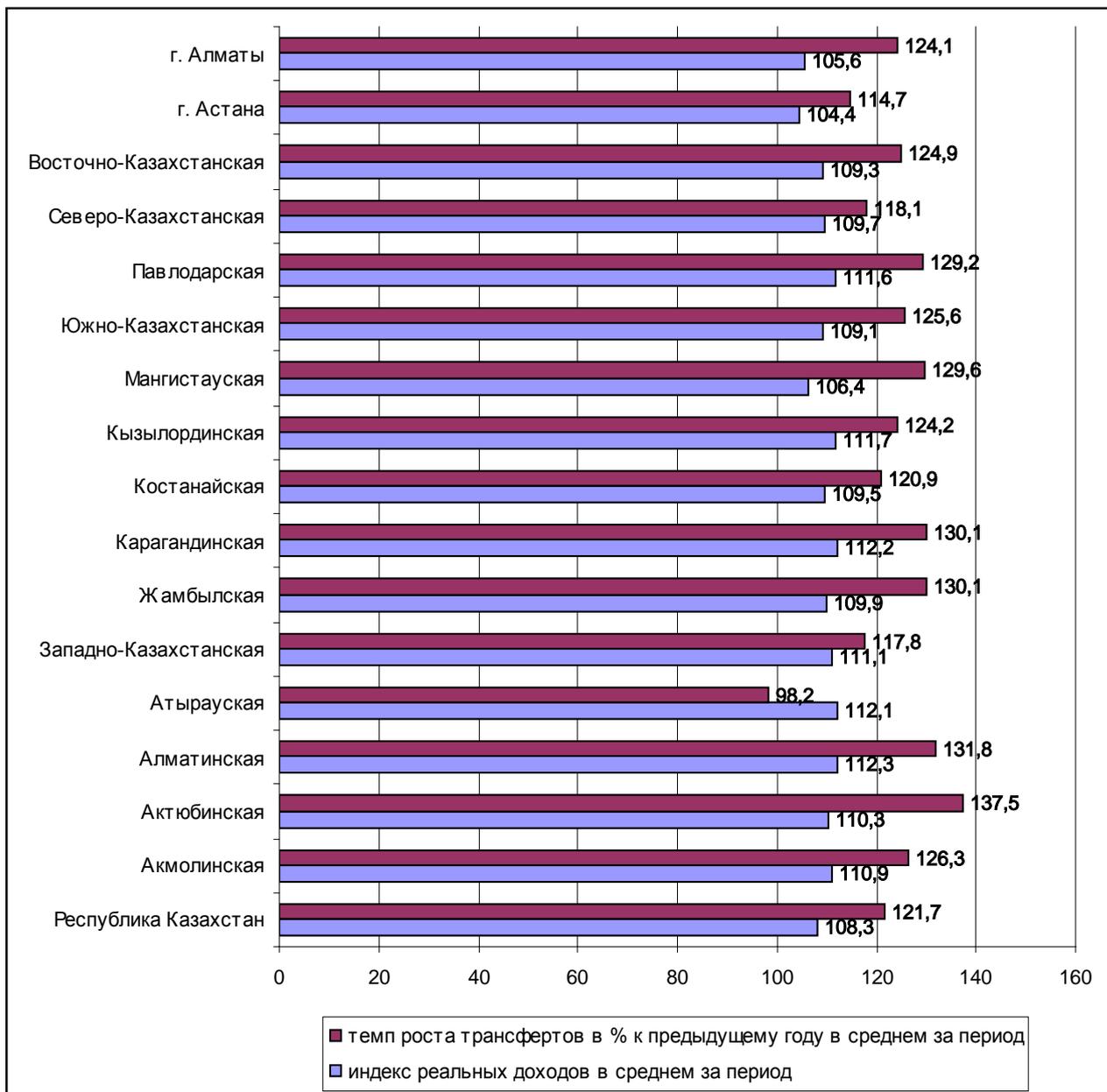


Рисунок 13 – Анализ изменения индекса реальных доходов населения и динамики трансфертов по регионам РК (в среднем за 2007-2012 годы)

Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике

Как видно из представленных данных, средний индекс реальных доходов населения, несмотря на существенные изменения в течение анализируемого периода, по регионам существенно не различается. Наибольший индекс сложился в Атырауской, Карагандинской, Павлодарской, Алматинской областях. При этом динамика трансфертов претерпела существенные изменения. Наибольший прирост трансфертов сложился в Актюбинской, Жамбылской, Алматинской, Южно-Казахстанской, Карагандинской областях. Представленные данные в целом позволяют констатировать, что темп роста трансфертов опережает индекс реальных доходов населения в регионах республики.

Главным в понимании проблем бюджетного регионализма становится то, что они не ограничиваются сферой межбюджетных отношений и связанных с ними перераспределительных отношений, а пронизывают всю бюджетную систему страны. Они в равной степени ориентированы на учёт общегосударственных и региональных интересов.

В процессе развития бюджетного законодательства в Республике Казахстан, практики бюджетного и межбюджетного регулирования в целом достигнуто понимание того, что эффективная система бюджетных отношений – это компромисс, продукт синтеза интересов органов власти всех уровней государственного управления, населения и предпринимательства [120].

Это предопределяет постепенный перенос форм и методов бюджетной политики на региональный уровень.

Компромисс этих интересов может быть достигнут только при условии обеспечения социально-экономического развития регионов. Это связано с тем, что экономический потенциал государства формируется не на уровне центрального правительства, а создаётся в регионах. В этой связи, проблемы самодостаточности экономического потенциала регионов являются первоочередными в современных условиях.

Первая проблема касается разграничения расходных полномочий между республиканским и местными бюджетами. В процессе развития межбюджетных отношений в республике в целом сформирован порядок распределения расходной ответственности между уровнями государственного управления. Однако в условиях перехода к системе бюджетирования, ориентированного на результаты, проблемы формирования местных бюджетов усугубилась трудностями перехода к новой системе государственного планирования.

Внедрение новой системы государственного планирования на местном уровне осуществлено с 2010 года. На первом этапе ключевыми направлениями реформирования на местном уровне стало внедрение в бюджетный процесс базовых инструментов БОР: стратегических планов государственных органов, процедур формирования и реализации бюджетных программ, трехлетнего бюджетного планирования.

Трехлетние бюджеты на местном уровне были впервые разработаны в 2009 году на период 2010-2012 годы. Для этого местные исполнительные органы разработали прогнозы социально-экономического развития и бюджетных

параметров соответствующего региона на 2010-2014 годы, администраторы местных бюджетных программ - стратегические планы на 2010-2012 годы и представили эти проекты вместе с бюджетной заявкой в органы по государственному планированию.

Процесс разработки и утверждения бюджета должен быть переориентирован на выработку четких расходных приоритетов и оценку их реализации. Это влечет за собой изменение правил разработки и утверждения бюджета, перечня и формата бюджетных документов, а также установление четкого порядка последующего изменения объема и структуры бюджетных расходов [121].

Бюджетная политика в области реструктуризации расходов основывается оценке относительной эффективности участия государства в различных отраслях экономики и на сокращение финансирования за счёт бюджетных средств несвойственных и нецелесообразных направлений участия государства. Это даёт возможность концентрации бюджетных средств на комплексном решении приоритетных направлений развития экономики с одновременным выполнением текущих обязательств государства.

Создание действенной системы экономического и бюджетного планирования, оптимизация и унификация программных документов, разработка методики их оценки будет способствовать установлению чёткой взаимосвязи мероприятий, предусмотренных бюджетными программами, с расходами бюджета, повышению эффективности использования бюджетных средств.

Весьма актуальной в настоящее время представляется разработка и внедрение в практику стандартов качества бюджетных услуг, что позволит осуществить привлечение в сферу оказания социальных услуг негосударственных организаций и, следовательно, частные инвестиции. Формирование конкурентной среды на рынке бюджетных услуг позволит осуществлять формирование государственного заказа на условиях оптимального соотношения цены и качества предоставляемых услуг.

Основой новой системы государственного планирования, ориентированной на результат является связь результатов и выделяемых под их достижение ресурсов, при котором ответственность за достижение результата делегируется руководителю исполнительного органа с четкой мотивацией на результат.

Вторая проблема предполагает рациональное закрепление доходных источников между уровнями власти. Как уже было отмечено, действующая система разграничения налогов привела к чрезмерной централизации доходов в республиканском бюджете. Действующий механизм функционирования налогов на собственность на фоне замены прогрессивной шкалы на единую ставку по индивидуальному подоходному налогу привели к снижению доли налогов в доходах местных бюджетов с 70,7% в 2003 году до 37,2% в 2012 году. Между тем, в отдельные годы данный показатель был ещё ниже: в 2010 году – 35,3%, в 2011 – 36,6% от общего объёма доходов местных бюджетов [122].

Наиболее крупными доходными источниками являются корпоративный подоходный налог и НДС, поступающие в республиканский бюджет. В отношении этих налогов в Бюджетном кодексе отмечается: «Налоги, имеющие перераспределительный характер, а также неравномерное размещение налоговой базы, закрепляются за более высокими уровнями бюджетной системы». С одной стороны, данный механизм разграничения налогов призван нейтрализовать угрозы факторов внешней среды на процессы формирования доходов, особенно в отношении местных бюджетов. С другой стороны, данная практика привела к усилению зависимости местных бюджетов от трансфертов из республиканского бюджета. Решение данной проблемы призвано обеспечить более рациональный подход к вопросу разграничения доходных источников с учётом современных реалий.

Обеспечение финансовой самостоятельности территорий означает не только распределение ответственности между уровнями бюджетной системы по самостоятельному осуществлению ими определённых видов расходов, но и обеспечение для этого реальных возможностей получения доходных источников.

Третья проблема касается построения единой системы межбюджетного выравнивания в кратко-и долгосрочном аспектах. Для современных условий методы выравнивания межрегиональных диспропорций на основе субвенций и изъятий нуждаются в существенной корректировке. Большинство специалистов отмечают, что данная практика привела к порождению иждивенческих настроений у местных исполнительных органов, способствовала снижению их заинтересованности в развитии собственной налоговой базы, укреплению налоговой дисциплины. Об этом свидетельствует переход регионов-доноров в состав реципиентов (в соответствии с таблицей 23).

Таблица 23 - Бюджетные изъятия из местных бюджетов за 2007-2012 гг.

(млн.тенге)

Период	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Бюджетные изъятия-всего	151499	81752	89922	77 663	103079	102115
В том числе из областного бюджета:						
Актюбинская область	1079	-	-	-	-	-
Атырауская область	43062	15468	20193	18739	41708	39468
Восточно-Казахстанская область	-	-	-	-	-	-
Западно-Казахстанская область	-	-	-	-	-	-
Карагандинская область	-	-	-	-	-	-
Мангистауская область	24437	4249	5342	2431	12731	16076
Павлодарская область	-	-	-	-	-	-
г. Алматы	72310	52401	55811	54999,9	48640	46571
г. Астаны	10611	9634	8576	1493	-	-
Примечание – Составлено по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

В течение анализируемого периода количество регионов-доноров сократилось с 5 в 2007 году до 3 в 2012 году. Это г. Алматы и Атырауская и Мангистауская области. В этих же регионах запланировано осуществлять изъятия и в последующем трёхлетнем периоде (в соответствии с таблицей 24).

Таблица 24 – Бюджетные субвенции и изъятия в Казахстане на 2012-2014 годы
(млн.тенге)

Регион	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Бюджетные изъятия			
Всего	102 114	121 056	140 197
Атырауская область	39 468	44 225	69 456
Мангистауская область	16 076	24 607	32 243
город Алматы	46 570	52 224	38 498
Субвенции			
Всего	880 645	865 844	1 027 754
Акмолинская область	53 580	53 074	61 608
Актюбинская область	31 722	32 806	45 428
Алматинская область	103 883	103 466	105 186
Восточно-Казахстанская область	89 595	89 282	101 719
Жамбылская область	85 094	87 076	100 821
Западно-Казахстанская область	17 113	13 485	27 084
Карагандинская область	61 399	58 562	75 770
Кызылординская область	71 594	71 143	85 325
Кустанайская область	52 273	51 166	58 203
Павлодарская область	28 929	27 722	34 187
Северо-Казахстанская область	50 717	50 820	57 948
Южно-Казахстанская область	216 436	220 322	258 355
город Астана	18 310	6 920	16 120
Примечание - По данным Министерства финансов РК			

Как видно из представленных данных, на период 2012-2014 годы предусмотрено осуществить бюджетные изъятия в размере 102,1 млрд. тенге, 121,1 млрд. тенге и 140,2 млрд. тенге соответственно. Запланированные субвенции (бюджетные средства, передаваемые из республиканского бюджета местным бюджетам) на 2012-2014 годы составят 880,6 млрд. тенге, 865,8 млрд. тенге и 1 027,8 млрд. тенге соответственно [123].

Если в начале развития системы межбюджетного регулирования количество регионов-доноров и реципиентов количество было сопоставимо между собой, то на сегодняшний день изъятия осуществляются только у 3 местных бюджетов.

При этом по республике в целом доля трансфертов в доходах местных бюджетов выросла с 25,3% в 2003 году до 60,5% в 2012 году. Опять же, в 2010 и 2011 годах данный показатель был ещё выше и составил 61,8 и 61% соответственно.

Отдельно следует отметить проблему недоосвоения бюджетных средств. Освоение бюджетных средств - использование бюджетных средств их получателями на цели, предусмотренные паспортом бюджетной программы,

гражданско-правовыми сделками, заключенными государственными учреждениями, и нормативными правовыми актами, в соответствии с которыми осуществляется реализация бюджетной программы.

Мониторинг освоения бюджетных средств осуществляется центральным и местным уполномоченными органами по исполнению бюджета посредством анализа и оценки ежемесячного распределения годовых сумм планов финансирования, обоснованности вносимых администраторами бюджетных программ изменений в планы финансирования, выявления причин неисполнения планов финансирования, составления отчета об исполнении бюджетных программ.

По данным 2012 года анализ представлен ниже (в соответствии с таблицей 25).

Таблица 25 – Анализ реализации целевых текущих трансфертов, целевых трансфертов на развитие и кредитов, выделенных из республиканского бюджета (млн.тенге)

Наименование показателей	Выделено из РБ за отчетный период	% неисполнения	Сумма неисполнения	Причины неисполнения		
				экономия по результатам гос. закупок	объективные, независимые от администраторов бюджетных программ	другие причины
Всего трансфертов	889 333,9	98,0	-17 841,2	-1 290,5	-4 898,4	- 11 652,4
Текущие программы	326 335,3	99,1	-3 077,4	-285,4	-1 194,3	- 1 597,7
Программы развития	562 998,5	97,4	-14 763,8	-1 005,1	-3 704,1	- 10 054,6
Кредиты	66 738,5	87,2	-8 567,4	-0,7	-4 491,8	- 4 074,8
Примечание - По данным Министерства финансов РК						

Как видно из представленных данных, по текущим программам трансферты не исполнены на 0,9%, по программам развития – 2,6%. В наибольшем объеме не реализованы бюджетные кредиты – 12,8%. Это свидетельствует о недоработках в процессах планирования и организации бюджетирования. Администраторам бюджетных программ для повышения эффективности использования бюджетных средств необходимо усилить контроль за планированием, обоснованием, реализацией и достижением результатов бюджетных программ, повысить ответственность за состояние расчетно-платежной дисциплины, а также вести постоянный контроль за сроками и качеством проведения государственных закупок товаров и услуг.

Предложены следующие методические и практические рекомендации по повышению эффективности использования бюджетных средств:

- гармонизация и оптимизация государственных, отраслевых и региональных программ с установлением четкой взаимосвязи с бюджетными программами;

- неукоснительное соблюдение действующего бюджетного законодательства участниками бюджетного процесса, получателями бюджетных средств;

- совершенствование нормативной базы по разработке, реализации, мониторингу исполнения бюджетных программ;

- разработка и внедрение правовых норм по предоставлению большей самостоятельности администраторам с усилением ответственности за конечный результат;

- совершенствование единой бюджетной классификации в части укрупнения отдельных бюджетных программ, которое должно проходить одновременно с изменением соответствующей формы отчетности в целях выполнения принципа прозрачности использования бюджетных средств;

- совершенствование методики проведения оценки эффективности и результативности бюджетных программ или использования бюджетных средств.

Разработанные рекомендации направлены на повышение эффективности использования бюджетных средств, осуществление которых приведет к положительному эффекту для реализации поставленных перед государством стратегических целей.

Эффективное, «справедливое» выравнивание неравномерностей территориального развития республики не может осуществлять только за счёт трансфертов и бюджетных кредитов, выделяемых из вышестоящих бюджетов. Современные реалии таковы, что государственная поддержка регионального развития гораздо сложнее. Для этого необходимо отработать единые подходы к организации всех видов финансовой помощи и в максимальной степени реализовать потенциал их целенаправленного воздействия на экономику региона.

3.2 Разработка модели межбюджетного регионализма как основы финансовой децентрализации

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.

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 [124].

Проблемы обеспечения финансовой устойчивости и самостоятельности местных бюджетов приобретают особую актуальность в связи с новым этапом реформирования бюджетной системы, развитие которой на современном этапе ставит задачу поиска оптимальных механизмов взаимоотношений между бюджетами различных уровней, выработки действенных способов мобилизации средств в бюджеты всех уровней управления.

Как показывает опыт реформирования бюджетной системы Казахстана, основная тяжесть проводимых в стране преобразований возложена на регионы. Однако значительная часть местных бюджетов сталкивается с проблемой нехватки финансовых ресурсов для проведения экономической и социальной политики. В последние годы ситуация значительно изменилась в лучшую сторону в связи с экономическим ростом в стране и увеличением доходной базы местных бюджетов. Тем не менее, в условиях всё большей концентрации доходов в республиканском бюджете сокращается размер финансовых средств, остающихся в распоряжении местных исполнительных органов.

В развитие традиционного представления о самостоятельности местных бюджетов, считаем важным уточнить экономическое содержание принципа самостоятельности бюджетов как совокупности финансовых прав и ответственности местных исполнительных органов, обеспечивающих относительную (до максимально возможного уровня) бюджетную самостоятельность в формировании и использовании бюджетных ресурсов своих территорий.

Самостоятельность бюджетов не абсолютное понятие, она является относительной, имея ввиду повышение уровня этой самостоятельности до определенных пороговых значений, до максимально возможного, не противоречащего интересам других бюджетов на всех уровнях, и означает, что этот принцип не противоречит принципу единства бюджетной системы.

В практике бюджетного анализа для оценки уровня самостоятельности и финансовой устойчивости местных бюджетов используется ряд показателей и коэффициентов. С учётом современных реалий в Казахстане считаем наиболее приемлемыми расчёт и оценку следующих индикаторов:

- удельный вес налогов в доходах местного бюджета;
- удельный вес собственных доходов (налогов, неналоговых поступлений, поступлений от операций с капиталом) в доходах местного бюджета;
- налоговые доходы на душу населения;
- собственные доходы на душу населения;
- коэффициент эластичности социально значимых расходов по отношению к доходам бюджета.

Использование первых двух показателей для оценки местного бюджета считается традиционными. Их расчёт и оценка представляется на наш взгляд наиболее информативными, поскольку характеризует не только обеспеченность соответствующих территорий налоговой базой, но и её неравномерное размещение. С другой стороны, эти показатели объективно отражают

недостаточность обеспечения собственными доходными источниками в соответствии с действующим механизмом разграничения поступлений между уровнями бюджетной системы.

Динамика удельного веса налоговых поступлений в доходах местных бюджетов представлены следующими данными (в соответствии с таблицей 26).

Таблица 26 – Доля налогов в доходах бюджета по регионам Казахстана

Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	0,33	0,28	0,25	0,21	0,24	0,25
Актюбинская	0,62	0,59	0,51	0,47	0,47	0,47
Алматинская	0,42	0,31	0,27	0,27	0,30	0,31
Атырауская	0,71	0,74	0,66	0,74	0,75	0,74
Восточно-Казахстанская	0,41	0,36	0,29	0,26	0,27	0,26
Жамбыльская	0,27	0,19	0,17	0,17	0,18	0,18
Западно-Казахстанская	0,49	0,50	0,55	0,44	0,40	0,41
Карагандинская	0,62	0,49	0,44	0,42	0,46	0,45
Костанайская	0,42	0,33	0,29	0,27	0,32	0,32
Кызылординская	0,31	0,25	0,30	0,19	0,19	0,20
Мангистауская	0,70	0,75	0,67	0,61	0,62	0,64
Павлодарская	0,64	0,58	0,49	0,52	0,49	0,46
Северо-Казахстанская	0,29	0,23	0,21	0,17	0,21	0,21
Южно-Казахстанская	0,25	0,20	0,16	0,17	0,17	0,17
г. Алматы	0,64	0,61	0,53	0,52	0,64	0,65
г. Астана	0,30	0,23	0,21	0,25	0,25	0,31
Всего	0,48	0,41	0,37	0,35	0,37	0,37
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Как видно из представленных данных, доля налоговых поступлений снижается практически по всем регионам и по республике в целом. Исключение составляют Атырауская область и города Алматы и Астана, где данный показатель относительно стабилен. При этом в преобладающем большинстве регионов данный показатель ниже среднего по республике. Данная ситуация свидетельствует о том, что принцип самостоятельности бюджетов, заложенный в Бюджетном кодексе, не соблюдается в республике ввиду недостаточности налоговых поступлений в доходах местных бюджетов. Снижение данного показателя в течение анализируемого периода характеризует то, что ситуация усугубляется с каждым годом.

Помимо налогов, собственными источниками доходов местных бюджетов являются неналоговые поступления, доходы от управления коммунальной собственностью. В ряде стран местные власти наделены правом введения дополнительных сборов на своих территориях, включая экологические, инфраструктурные, жилищно-коммунальные, платежи за право использования коммунальной собственностью (дороги, водные и лесные ресурсы и т.п.). В Казахстане местные исполнительные органы не имеют в своём распоряжении

подобных источников. В этой связи, доля собственных доходов характеризуется следующими данными (в соответствии с таблицей 27).

Таблица 27 – Доля собственных доходов в объеме доходов бюджетов по регионам Казахстана

Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	0,38	0,31	0,27	0,23	0,26	0,26
Актюбинская	0,73	0,41	0,55	0,53	0,51	0,51
Алматинская	0,49	0,34	0,29	0,29	0,32	0,33
Атырауская	0,75	0,77	0,79	0,77	0,78	0,79
Восточно-Казахстанская	0,45	0,38	0,31	0,29	0,28	0,28
Жамбыльская	0,31	0,21	0,18	0,19	0,20	0,19
Западно-Казахстанская	0,55	0,56	0,68	0,46	0,42	0,43
Карагандинская	0,65	0,52	0,47	0,44	0,48	0,47
Костанайская	0,44	0,36	0,30	0,29	0,33	0,33
Кызылординская	0,34	0,26	0,32	0,21	0,20	0,22
Мангистауская	0,81	0,82	0,73	0,64	0,70	0,66
Павлодарская	0,68	0,62	0,52	0,53	0,50	0,48
Северо-Казахстанская	0,33	0,27	0,23	0,22	0,23	0,23
Южно-Казахстанская	0,33	0,22	0,18	0,19	0,18	0,18
г. Алматы	0,73	0,66	0,57	0,59	0,67	0,68
г. Астана	0,39	0,26	0,23	0,29	0,28	0,36
ВСЕГО	0,54	0,44	0,39	0,38	0,39	0,40
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Как видно из представленных данных, по республике в целом и по всем регионам наблюдается устойчивая тенденция снижения данного показателя в течение анализируемого периода. В течение анализируемого периода в 7 регионах данный показатель ниже среднего значения по республике. Наименьшее значение данного показателя наблюдается в Южно-Казахстанской и Кызыл-Ординской областях. Негативная динамика резкого снижения данного показателя в течение анализируемого периода наблюдается в Восточно-Казахстанской, Карагандинской, Павлодарской областях, т.е. в промышленно развитых регионах республики. Устойчиво негативная динамика свидетельствует об отсутствии стимулов местных исполнительных органов в рациональном использовании коммунальной собственности, недостаточности резервов для повышения доходов местных бюджетов. При сохранении подобной тенденции ситуация может ещё более усугубиться.

Поскольку за местными бюджетами закреплены налоговые поступления, имеющие стабильный характер, местные органы власти лишены возможности существенно влиять на формирование собственных бюджетных доходов. Объем налогов, поступающих в местные бюджеты, лишь косвенно зависит от степени развития производства, предпринимательства, инвестиционной активности, структурной перестройки экономики регионов. Этим

обстоятельством объясняется слабость и инерционность собственных доходов местных бюджетов.

С учётом неравномерного размещения не только производительных сил, но и демографических факторов (численность населения, возрастной состав и т.д.) считаем целесообразным использование индикаторов налоговых и собственных доходов на душу населения. Это позволит оценить вклад налогоплательщиков в процессы формирования доходов местного бюджета.

Таблица 28 – Расчёт налоговых доходов на душу населения по регионам Казахстана

Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	26,4	26,9	28,6	31,4	39,0	45,8
Актюбинская	51,4	69,8	69,6	69,7	75,1	81,6
Алматинская	22,4	20,4	22,0	34,5	33,9	39,3
Атырауская	228,3	163,0	171,2	187,8	202,5	212,8
Восточно-Казахстанская	27,9	29,0	27,9	29,7	35,8	41,8
Жамбыльская	14,1	13,4	14,3	18,3	23,0	27,3
Западно-Казахстанская	48,1	65,1	80,2	71,5	61,2	69,9
Карагандинская	40,1	41,9	44,3	47,5	56,3	65,3
Костанайская	28,0	30,1	30,9	34,6	42,3	47,8
Кызылординская	28,8	30,1	46,1	27,9	30,4	38,8
Мангистауская	114,6	100,1	101,1	108,4	119,6	128,8
Павлодарская	51,8	55,2	56,3	60,9	68,4	78,0
Северо-Казахстанская	22,7	23,3	25,7	27,6	33,5	37,7
Южно-Казахстанская	15,5	14,0	14,3	17,0	20,1	22,8
г. Алматы	115,9	121,4	109,3	120,9	137,6	82,7
г. Астана	102,0	100,8	99,3	100,2	112,3	129,2
ВСЕГО	47,4	48,0	48,7	51,7	58,8	66,2

(тыс.тенге)

Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике

Как видно из представленных данных, по республике наблюдается значительный разброс данного показателя. Наименьшее значение показателя налоговых доходов на душу населения зафиксировано в Жамбыльской, Южно-Казахстанской, Восточно-Казахстанской, Акмолинской областях. Это обусловлено, прежде всего, демографическими факторами, так как в этих регионах проживает большое количество населения, в том числе многодетных семей. Характерно, что во всех регионах наблюдается устойчивая динамика роста данного показателя. Однако этот рост обусловлен в большей степени относительно стабильной численностью населения, нежели ростом налоговых доходов местных бюджетов. Наибольшее значение данного показателя сформировалось в Атырауской, Мангистауской областях и городе Астане, что связано с относительно небольшой численностью населения, проживающего в данных регионах.

Представленные данные наглядно свидетельствуют о том, что, несмотря на регулирующие действия со стороны государства, населению, проживающему в

разных регионах, государственные услуги не доступны в равных объёмах. Это характеризует ситуацию в системе регулирования межбюджетных отношений как недостаточно эффективную и подтверждает необходимость усиления эффективности мер по стимулированию инициативы на местах, расширения налоговых полномочий местных исполнительных органов.

Показатель собственных доходов на душу населения отражает уровень источников местного бюджета, которые могут быть получены муниципальным образованием исходя из уровня его развития, структуры экономики (налогового потенциала с учетом численности и структуры населения, социально-экономических, географических, климатических и иных объективных факторов и условий, влияющих на стоимость предоставления одного и того же объема бюджетных услуг в расчете на одного жителя [125].

Расчёт собственных доходов местных бюджетов на душу населения показал следующее (в соответствии с таблицей 29).

Таблица 29 – Расчёт собственных доходов местных исполнительных органов на душу населения по регионам Казахстана

(тыс.тенге)						
Регионы	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Акмолинская	30,4	29,7	30,9	34,5	42,2	48,6
Актюбинская	60,3	48,9	75,1	77,7	81,7	88,6
Алматинская	26,1	22,3	23,5	29,6	36,1	41,6
Атырауская	238,8	169,2	178,3	194,6	209,6	226,6
Восточно-Казахстанская	30,6	30,4	30,2	32,5	37,9	44,2
Жамбыльская	16,2	14,7	15,6	19,6	24,6	29,5
Западно-Казахстанская	53,0	73,1	99,0	74,9	64,2	73,2
Карагандинская	42,4	44,5	47,4	49,9	58,8	67,9
Костанайская	29,5	32,2	32,5	37,0	44,4	49,8
Кызылординская	31,1	31,8	48,8	30,3	33,1	42,3
Мангистауская	133,2	110,0	110,3	114,2	133,6	132,0
Павлодарская	55,1	58,8	110,3	62,6	70,1	80,5
Северо-Казахстанская	25,8	27,6	27,4	30,1	35,6	39,9
Южно-Казахстанская	20,3	15,8	15,9	18,7	21,1	23,9
г. Алматы	131,6	131,1	116,9	136,3	144,3	156,8
г. Астана	130,4	110,3	107,9	115,2	128,8	152,0
ВСЕГО	53,6	52,0	52,0	56,0	62,7	70,4
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК и Агентства РК по статистике						

Представленные данные характеризуют аналогичные тенденции. Положительным является рост данного показателя как в целом по республике, так и по регионам. В то же время, в Атырауской, Мангистауской областях и городе Астане наблюдается снижение данного показателя в середине анализируемого периода, с ростом к 2011-2012 году. Разрыв между наименьшим и наибольшим значением данного показателя в начале периода составляет 11,8 раз, а к концу периода – 9,5 раз. Это подтверждает

необходимость коренного изменения системы регулирования межбюджетных отношений с упором на развитие местной инициативы.

На местном уровне весьма важным является получение на основе анализа объективной информации о состоянии финансового обеспечения социальной сферы. При этом представляется весьма важным определить, существует ли зависимость между расходами на социальную сферу и доходами местного бюджета (например, собственными доходами или объемом финансовой помощи из вышестоящего бюджета) и их динамикой.

Социально значимые расходы включают расходы на образование, здравоохранение и социальное обеспечение.

Для этого используется коэффициент эластичности социально значимых расходов по отношению к доходам бюджета, который рассчитывается по формуле:

$$E_0 = \frac{T_{\text{ср}}}{T_{\text{д}}} \quad (5)$$

Где: E_0 – коэффициент эластичности социально значимых расходов

$T_{\text{ср}}$ – темп роста социальных расходов бюджета

$T_{\text{д}}$ – темп роста доходов бюджета

Можно выделить три состояния рассматриваемой модели:

1) $E_0 < 1$ - низкоэластичный рост расходов по данному направлению в зависимости от роста доходов. Это свидетельствует о том, что данный вид расходов не является для бюджета приоритетным и за счет прироста доходов происходит увеличение расходов, на более приоритетные направления. Если же в дальнейшем такая тенденция сохраняется, то в данной сфере могут возникнуть ограничения на выполнение соответствующей программы.

2) $E_0 = 1$ - стабильный рост расходов. Это состояние можно охарактеризовать как достаточно благоприятное для реализации программы развития.

3) $E_0 > 1$ - высокоэластичный рост расходов над доходами (темп изменения расходов по соответствующему направлению больше темпа изменения доходов бюджета). В этом случае можно говорить о приоритетности данного направления расходования средств бюджета [126].

Данный подход к анализу бюджета позволяет оценить зависимость разных видов расходов от его доходов, а полученные результаты могут быть использованы при составлении бюджета на будущие периоды. Так, нельзя допускать постоянного снижения темпов изменения отдельных видов расходов, а необходимо добиваться стабильного или увеличивающегося роста.

Расчёт данного индикатора финансового состояния местных бюджетов по республике и в целом и в разрезе регионов приведён в таблице 30.

Таблица 30 – Динамика коэффициента эластичности социально значимых расходов местных бюджетов в РК

Область	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	В среднем за период
Акмолинская	0,94	1,03	0,78	1,08	1,06	0,98
Актюбинская	0,86	1,06	1,00	1,07	1,02	1,00
Алматинская	1,00	0,87	0,89	1,02	1,05	0,96
Атырауская	1,90	0,91	0,98	0,91	1,13	1,17
Восточно-Казахстанская	1,05	0,98	0,84	1,07	1,04	0,99
Жамбыльская	0,95	1,01	0,84	1,04	1,01	0,97
Западно-Казахстанская	0,94	1,08	0,98	1,01	1,00	1,00
Карагандинская	0,90	1,08	0,85	1,04	0,94	0,96
Костанайская	0,92	1,03	0,85	1,06	0,98	0,97
Кызылординская	0,96	0,99	1,00	0,95	0,99	0,98
Мангистауская	1,49	0,96	0,92	0,97	1,11	1,09
Павлодарская	0,94	1,07	0,82	1,09	0,94	0,97
Северо-Казахстанская	0,91	1,03	0,85	1,06	1,02	0,97
Южно-Казахстанская	1,06	0,98	0,93	0,99	0,99	0,99
г. Алматы	1,20	1,01	0,92	1,22	1,17	1,10
г. Астана	0,93	1,17	1,00	1,12	1,09	1,06
ВСЕГО	1,05	1,03	0,91	1,05	1,05	1,02
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК						

Расчёты показали, что коэффициент эластичности социально значимых расходов местных бюджетов в Казахстане имеет низкое значение. В среднем за период значение показателя ниже единицы сложилось в 10 регионах из 16, в 2 регионах ровно единица, и лишь в 4 превысило критериальное значение. По всем регионам динамика показателей имеет скачкообразную, неравномерную тенденцию с незначительным ростом в конце анализируемого периода. Низкое значение коэффициента свидетельствует о том, что рост социально значимых расходов по большинству регионов республики не сопровождается адекватным увеличением доходов местных бюджетов.

Характерно, что по всем регионам, как и по республике в целом, в 2009-2010 годах наблюдается спад показателей, который произошёл вследствие негативных общеэкономических тенденций, следствием которых стало не только падение производства и снижение платежеспособного спроса населения, но и проблемы в финансовом секторе.

В целом по республике значение коэффициента остаётся относительно стабильным в течение всего анализируемого периода. Превышение данного показателя над 1 свидетельствует о росте эластичности социальной направленности местных бюджетов. Это означает, что в среднем по республике приоритетность социально значимых расходов бюджета сохраняется, Правительство содействует увеличению финансового обеспечения социальной сферы. Однако источниками финансирования местные исполнительные органы не обеспечены в должном объёме, что обуславливает рост республиканских трансфертов для нужд регионов.

Прогнозирование основных показателей финансовой системы предлагается осуществлять с помощью математических методов: простого динамического анализа, многофакторного регрессионного анализа, анализа с помощью авторегрессионных зависимостей. Наиболее тривиальный метод прогноза – выявление тенденций изменения экономического показателя, рассматриваемого как функция одной переменной – времени t . Установление закономерностей изменения во времени, определение параметров этих закономерностей, меры устойчивости (статистическая надежность коэффициентов регрессии, коэффициентов вариации) являются задачами данного метода, а возможности и реальная область применения определяют экономическое содержание динамических процессов [127, 128, 120].

Для прогнозирования основных показателей межбюджетного регулирования в финансовой системе Казахстана на будущие периоды нужно определить взаимосвязь основных показателей, их влияние на результирующий показатель, построить модели расчета и определить адекватность этих моделей, для чего можно использовать корреляционно-регрессионный метод [127].

Эффективное применение эконометрических методов для оценки взаимосвязей между основными показателями межбюджетного регулирования финансовой системы, выявление взаимосвязей между ними и разработки на ее основании прогнозных предвидений зависит от знания сущности метода эконометрики и его возможностей в оценке информации.

Корреляция – это сравнение тесноты связи, двух и более рассматриваемых показателей, которая показывает степень влияния одного такого показателя на другой. Коэффициент корреляции вычисляется по формуле (6):

$$r = \frac{N \sum xy - \sum x \sum y}{\sqrt{[N \sum x^2 + (\sum x)^2][N \sum y^2 - (\sum y)^2]}} \quad (6)$$

где r – коэффициент парной корреляции, который изменяется в диапазоне от минус единицы до плюс единицы, доли ед.;

N – количество парных значений двух исследуемых показателей;

x – значения одного показателя за выбранный период времени;

y – значения другого показателя за этот же период времени.

Формально коэффициент корреляции в общепринятой интерпретации, для расчёта прогнозного значения показателя, может быть определен по эмпирической формуле (7).

$$r = \frac{(a/b)^\alpha - 1}{(a/b)^\alpha + 1}, \quad (7)$$

где α - эмпирически подбираемое значение.

При наличии корреляции, т. е. при условии, что $a > b$ (или $b > a$), рассматриваемый способ обработки данных позволяет рассчитывать и параметры регрессионной прямой.

Коэффициент корреляции показывает, что факторы взаимосвязаны (8).

$$r_{yx} = \frac{\sum d_x d_y}{\sqrt{\sum d_x^2 \sum d_y^2}} \quad (8)$$

В эконометрических моделях наряду с уравнениями, параметры которых должны быть статистически оценены, используются балансовые тождества переменных, с коэффициентами по абсолютной величине равными 1.

Значимость уравнения множественной регрессии в целом, так же как и в парной корреляции, оценивается с помощью - критерия Фишера (9).

$$F = \frac{D_{факт}}{D_{ост}} = \frac{R^2}{1 - R^2} * \frac{n - m - 1}{m} \quad (9)$$

где $D_{факт}$ – факторная сумма квадратов на одну степень свободы;

$D_{ост}$ – остаточная сумма квадратов на одну степень свободы;

R^2 – коэффициент (индекс) множественной детерминации;

m – число параметров при переменных x (в линейной регрессии совпадает с числом включенных в модель факторов);

n – число наблюдений.

Если фактическое значение F -критерия превышает табличное, то уравнение статистически значимо. Оценивается значимость не только уравнения в целом, но и фактора, дополнительно включенного в регрессионную модель. Необходимость такой оценки связана с тем, что не каждый фактор, вошедший в модель, может существенно увеличивать долю объясненной вариации результативного признака. Кроме того, при наличии в модели нескольких факторов они могут вводиться в модель в разной последовательности. Ввиду корреляции между факторами значимость одного и того же фактора может быть разной в зависимости от последовательности его введения в модель. Мерой для оценки включения фактора в модель служит частный F -критерий, т.е. F_{xi} .

Частный F_{xi} – критерий построен на сравнении прироста факторной дисперсии, обусловленного влиянием дополнительно включенного фактора, с остаточной дисперсией на одну степень свободы по регрессионной модели в целом. Предположим, что оцениваем значимость влияния x_1 как дополнительно включенного в модель фактора (10):

$$F_{x1} = \frac{R_{yx1x2...xp}^2 - R_{yx2...xp}^2}{1 - R_{yx1x2...xp}^2} * \frac{n - m - 1}{1}, \quad (10)$$

где $R^2_{yx_1 x_2 \dots x_p}$ – коэффициент множественной детерминации для модели с полным набором факторов;

$R^2_{yx_2 \dots x_p}$ – тот же показатель, но без включения в модель фактора x_1 ;

n – число наблюдений;

m – число параметров в модели (без свободного члена).

С помощью частного F -критерия можно проверить значимость всех коэффициентов регрессии в предположении, что каждый соответствующий фактор x_i вводился в уравнение множественной регрессии последним.

Если величина частного F -критерия оказывается меньше табличного значения, то дополнительное включение в модель того или иного фактора нецелесообразно.

Частный F -критерий оценивает значимость коэффициентов чистой регрессии. Зная величину F_{xi} можно определить и t -критерий для коэффициента регрессии при i -м факторе, t_{bi} (11):

$$t_{bi} = \sqrt{F_{xi}} \quad (11)$$

Оценка значимости коэффициентов чистой регрессии по t -критерию Стьюдента может быть проведена и без расчета частных F -критериев. В парной регрессии, для каждого фактора используется формула (12).

$$t_{bi} = \frac{b_i}{m_{bi}}, \quad (12)$$

где b_i – коэффициент чистой регрессии при i -м факторе;

m_{bi} – средняя квадратическая ошибка коэффициента регрессии.

Для уравнения множественной регрессии (13)

$$\hat{y} = a + b_1 * x_1 + b_2 * x_2 + \dots b_p * x_p$$

(13)

средняя квадратическая ошибка может быть определена по (14).

$$m_{bi} = \frac{\sigma_y * \sqrt{1 - R^2_{yx_1 \dots x_p}}}{1 - R^2_{xix_1 \dots x_p}} * \frac{1}{\sqrt{n - m - 1}}, \quad (14)$$

где σ_y – среднее квадратическое отклонение для признака y ;

σ_{xi} – среднее квадратическое отклонение для признака x_i ;

$R^2_{yx_1 \dots x_p}$ – коэффициент детерминации для уравнения множественной регрессии;

$R^2_{xix_1 \dots x_p}$ – коэффициент детерминации для зависимости фактора со всеми другими уравнениями множественной регрессии;

$n-m-1$ – число степеней свободы для остаточной суммы квадратов отклонений.

Величина F -критерия, оценивая значимость уравнения регрессии в целом, характеризует одновременно и значимость коэффициента множественной корреляции.

Взаимосвязь показателей частного коэффициента корреляции, частного F -критерия и t -критерия Стьюдента для коэффициентов чистой регрессии может использоваться в процедуре отбора факторов. Отсев факторов при построении уравнения регрессии методом исключения практически можно осуществлять не только по частным коэффициентам корреляции, исключая на каждом шаге фактор с наименьшим незначимым значением частного коэффициента корреляции, но и по величинам t_{bi} и F_{xi} . Частный F -критерий широко используется также при построении модели методом включения переменных и шаговым регрессионным методом.

Наиболее распространенными оценками точности прогнозирования является средняя квадратическая ошибка прогнозов (15).

$$S = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (P_i - F_i)^2} \quad (15)$$

С использованием данной методики можно спрогнозировать показатели межбюджетного регулирования с той или иной степенью точности. Но недостатком данной методики является то, что прогнозируемые показатели не будут согласованы и взаимосвязаны друг с другом.

Для расчета прогнозирования основных показателей межбюджетного регулирования в Казахстане построим эконометрические модели прогноза и проверим адекватность этих моделей, используя эконометрические методы и исходные данные за 2007-2012 годы.

Таблица 31 – Динамика основных показателей межбюджетного регулирования в Казахстане за 2007-2012 годы

Показатели	t	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Коэффициент оценки ВРП к трансферту по РК, %	Y	18,4	5,7	13,2	14,7	16,9	16,6
Коэффициент бюджетной обеспеченности по РК, тыс. тенге	x1	95,35	65,53	80,57	141,75	154,52	175,67
Бюджетные изъятия из местных бюджетов, млрд. тенге	x2	151,5	81,8	89,9	77,7	103,1	102,1
Доля налогов в доходах бюджета по регионам РК, %	x3	0,48	0,41	0,37	0,35	0,37	0,37
Доля собственных доходов в объёме доходов бюджетов по регионам РК, %	x4	0,54	0,44	0,39	0,38	0,39	0,4
Расчёт налоговых доходов на душу населения по регионам РК, тыс. тенге	x5	47,4	48	48,7	51,7	58,8	66,2
Расчёт собственных доходов местных исполнительных органов на душу населения по регионам РК, тыс. тенге	x6	53,6	52	52	56	62,7	70,4
Динамика коэффициента эластичности социально значимых расходов местных бюджетов в РК, %	x7	1,05	1,03	0,91	1,05	1,05	1,02

Динамика социально значимых расходов местных бюджетов (% к предыд. году)	x8	1,26	1,2	1,03	1,16	1,18	1,17
--	----	------	-----	------	------	------	------

Продолжение таблицы 31

Динамика доходов местных бюджетов (% к пред. году)	x9	1,2	1,16	1,14	1,11	1,12	1,15
--	----	-----	------	------	------	------	------

Примечание – Таблица составлена автором с использованием данных Агентства РК по статистике www.stat.kz [131]

Схема применения программы по определению коэффициентов корреляции имеется в стандартном приложении Microsoft Office Excel, предполагающее внесение данных по соответствующему алгоритму с дальнейшим автоматическим вычислением со всеми необходимыми математическими атрибутами [130]. Это очень важно, поскольку все расчетные коэффициенты полностью увязываются с математическими ограничениями и достаточно вносить свои данные и распечатывать результаты после обработки.

Применяя различные экономико-математические методы, в частности регрессионный, наименьших квадратов, скользящего среднего, трендовый и оценив адекватность построенных моделей можно спрогнозировать основных показателей межбюджетных трансфертов финансового обеспечения Казахстана на перспективу. Используя соответствующие исходные данные (таблица 31) и перечисленные выше методы рассчитаем прогноз коэффициента бюджетной обеспеченности по Казахстану ($x1$) с оценкой их критериев значимости результатов.

Анализ исходных данных показывает, что на достаточно высокую Для уменьшения колеблемости исходных данных необходимо выполнить сглаживание по методу скользящей средней. Когда фактические значения заменяются средними, обуславливающие взаимное погашение случайных колебаний в средних значениях. Прогнозные значения коэффициента бюджетной обеспеченности по Казахстану ($x1$), рассчитанные по данному методу, представим ниже в сводной таблице прогноза.

Используя выполненные преобразования по методам скользящей средней, построим график (рисунок 14) трендовой модели.

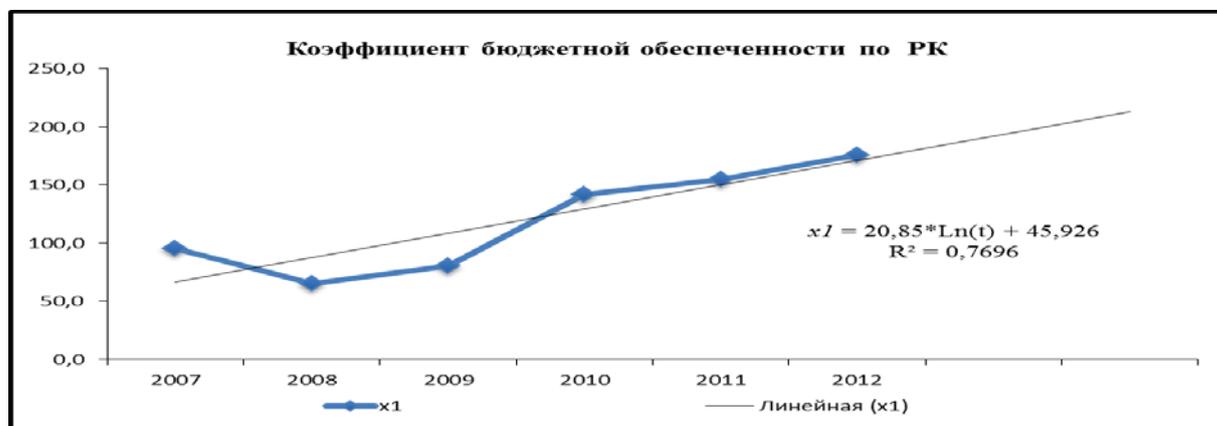


Рисунок 14. Прогноз трендовой модели коэффициента бюджетной обеспеченности по РК

Примечание – График разработан автором

Прогнозные значения коэффициента бюджетной обеспеченности по РК рассчитаны по трендовой модели (16) линейного типа, критерий которого значим ($R^2 = 0,7696$) и отображены на графике прогноза (рисунок 14).

$$x1 = 20,85 * \text{Ln}(t) + 45,926 \quad (16)$$

Следующий прогноз рассчитываем, применив метод парного регрессионного анализа динамического ряда.

Таблица 32 – Регрессионный анализ прогноза коэффициента бюджетной обеспеченности по Казахстану

ВЫВОД ИТОГОВ									
<i>Регрессионная статистика</i>									
Множественный R		0,8773							
R-квадрат		0,7696							
Нормированный R-квадрат		0,7120							
Стандартная ошибка		23,8634							
Наблюдения		6							
<i>Дисперсионный анализ</i>									
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Значимость F</i>				
Регрессия	1	7607,414	7607,414	13,359	0,0217				
Остаток	4	2277,838	569,4596						
Итого	5	9885,253							
	<i>Коэффициенты</i>	<i>Стандартная ошибка</i>	<i>t-статистика</i>	<i>P-Значение</i>	<i>Нижние 95%</i>	<i>Верхние 95%</i>	<i>Нижние 95,0%</i>	<i>Верхние 95,0%</i>	
X1-пересечение	45,926	22,216	2,067	0,108	-15,75	107,61	-15,75	107,61	
t	20,850	5,704	3,655	0,022	5,012	36,688	5,012	36,688	
ВЫВОД ОСТАТКА									
<i>Наблюдение</i>	<i>Предсказанное x1</i>		<i>Остатки</i>		<i>Стандартные остатки</i>				
1	66,78		28,574		1,3387				
2	87,62		-22,092		-1,0350				
3	108,47		-27,901		-1,3072				
4	129,32		12,426		0,5822				
5	150,17		4,350		0,2038				
6	171,02		4,643		0,2175				

Примечание – Таблица рассчитана автором

Для определения адекватной регрессионной модели проанализируем параметры регрессионной статистики и дисперсионного анализа таблицы 32.

Множественный критерий $R=0,877$, детерминанта $R^2=0,7696$, нормированный $R^2=0,712$, все они превышают значение $0,67$, что свидетельствует об их значимости.

Рассмотрим расчетные критерии F-Фишера, t-Стьюдента, P-Значение дисперсионного анализа для результирующего показателя (X1). Критерии *Значимость F* (0,0217) и *P-Значение* (0,022) должны принимать значение меньше $0,05$, *t-статистика* (3,655) обязана превышать $2,00$, что свидетельствует об их значимости.

На основе полученных результатов регрессионной статистики и дисперсионного анализа построим регрессионную модель (17) для прогноза коэффициента бюджетной обеспеченности по РК на будущие периоды.

$$X1 = 45,926 + 20,8497 * t + \varepsilon, \quad (17)$$

где ε – случайная компонента.

Используя построенные модели выполним вычисления прогнозов коэффициента бюджетной обеспеченности по Казахстану, а результаты представим в таблице 33.

Таблица 33 – Прогноз коэффициента бюджетной обеспеченности по РК

	Трендовая модель	Регрессионная модель	Экспоненциального сглаживания	Скользящего среднего
2013	191,876	191,874	173,615	183,770
2014	212,726	212,724	190,231	202,299

Примечание – Таблица рассчитана автором

По аналогии вычисляем прогноз для всех остальных показателей межбюджетного регионального регулирования по Казахстану, выполняем отбор наиболее точный по критериям значимости, а результаты представим в сводной таблице прогнозов (34).

Таблица 34 – Сводный прогноз основных показателей межбюджетного регионального регулирования по Казахстану на 2013-2014 годы

	$x1$	$x2$	$x3$	$x4$	$x5$	$x6$	$x7$	$x8$	$x9$
2013	183,77	100,73	0,323	0,469	66,407	70,096	1,022	1,170	1,168
2014	202,30	86,874	0,303	0,557	70,104	71,509	1,024	1,155	1,213

Примечание – Таблица рассчитана автором

Всесторонне исследуем тесноту связи коэффициента оценки ВРП к трансферту по Казахстану (Y) с соответствующими основными показателями межбюджетного регулирования (таблица 31), которые характеризуют финансовое обеспечение регионов страны.

Для этого, построим корреляционную матрицу (таблица 35) и отберем наиболее важные факторы статистической совокупности.

Таблица 35 – Корреляционная матрица коэффициента оценки ВРП к трансферту по Казахстану

	Y	x_1	x_2	x_3	x_4	x_5	x_6	x_7	x_8	x_9
Y	1									
x_1	0,768	1								
x_2	0,783	-0,022	1							
x_3	0,097	-0,491	0,825	1						
x_4	0,154	-0,433	0,840	0,993	1					
x_5	0,407	0,891	-0,081	-0,476	-0,453	1				
x_6	0,476	0,904	0,030	-0,375	-0,345	0,991	1			
x_7	0,199	0,390	0,260	0,256	0,303	0,192	0,272	1		
x_8	0,165	0,105	0,568	0,652	0,683	0,010	0,117	0,888	1	
x_9	0,048	-0,465	0,772	0,937	0,930	-0,332	-0,242	0,065	0,513	1

Примечание – Таблица рассчитана автором

Из корреляционной матрицы видно, что коэффициент оценки ВРП к трансферту по Казахстану (Y) в достаточно тесной связи с такими факторами, как коэффициент бюджетной обеспеченности по Казахстану ($x_1=0,768$) и бюджетные изъятия из местных бюджетов ($x_2=0,783$), которые исключают между собой мультиколлениарность.

Поэтому для прогноза коэффициента оценки ВРП к трансферту по Казахстану (Y) построим множественную регрессионную модель с расчетом регрессионной статистики, дисперсионного анализа (таблица 36).

Таблица 36 – Множественный регрессионный анализ прогноза коэффициента оценки ВРП к трансферту по Казахстану

ВЫВОД ИТОГОВ					
<i>Регрессионная статистика</i>					
Множественный R	0,89697				
R-квадрат	0,80456				
Нормированный R-квадрат	0,71426				
Стандартная ошибка	2,60515				
Наблюдения	6				
Дисперсионный анализ					
	df	SS	MS	F	<i>Значимость F</i>
Регрессия	2	83,815	41,907	6,175	0,046

Остаток	3	20,360	6,787		
Итого	5	104,175			

Продолжение таблицы 36

	Коэффициенты	Стандартная ошибка	t-статистика	P-Значение	Нижние 95%	Верхние 95%	Нижние 95,0%	Верхние 95,0%
Y-пересечение	-4,609	5,5436	-0,8314	0,0367	-22,251	13,033	-22,251	13,033
x1	0,066	0,0262	2,5144	0,0426	-0,0175	0,1493	-0,0175	0,1493
x2	0,109	0,0435	2,5107	0,0439	-0,0292	0,2475	-0,0292	0,2475

ВЫВОД ОСТАТКА

Наблюдение	Предсказанное Y	Остатки	Стандартные остатки
1	18,21	0,191	0,095
2	8,63	-2,932	-1,453
3	10,51	2,685	1,331
4	13,21	1,492	0,739
5	16,82	0,076	0,038
6	18,11	-1,512	-0,749

Примечание – Таблица рассчитана автором

Для определения адекватной регрессионной модели проанализируем параметры регрессионной статистики и дисперсионного анализа таблицы 36.

Так множественный критерий $R=0,89697$, детерминанта $R^2=0,80456$, нормированный $R^2=0,71426$, превышают значение $0,67$, что свидетельствует об их значимости.

Рассмотрим расчетные критерии F-Фишера, t-Стьюдента, P-Значение дисперсионного анализа для результирующего показателя (Y). Если критерии *Значимость F* (0,046) и *P-Значение* ($x1=0,0426$, $x2=0,0439$) принимают значение меньше **0,05**, *t-статистика* ($x1=2,5144$, $x2=2,5107$) превышает **2,00**, то они значимы.

С учетом полученных результатов регрессионного анализа построим регрессионную модель (18) прогноза коэффициента оценки ВРП к трансферту на будущие периоды.

$$Y = -4,609 + 0,066 * x1 + 0,109 * x2 + \varepsilon, \quad (18)$$

где ε – случайная компонента.

Вычислим прогноз коэффициента оценки ВРП к трансферту по РК, применив регрессионную модель (18), а результаты представим в таблице 37.

Таблица 37 – Прогноз коэффициента оценки ВРП к трансферту по Казахстану

Годы	Коэффициент оценки ВРП к трансферту по РК
2013	17,78
2014	19,29

На основе проведённого анализа можно сформулировать следующие выводы.

Бюджетный регионализм понимается как отношения между органами государственной власти РК и местными органами по поводу разграничения бюджетных полномочий, расходов и доходов, распределения и перераспределения последних между бюджетами различных уровней, исходя из необходимости обеспечения единства общегосударственных интересов населения, проживающего на территории страны.

Бюджетный регионализм, прежде всего, должен обеспечиваться устойчивым состоянием местных бюджетов. Индикаторами устойчивого состояния и уровня самостоятельности местных бюджетов послужил ряд показателей:

- удельный вес налогов в доходах местного бюджета;
- удельный вес собственных доходов (налогов, неналоговых поступлений, поступлений от операций с капиталом) в доходах местного бюджета;
- налоговые доходы на душу населения;
- собственные доходы на душу населения;
- коэффициент эластичности социально значимых расходов по отношению к доходам бюджета.

Расчёты показали, что в течение анализируемого периода числовые значения индикаторов имеют крайне низкое значение, что характеризуется:

- низкой долей налогов и собственных источников в объёме доходов местных бюджетов по всем регионам республики,
- значительным разбросом между показателями налогов и собственных источников на душу населения по регионам республики,
- низко эластичным ростом социально значимых расходов.

Опасный уровень финансового состояния местного бюджета характеризуется низким уровнем собственных источников формирования бюджета, его несбалансированностью, неспособностью собрать на территории местного самоуправления утверждённые доходы и незначительной долей социально значимых расходов в общей величине расходов.

Неустойчивое (небезопасное) финансовое состояние бюджета предполагает недостаточность собственных доходов для устойчивого развития и низкоэластичный рост расходов на социально-культурные мероприятия в зависимости от роста доходов, что вероятнее всего указывает на их недостаточность.

Устойчивое (безопасное) финансовое состояние характеризуется достаточной величиной собственных источников доходов, сбалансированностью бюджета, приоритетностью финансирования для политики социально-культурной сферы [132].

На основании проведённого анализа ситуацию в сфере самостоятельности местных бюджетов, их финансовой устойчивости, степени бюджетного регионализма в республике можно охарактеризовать как критическую.

В современных условиях в сфере регулирования межбюджетных отношений в части разграничения доходов и расходов между бюджетами различных уровней, осуществлении мер по финансовому выравниванию существует ряд проблем, которые определяют необходимость их решения на основе взвешенного анализа, чёткого формулирования конкретных задач и направлений их решения.

В наиболее общем виде проблемы и задачи бюджетной политики в сфере межбюджетных отношений можно систематизировать следующим образом (в соответствии с таблицей 38).

Таблица 38 - Проблемы и задачи бюджетной политики Казахстана в сфере межбюджетных отношений

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, основанный на утвержденном плане месячного финансирования и прогноза поступлений
Примечание - Систематизировано автором	

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.

Опыт многих стран свидетельствует, что закрепление расходных функций и распределение обязанностей по оказанию услуг целесообразно осуществлять в соответствии с областью (зоной) их применения. Услуги, которыми в основном пользуются местные жители, традиционно оставляют в ведении местных властей, а расходы, обеспечивающие интересы государства в целом, являются сферой деятельности центрального правительства.

Считаем целесообразным за каждым уровнем бюджетной системы закрепить на постоянной основе собственные доходные источники, достаточные для финансирования возложенных на них функций. Нужно заинтересовать регионы в развитии своего налогового потенциала, снижении зависимости от вливаний из республиканского бюджета.

Центральное место в развитии бюджетного регионализма занимают вопросы укрепления финансовой самостоятельности местных властей с одновременным усилением ответственности участников бюджетных отношений.

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 [133].

Существует и другое мнение. Важнейшей составляющей этого процесса является перенесение части налогов республиканского бюджета на местный уровень. Это повысит самостоятельность местных властей, их заинтересованность во взимании налогов. 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 [134].

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 [135].

Для ликвидации встречных финансовых потоков предлагается зачислить на счет бюджетов областей реципиентов корпоративный подоходный налог и/или налог на добавленную стоимость [136].

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.

Исследование различных подходов к совершенствованию механизма бюджетного регионализма позволяет сделать нам следующие выводы.

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, исключая индивидуальные льготы и привилегии для отдельных регионов.

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

В целях укрепления доходной базы местных бюджетов, на наш взгляд, необходимо пересмотреть механизм исчисления налогов на собственность – земельного, налога на имущества и налога на транспортные средства. Как показал анализ, их доля в местных бюджетах очень мала. Поэтому надо по возможности сократить льготы, увеличить ставки. На наш взгляд, здесь имеются значительные резервы. Потому что в зарубежной практике налоги на собственность приносят большие доходы в местную казну, там налогообложение имущества осуществляется по рыночной стоимости, а у нас – по оценке БТИ. По налогу на транспортные средства у нас тоже много льгот. Низкий уровень налогообложения собственности в Казахстане сокращает стимулы к её эффективному использованию, приводит к различным финансовым нарушениям. Низкий уровень штрафных санкций также создаёт основу для уклонения от уплаты перечисленных налогов.

Наиболее оправданным и экономически обоснованным является передача в полном объеме платежей по НДС на товары внутреннего производства местным бюджетам. Данный вид налога составляет незначительную часть доходов республиканского бюджета (11,6%) и имеет наиболее равномерное распределение налогооблагаемой базы. Кроме того, поступления НДС напрямую зависят от уровня развития предпринимательства, что создаст стимулы для местных исполнительных органов в создании благоприятного делового климата. С экономической точки зрения НДС представляет налог на объем внутреннего спроса в области и, следовательно, должен уплачиваться в доход областного бюджета. Обеспечивая развитие налогооблагаемой базы НДС местные бюджеты могут получить дополнительные доходы в процессе исполнения бюджета. В период стабильного развития экономики дополнительные доходы собираются с налогооблагаемой базы, связанной именно с уровнем развития предпринимательства. Помимо изменения нормативов распределения налогов между уровнями бюджета необходимо обеспечить максимально эффективное использование имеющейся налогооблагаемой базы местных бюджетов.

Относительно разграничения доходов внутри бюджетной системы в мировой практике 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.

Анализ действующей практики бюджетного регионализма в Казахстане и возможные направления решения проблем финансовой децентрализации представлены в таблице 39.

Таблица 39 - Пути совершенствования бюджетного регионализма в Казахстане

Действующая практика	Рекомендации	Ожидаемый результат
1	2	3
1. Трансферты стали основным инструментом решения социально-экономических задач на местном уровне	Повысить уровень бюджетного самообеспечения регионов республики: - путем квотирования доходных поступлений от налогов; - путем установления местных надбавок к республиканским налогам	Местные органы власти будут заинтересованы в повышении собственной 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 невыполнения 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

Продолжение таблицы 39

1	2	3
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. Снижение доли собственных источников формирования местных бюджетов	1) Реформировать налоги на собственность в части снижения льгот и увеличения ставок. 2) Ввести разграничение поступления НДС между республиканским и местными бюджетами 3) передать на местный уровень НДС на товары внутреннего производства 4) реформирование механизма исчисления индивидуального подоходного налога на основе прогрессивной шкалы	- рост доходов местных бюджетов; - снижение величины встречных потоков; - стимулирование заинтересованности местных властей в налоговом администрировании
Примечание - Систематизировано автором		

Таким образом, необходимость совершенствования бюджетного регионализма на современном этапе развития Казахстана является объективной. Она обусловлена наличием многих нерешенных проблем организационного, управленческого и законодательного характера. 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. Нужно заинтересовать регионы в развитии своего налогового потенциала, снижении зависимости от вливаний из республиканского бюджета (регулируемые доходы, квотирование).

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

4. Разработать нормативы распределения налогов и доходов с четким их закреплением между уровнями бюджетной системы, что создаст предпосылки внедрения на уровне местных органов управления механизмов самофинансирования, при котором формирование расходов каждого звена ставится в непосредственную зависимость от поступления зарабатываемых средств.

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

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

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

В современных условиях Правительством предпринимаются значительные усилия по повышению самостоятельности и укреплению финансовой базы местных бюджетов. Так, принята Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан, реализация которой предполагает два этапа. Практическая отработка в течение 2013-2014 годов механизмов управления и финансирования станет базовой предпосылкой для дальнейшего развития местного самоуправления. После 2014 года будут рассмотрены вопросы дальнейшего разграничения функций местного государственного управления и самоуправления (с передачей функций), проработаны вопросы формирования бюджета и собственности органов самоуправления, а также оптимизации административно-территориальных единиц на уровне сельских округов (с целью увеличения потенциала для формирования полноценного местного самоуправления).

Региональное развитие, выравнивание территориальной неравномерности осуществляется на основе специально разработанных бюджетных программ:

- программа «Развитие регионов»,
- программа «Развитие моногородов»,
- программа «Развитие городских агломераций».

Программа «Развитие моногородов» нацелена на устойчивое социально-экономическое развитие моногородов в средне- и долгосрочной перспективе. Для достижения данной цели предусмотрено решение ряда задач:

1. Оптимизация моногородов в зависимости от производственной емкости

стабильно работающих предприятий.

2. Диверсификация экономики и развитие малого и среднего бизнеса для обеспечения оптимальной структуры занятости населения моногородов.

3. Повышение мобильности трудовых ресурсов моногородов, стимулирование добровольного переезда в населенные пункты с высоким потенциалом социально-экономического развития и центры экономического роста.

4. Развитие социальной и инженерной инфраструктуры моногородов в расчете на оптимальную численность населения [136].

Реализация этих программ призвана обеспечить развитие производства и рост благосостояния граждан, проживающих в разных регионах республики. Развитие бюджетного регионализма на основе финансовых инструментов повышения самостоятельности местных бюджетов, расширение бюджетных полномочий местных исполнительных органов при условии усиления ответственности за принимаемые решения должно стать частью общегосударственных мероприятий по саморазвитию регионов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изучение теоретических и практических аспектов функционирования межбюджетных отношений в Республике Казахстан позволяет сделать следующие выводы и рекомендации.

1. Механизм межбюджетного регионализма и финансовой децентрализации в авторской трактовке основан на достижении разумного компромисса интересов государства, населения и предпринимательства. Этот компромисс может быть достигнут только при условии обеспечения экономического развития регионов. Экономический потенциал страны формируется не на уровне центральной власти, а создаётся на всей территории страны.

Укрепление государственности, рост благосостояния граждан предполагает осуществление активной политики по отношению к регионам. В то же время, передача ведения и компетенции расходных полномочий должна сопровождаться ответственностью местных каждого уровня власти за последствия принимаемых решений и действенными мерами финансового контроля.

2. Межбюджетный регионализм – это система экономических отношений между участниками бюджетного процесса, направленная на создание условий для обеспечения саморазвития территорий с учётом интересов субъектов бюджетных отношений. Эти отношения имеют чёткий вектор - создание условий для обеспечения саморазвития территорий, участниками бюджетного процесса являются органы государственной власти и управления различных уровней. Тем самым избегается автором декларативность характера самостоятельности местных бюджетов, как задачи, которую в современных условиях трудно решить. В определении подчёркивается необходимость учёта интересов субъектов бюджетных отношений, к которым относятся не только государственные органы, а в большей степени частный сектор – население, предпринимательские структуры.

3. Вопросы обеспечения реальной самостоятельности местных бюджетов требуют комплексного подхода. Здесь важно учесть ряд факторов:

- обеспечение местных исполнительных органов доходными источниками бюджетов в соответствии с расходными полномочиями;
- учёт интересов субъектов предпринимательства и населения соответствующих территорий;
- транспарентность движения денежных потоков, прозрачность информации о формировании и расходовании средств местных бюджетов;
- усиление контроля за процессами формирования и расходования средств местных бюджетов.

4. Анализ развития бюджетного законодательства, регламентирующего разграничение предметов ведения и компетенций центрального правительства и местных исполнительных органов в Казахстане показал, что процесс децентрализация усложняется в силу факторов макроэкономической нестабильности, снижения деловой активности предпринимательского сектора,

падения спроса населения. Поэтому в посткризисном периоде бюджетная система страны нацелена на создание условий для обеспечения равного доступа к государственным услугам всех граждан, независимо от проживания. Это предполагает создание условий для развития предпринимательства, роста налоговых доходов бюджетов всех уровней, контроля за эффективным расходованием бюджетных средств.

5. Оценка регулирования межбюджетных отношений в Казахстане показывает:

- практика межбюджетного выравнивания посредством применения бюджетных субвенций в целом оправдана, так как обусловлена необходимостью помощи экономически слабым регионам республики;

- действующая методика расчёта объёма трансфертов, передаваемых в местные бюджеты, требует своего уточнения с учетом полученных результатов;

- применяемые в настоящее время формы регулирования межбюджетных отношений порождают иждивенческие настроения у одних регионов и лишают другие регионы серьезных стимулов к развитию, усиливая при этом региональную дифференциацию, на основе перераспределения финансовых ресурсов;

- развитие форм и методов межбюджетного регулирования, по мнению автора, должно производиться в направлении создания условий для развития частной инициативы на местах, расширения полномочий местных исполнительных органов в сфере налогообложения, развития альтернативных доходных источников;

- нерациональная система разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы и действующая практика субвенций и изъятий способствует возрастанию встречных потоков бюджетных средств.

6. Назрела необходимость обеспечить право местных органов власти принимать, в рамках законодательства, самостоятельные решения по организации бюджетного процесса. Местные власти не будут в полной мере заинтересованы в эффективном управлении государственными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития территорий, не обладая законодательно установленной налогово-бюджетной автономией.

7. В современных условиях реализация фискальной политики местных исполнительных органов затруднена в силу слабости доходной базы местных бюджетов. Для реализации задач региональной бюджетно-налоговой политики в современных условиях необходимо обеспечить:

- механизмы стимулирования заинтересованности местных исполнительных органов в укреплении доходов местных бюджетов, создание стимулов для развития предпринимательства;

- право самостоятельного принятия каждым органом власти и местного самоуправления решений об использовании имеющихся собственных финансовых ресурсов;

- посредством налогово-бюджетных рычагов создания условий для формирования сбалансированных местных бюджетов;

- дальнейшее развитие механизмов контроля за целевым и эффективным использованием средств местных бюджетов.

8. В целях укрепления доходной базы местных бюджетов, необходимо пересмотреть механизм исчисления налогов на собственность – земельного, налога на имущество и налога на транспортные средства. Как показал анализ, их доля в местных бюджетах очень мала. Поэтому надо по возможности сократить льготы, увеличить ставки. Здесь имеются значительные резервы. Потому что в зарубежной практике налоги на собственность приносят большие доходы в местную казну, там налогообложение имущества осуществляется по рыночной стоимости, а у нас – по оценке БТИ. Низкий уровень налогообложения собственности в Казахстане сокращает стимулы к её эффективному использованию, приводит к различным финансовым нарушениям. Низкий уровень штрафных санкций также создаёт основу для уклонения от уплаты перечисленных налогов.

9. Наиболее оправданным и экономически обоснованным является передача в полном объеме платежей по НДС на товары внутреннего производства местным бюджетам. Данный вид налога составляет незначительную часть доходов республиканского бюджета (11,6%) и имеет наиболее равномерное распределение налогооблагаемой базы. Кроме того, поступления НДС напрямую зависят от уровня развития предпринимательства, что создаст стимулы для местных исполнительных органов в создании благоприятного делового климата.

10. В целях дальнейшего совершенствования межбюджетных отношений Республики Казахстан в первоочередном порядке следует реализовать следующие мероприятия:

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

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

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

11. Разработки норматив результаты децентрализации подтверждают необходимость распределения налогов и доходов с четким их закреплением между уровнями бюджетной системы, что создаст предпосылки внедрения на уровне местных органов управления механизмов самофинансирования, при котором формирование расходов каждого звена ставится в непосредственную зависимость от поступления зарабатываемых средств; норматив минимальной бюджетной обеспеченности регионов с учетом экономических, социальных и климатических факторов.

12. В методике определения целевых трансфертов на развитие государственных учреждений учитывать не только экономические, но и социальные и специфические условия регионов при этом особое внимание должно быть уделено повышению взаимной ответственности участников межбюджетных отношений друг перед другом, перед населением, учреждениями и организациями.

Реализация названных рекомендаций будет способствовать укреплению доходов местных бюджетов Казахстана, и, на этой основе, обеспечению реальной финансовой децентрализации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Бурлаков Л. Совершенствовать межбюджетные отношения // Финансы Казахстана. – 2005. - №6. – 68 с.
- 2 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан – введена в действие в соответствии с Указом Президента РК от 28 ноября 2012 года № 438.
- 3 План совместных действий Правительства РК, Национального банка РК, Агентства по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций Республики Казахстан по стабилизации экономики и финансовой системы на 2009-2010 гг.
- 4 Послание Президента Республики Казахстан «Вместе построим будущее» от 28 января 2011 года.
- 5 Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года. Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922.
- 6 Сабден О.С., Омарова К.Ж., Финансово- кредитное регулирование деятельности промышленных предприятий Казахстана проблемы и перспективы – Экономика избранные труды 13 том., Алматы, 2011.- С. 194 с.
- 7 Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С. Государственный бюджет: учебник. – Алматы, 2012. – С. 205.
- 8 Кучукова Н.К. Макроэкономические аспекты реформирования финансово-кредитной системы за годы независимости Казахстана: предпосылки, тенденции и перспективы развития. – Астана: изд. КазУЭФМТ, 2011. – С. 203
- 9 Исахова П.Б., Жангутина Г.О. Совершенствование механизма выравнивания бюджетной обеспеченности // Аль-Пари. – 2009. - №1-2. - С. 138.
- 10 Есентугелов А. Стратегия процветания страны в условиях меняющегося мира. Уроки мирового кризиса и модернизация казахстанской экономики. – Алматы, 2011. – С. 320.
- 11 Бюджетный кодекс Республики Казахстан. Астана Акorda 4 декабря 2008 года № 95-IV ЗРК.
- 12 Грицюк Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. – 2003. - №13 (127). – С. 21.
- 13 Мельников В.Д. Финансы: учебник для вузов. – Алматы, 2009. – С. 59.
- 14 Федерализм: Экономический словарь. - М.: ИНФРА-М, 2007. - С. 112.
- 15 Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения и субнациональные финансы. Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы. - М.: ИЭПП, 2009. – Вып. 30. – С. 77-95.
- 16 Марченко Г.В., Мачульская О.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. - 2000. - № 1. - С. 13.

- 17 Интыкбаева С.Ж. Фискальная политика и её роль в обеспечении устойчивого экономического развития экономики Казахстана // Каржы-Каражат. – 2002. - №3. - С. 18.
- 18 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, 2005. - С. 79.
- 19 Нурумов А. Проблемы межбюджетных отношений и их совершенствование // Экономика и статистика. – 2006. - №1. - С. 65.
- 20 Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система Казахстана: становление и развитие. – Астана: Изд. КазУЭФимТ, 2008 – 226 с.
- 21 Есентугелов А. Стратегия процветания страны в условиях меняющегося мира. Уроки мирового кризиса и модернизация казахстанской экономики. – Алматы, 2011. - С. 325.
- 22 Грицюк Т.В. Бюджетное регулирование, макроэкономическая стабильность и экономический рост // Финансы и кредит. – 2003. - №13 (127). - С. 25.
- 23 Омирбаев С.М. Принципы распределения поступлений и расходов бюджета между уровнями бюджетной системы РК // Финансы Казахстана. – 2007. - №5. - С. 19.
- 24 Поляк Г.Б. Территориальные финансы: учебное пособие. – М.: Вузовский учебник, 2003. – 479 с.
- 25 Макарова Н. А. Бюджет и бюджетная система Казахстана. - Астана, 2009. - С. 74-77.
- 26 Эйсмонд А.Г. Европейская региональная политика: анализ основных направлений исследования // Социология и политология. - 2008. - № 3. - С. 17-18.
- 27 Полозков М.Г. Стимулирующее бюджетное выравнивание территорий // Экономика. – 2010. - С. 32.
- 28 Третнер Карл Х. Реформирование межбюджетных отношений в Германии // Финансы. – 2003. – №1. – С. 66.
- 29 Баймуратов У. Бюджетная политика: единые стандарты и требования // Каржы-Каражат. – 2004. - №1. - С. 4.
- 30 Нурумов А., Аймурзина Б.Т. Государственные финансы: уч.пос. – Астана: КазУЭФимТ, 2011. - С. 61.
- 31 Интыкбаева С. Ж. Государственные финансы. - Алматы, 2007. – 148 с.
- 32 Мельников В.Д. Финансы. – Алматы, 2011. – С. 145
- 33 Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан – введена в действие в соответствии с Указом Президента РК от 28 ноября 2012 года № 438.
- 34 Мельников В.Д., Ильясов К.К. Финансы. – Алматы, 2001. – С.154
- 35 Интыкбаева С.Ж. Механизм бюджетного регулирования регионального выравнивания // Каржы-каражат. – 2003. - №3. - С. 15.

- 36 Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг. – Будапешт, 2003. - С. 92.
- 37 Елубаева Ж.М. Бюджетная система Республики Казахстан: теория, практика и направления развития. - Алматы, 2004. - С. 90.
- 38 Weingast B. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Growth // Journal of Law, Economics, and Organization. - 1995. - №11. – P. 1-31.
- 39 Эбель Р., Йилмац С. Измерение степени фискальной децентрализации и ее влияния на макроэкономические показатели // Очерки, посвященные Ричарду М. Берду. – Университет штата Джорджия, 2001, апрель.
- 40 Лавров А., Литвак Дж., Сазерлэнд Д. Реформа межбюджетных отношений в России: федерализм, сохраняющий рынок // Вопросы экономики. - 2001. - № 4. - С. 32-51.
- 41 Махмутова М. Совершенствование механизма межбюджетных отношений в Республике Казахстан. – Алматы, 2001. - С. 13.
- 42 Шыныбеков Д. Совершенствование межбюджетных отношений в регионах Казахстана // Каржы-Каржат. - 2004. - № 3. – С. 45- 52.
- 43 Зейдель Б., Веспер Д. Бюджетный федерализм: сравнительный анализ по странам // Регион: экономика и социология. – 2004. - №2. - С. 37
- 44 Саханова А.Н. Эффективность государственного управления. - Алматы: Экономика, 2007. - С. 61.
- 45 Шыныбеков Д.А. Финансовые основы местного управления: учебное пособие. - Алматы: Китап, 2004. - С. 206.
- 46 Далин В.В. Государственные услуги: понятие, стандарты представления. – Астана, Центр фискальной политики, 2009.
- 47 Коровкина Е.Б. Рациональность и эффективность расходования бюджетных средств // Информационный бюллетень Контрольно-Счетной палаты Москвы. – 2008. - №2(14).
- 48 Селигман Э. Основы политической экономии. – Спб., 1908. - С. 29.
- 49 Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / пер. с итал. И. Шрейдера. – М.: М. и С. Сабашниковых, 1904. - С. 111.
- 50 Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. – 1904. - С. 91.
- 51 Пушкарёва В.М. История финансовой мысли и политики налогов. – М.: ИНФРА-М, 1996. - С. 118.
- 52 Романовский М.В., Врублёвская О.В., Сабанти Б.М. Финансы: учебник для вузов. – М.: Перспектива, 2000. - С. 119.
- 53 Озеров И. Основы финансовой науки. – М., 1917. - С. 16.
- 54 Сабанти Б.М. Теория финансов: учебное пособие. – М.: Менеджер, 1998. - С. 85.
- 55 Сумароков В.Н. Государственные финансы в системе макроэкономического регулирования. – М.: Финансы и статистика, 1996. - С. 61.

- 56 Берстембаева Р.К. Финансовые системы зарубежных государств. – Алматы: Изд-во Самара-Принт, 2009. – 296 с.
- 57 Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма // Вестник МГТУ. – 2010. - Т. 13, №1. - С. 5-14.
- 58 Bretton A. Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance. – Cambridge, 1996. – P. 78
- 59 Туровский Р.Ф. Политическая регионалистика. - М.: Наука, 2010. . – С.98
- 60 Силуанов А.Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. – М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011. – 296 с.
- 61 Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. - М.: ИНФРА-М., 1999. - 479 с.
- 62 Брайчева Т.В. Государственные финансы. - М.: ИНФРА-М., 2003. - С. 138.
- 63 Сомоев Р. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в РФ. – СПб: СПбГУЭиФ, 1999. - С. 31.
- 64 Бюджетный кодекс РФ.
- 65 Информационное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления // Региональное управление в федеративном государстве: Очерки теории и практики / под ред. В.А. Мау, М.Ю. Сеньковской, В.С. Назарова. – М.: Изд-во «Дело»; АНХ, 2008. – С. 175-180.
- 66 Oates W. Fiscal Federalism. - N.Y.: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972. . – P.122
- 67 Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. – 1956, october. - №64. - P. 416-424.
- 68 Brennan G. and Buchanan J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution. - Cambridge: Cambridge University Press, 1980. – P.78
- 69 Oates W. An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. - 1999. - №37. – P. 1120—1149.
- 70 McKinnon R. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union // Macroeconomic Dimensions of Public Finance / eds. Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian. - London: Routledge, 1997. – P.89
- 71 Омирбаев С.М. Бюджетная система Республики Казахстан: учебник для вузов. – Астана, 2007. - С. 40.
- 72 Дуйсенгалиева М. Этапы формирования бюджетной системы Казахстана и дальнейшие направления укрепления финансовой дисциплины // Финансы Казахстана. – 2004. – №2. - С. 57.
- 73 Ли Э.А. Бюджетная система независимого Казахстана // Научные труды «Адилет». – 2004. - №1. – С. 21.
- 74 Красницкий В. Реформирование налогово-бюджетных инструментов региональной политики // Финансы Казахстана. – 2009. – №5(1). – С. 52.

- 75 Белиспаев Е.Н. Реформа бюджетного законодательства – основа эффективного управления бюджетными ресурсами // Саясат – POLICY. – 2009. - №3. – 76 с.
- 76 Кулитаев А.О. Новый Бюджетный кодекс: комментарии к статьям // Вестник КазНУ им. Аль-Фараби. – 2009. - №1. - С. 119
- 77 Исахова П.Б., Жангутина Г.О. Изменения в бюджетном законодательстве Казахстана // Аль-Пари. – 2009. - №4. – 116 с.
- 78 Бейдали М.Б. Совершенствование бюджетного развития на основе системности представления финансовых показателей // КазЭУ хабаршысы. – 2008. - С. 18.
- 79 Кулекеев Ж.А., Султангазин А.Ж., Зейнельгабдин А.Б., Мухаметкарим А.М. Проблемы эффективности использования средств государственного бюджета Республики Казахстан в условиях развития рыночных отношений / под общ. ред. д.э.н. Серикбаева А.С. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2003. – 194 с.
- 80 Нурумов А.А. Налоги и финансы рыночной экономики. – Астана: Елорда, 2011. – 304 с.
- 81 Саханова А.Н. Эффективность государственного управления. - Алматы: Экономика, 2007. - С. 61.
- 82 Методика определения трансфертов общего характера. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2007 года №599.
- 83 Танабаева А.А. Отдельные аспекты межбюджетных отношений в Казахстане // Банки Казахстана. – 2009. - №9. - С. 27.
- 84 Бюджетная система РФ: учебник / под ред. О.В. Врублевской, М.В. Романовского. – М.: Юрайт, 2004.
- 85 Жуйриков К.К., Назарчук, И.М. Государственный бюджет: формирование, развитие и решение назревших проблем // Банки Казахстана. - 2011. - № 12. - С. 15-17.
- 86 Грей К. Роль государства в аграрном секторе США // Экономика сельского хозяйства России. - 2007. - №4. – С. 31-32.
- 87 Руслан Молдагаипов Роль субсидий в выполнении государственных функций и реализации социально-экономических задач развития государства // <http://www.esep.kz>.
- 88 Иванова Е.А., Кузнецова О.В., Чепляева О.К. НИИ системного анализа Счетной палаты РФ «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, 2007 – 119 с.
- 89 Ильясов К., Исахова П.Б. Отдельные вопросы бюджетной политики в сложившихся условиях функционирования экономики // Финансы Казахстана. - 2010. - №6. - 290 с.
- 90 Государственный, республиканский и местные бюджеты // <http://www.stat.kz>.

91 Регины Казахстана // Статистический сборник Агентство Республики Казахстан по статистике. – 2013. - С. 12.

92 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан. - 2013. - №1.

93 Интыкбаева С. Ж. Гражданский бюджет как индикатор прозрачности государственного бюджета // Банки Казахстана.- 2011. - № 12. - С. 9-14

94 Указ Президента Республики Казахстан от 2 мая 2011 года «О совершенствовании органов внешнего государственного финансового контроля в регионах».

95 Закон от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

96 Загоскина З., Кузгибекова С. Становление и развитие внешнего государственного финансового контроля за исполнением местного бюджета // официальный сайт Счётного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета // <http://www.esep.kz>.

97 Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета «Об итогах исполнения республиканского бюджета за 2012 год.

98 Отчет Счетного Комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета «Об итогах исполнения республиканского бюджета за 2011 год.

99 Смаилова М.Д. Зарубежный опыт программно-целевого бюджетирования // Экономика и статистика. – 2008. - №4. - С. 91.

100 Жолмурзаева, Г. К вопросу об управлении региональными бюджетами // Қаржы-қаражат.- 2005.- №1.- С. 93-96.

101 Интыкбаева С.Ж. Фискальная политика и её роль в обеспечении устойчивого экономического развития экономики Казахстана // Қаржы-Қаражат. - 2002. - №3. - С. 18.

102 Жуйриков К.К., Назарчук И.М. Государственный бюджет: формирование, развитие и решение назревших проблем // Банки Казахстана.- 2011. - № 12. - С. 15-17.

103 Информация по исполнению республиканского и местных бюджетов за 2012 год // <http://www.minfin.kz>.

104 Отчет об исполнения государственного бюджета Республики Казахстан на 1 января 2012 года // <http://www.minfin.gov.kz>.

105 Капюрбаева Р.Д. Фискальный перераспределительный механизм межбюджетных отношений в Республике Казахстан // Сборник научных трудов «Экономические реформы: особенности переходного периода» - Алматы: Экономика, 2011. - С. 19.

106 Далин В.В. Государственные услуги: понятие, стандарты представления – Астана: Центр фискальной политики, 2009. – С. 145

107 Зейнельгабдин А.Б. Проблемы управления финансовыми ресурсами в республике. Финансовый менеджмент. – 2008. - С. 16.

108 Фадейкина Н.В., Апсалямов Н.А., Азылканова С.А. Современная бюджетная политика Казахстана. - Новосибирск: СИФБД, 2009. - 299 с.

- 109 Интернет-ресурс: // <http://www.stat.kz>/Данные Агентства по статистике РК.
- 110 Новая бюджетная политика Казахстана. Министерство экономики и бюджетного планирования Республики .Казахстан АО «Институт экономических исследований». – 2007.
- 111 Поляк Г.Б. Территориальные финансы: учебное пособие. – М.: Вузовский учебник, 2009. – 479 с.
- 112 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан. – 2013. - №2.
- 113 По данным Министерства финансов РК.
- 114 Калайджанов А.В. Аудит эффективности в системе государственного финансового контроля // Материалы III Международной научно-практической конференции «Молодежь и наука: реальность и будущее». - 2010. – С. 466-469.
- 115 Joseph E. Stiglitz Economics of the Public Sector: Third Edition. – Publisher W.W. Norton & Company, 2012. - 698 p.
- 116 Қасым А.Б. Проблемы формирования и особенности развития межбюджетных отношений в РК// Вестник КарГУ им. академика Е.А. Букетова. – 2011. – С. 92.
- 117 Государственный, республиканский и местные бюджеты в РК // сайт Министерства финансов РК // <http://www.minfin.gov.kz>.
- 118 Придачук М.П. Методы экономического анализа затрат на получение бюджетных услуг // Научно-практический журнал. – 2006. – №5. – С. 27-29.
- 119 Блинова, К., Исахова П. Региональное бюджетное выравнивание: проблемы и пути совершенствования // Финансы кредиты.- 2012.- №1.- С. 14-18.
- 120 Подходы к совершенствованию бюджетного планирования: основные принципы, результаты и задачи на ближайшую перспективу // Информационный бюллетень Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан. - Астана, 2012. – 52 с.
- 121 Основные социально-экономические показатели Республики Казахстан // <http://www.stat.kz>.
- 122 Информация по основным параметрам республиканского бюджета на 2012-2014 годы.
- 123 Иконников А. Бюджет: искусство возможного: Экономика Казахстана // Центр Азии.- 2011. - № 19. - С. 16.
- 124 Платошечкина С.Ю. Об оценке эффективности использования государственных расходов // Научные записки НГУЭУ. – 2011. – № 3. – С. 1-6.
- 125 Галимтаева А.Ж. Особенности бюджетного анализа. – Алматы: Достык, 2011. – 86 с.
- 126 Исмагулов, К. Основные пути совершенствования бюджетной политики в Республике Казахстан: Бюджетная система // Транзитная экономика.- 2007.- № 3.- С. 66-73.
- 127 Рахметова Р.У. Краткий курс по эконометрике. Учебное пособие. – Алматы: КазЭУ, 2009. – 68 с.

128 Досмуханбетова Р.С. Тенденция развития нефтегазовой отрасли Казахстана на современном этапе и прогноз добычи // «Мировой экономический кризис: теория, методология, практика. Экономические исследования» /Колл-я моногр. Под ред.д.э.н.,проф. А.Абишева, д.э.н., Т.И.Мухамбетова. – Алматы, Экономика, 2009. – С.452-492.

129 Льюис К. Методы прогнозирования экономических показателей. – М.: Финансы и статистика, 1986. – 130с.

130 Прикладные модели в экономике //Коллективная монография. Под ред. проф., Р.У.Рахметовой и Дубровой Т.А. – Алматы, Экономика, 2011. – С.229-254. – 1,63 п.л. (в соавторстве).

131 Статистические ежегодники за 2007-2012 годы //Агентство Республики Казахстан по статистике. – www.stat.kz.

132 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, 2005. - 87 с.

133 Зейнельгабдин А.Б. Финансовая система Казахстана: становление и развитие. – Астана: Изд. КазУЭФиМТ, 2008 – 226 с.

134 Османов Ж. Республиканский и местный бюджеты: проблемы межбюджетных отношений // Евразийское сообщество. – 2012. - №2. - С. 87.

135 Бюджетный кодекс Республики Казахстан: практическое пособие. – Алматы: ТОО «Издательство Норма-К», 2008. - 156 с.

136 Программа развития моногородов на 2012-2020 годы. Постановление Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2012 года № 683.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Международные модели межбюджетных отношений и возможность их использования в Казахстане

Модель межбюджетных отношений	Характеристика	Возможность применения в Республике Казахстан
Китайская модель	<p>В Китае налоги собираются региональными властями, центр определяет (частично по установленным методикам) сколько средств оставить региону. Практикуется перечисление налоговых платежей в центральный бюджет. В дела провинций центр не вмешивается. Однако те, кто не справляется с налоговой "данью", могут лишиться должности и даже быть исключенными из партии. Жизнеспособность такой модели возможна только в партийно-административном государстве. Эффективность ее низка, поскольку отсутствует система стимулов к увеличению доходов и рационализации расходов, происходит рост нагрузки на бюджет самого высокого уровня, что приведет к краху. Принципы социальной справедливости не могут быть обеспечены, поскольку средства распределяются командным методом. [1, с.20].</p>	<p>Развитие данной модели вряд ли возможно, она непригодна для внедрения, поскольку здесь отсутствуют стимулы для рационального использования бюджетных средств, процветает коррупция, происходит "торговля" бюджетными ресурсами. Принципы социальной справедливости также не обеспечиваются, поскольку перераспределение между провинциями незначительное.</p>
Американская модель	<p>В США наблюдается классический бюджетный федерализм. Федерация, штаты и муниципалитеты имеют собственные "непересекающиеся" налоги и даже автономные налоговые службы. Отчислений от федеральных налогов в бюджеты штатов нет. Абсолютная самостоятельность штатов в части формирования доходных статей бюджетов такова: можно повышать ставки, вводить новые виды налогов или выпускать облигации. [1, с.54]</p> <p>Межбюджетное выравнивание в США представлено сложной системой бюджетных грантов, выделяемых бюджетам различных уровней. При этом зависимость бюджетов</p>	<p>Данная модель интересна с точки зрения изучения бюджетных процедур и технологий, возможна адаптация отдельных элементов, но в целом для Казахстана непригодна вследствие различий в устройстве государственного аппарата и отсутствия многих исходных условий, в частности, гражданского общества. Сочетание принципов экономической эффективности и социальной справедливости близко к оптимальному. Многие элементы (схемы</p>

	<p>субнационального уровня от федеральных трансфертов достаточно сильна. В Соединенных Штатах бюджетам нижестоящего уровня предоставляется как целевая условная, так и безусловная финансовая помощь. Целевая финансовая помощь предоставляется в виде грантов двух типов:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Блок-гранты - выделяется на финансирование достаточно широкого спектра расходных статей при установлении ограничений на перераспределение средств между этими статьями; 2. Категорийные гранты (categorical grants), в рамках которых выделяются средства на финансирование отдельной расходной программы. [2, с.24] 	<p>выравнивания) могут быть адаптированы к казахстанским условиям, однако прямое копирование модели также невозможно.</p>
<p>Германская модель</p>	<p>Основана на идеологии "кооперативного", а не "конкурентного" федерализма. Бюджетная система базируется на "общих" налогах, поступления от которых распределяются между всеми ее уровнями. При этом осуществляется их частичное перераспределение, т.е. имеет место дифференциация нормативов отчислений. Цель такого перераспределения - сокращение разрыва между землями-донорами и землями-реципиентами. Прямая финансовая помощь из вышестоящих бюджетов относительно невелика, вместе с тем развита практика многочисленных и весьма крупных федеральных и совместных программ регионального развития. [1, с.24]. Для германской бюджетной системы характерна трехступенчатая система межбюджетного выравнивания:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Осуществляется доходное выравнивание через поступления НДС в бюджеты субъектов федерации: 25% от доли бюджетов земель в общих поступлениях НДС распределяется между всеми землями, при этом 25% указанной суммы направляется на поддержку земель с низким налоговым потенциалом (суммы трансфертов рассчитываются в соответствии со 	<p>Возможно внедрение собственной методики перераспределения ресурсов между бюджетами. При составлении таких методик местные органы власти исходят в первую очередь из расходных потребностей, принимая во внимание структуру региональной экономики.</p>

	<p>специальной формулой), а оставшиеся 75% распределяются пропорционально численности населения;</p> <p>2. Перераспределение бюджетных ресурсов между бюджетами земель без вмешательства со стороны федерального правительства. Каждому реципиенту финансовой помощи выделяется трансферт с таким расчетом, чтобы его фискальный потенциал с учетом выравнивания составлял не менее 95% от среднего фискального потенциала;</p> <p>3. Прямые федеральные гранты некоторым территориям. При этом различаются трансферты территориям с низким уровнем бюджетных доходов, а также территориям с высоким уровнем бюджетных доходов в качестве различных компенсации. [2, с.26]</p>	
--	--	--

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Таблица Б.1 – Динамика социально значимых расходов местных бюджетов (в % к предыдущему году)

Область	2008	2009	2010	2011	2012	В среднем за период
Акмолинская	1,14	1,22	1,01	1,16	1,21	1,15
Актюбинская	1,32	1,23	1,10	1,07	1,14	1,17
Алматинская	1,37	1,07	1,14	1,16	1,19	1,18
Атырауская	1,36	0,95	1,12	0,99	1,23	1,13
Восточно-Казахстанская	1,22	1,18	0,98	1,28	1,22	1,18
Жамбыльская	1,28	1,23	1,05	1,25	1,26	1,21
Западно-Казахстанская	1,23	1,22	1,11	0,96	1,10	1,12
Карагандинская	1,19	1,29	0,95	1,14	1,11	1,14
Костанайская	1,24	1,22	1,01	1,12	1,10	1,14
Кызылординская	1,37	1,27	0,97	1,07	1,19	1,17
Мангистауская	1,44	1,13	1,14	1,10	1,20	1,20
Павлодарская	1,10	1,30	0,85	1,28	1,13	1,13
Северо-Казахстанская	1,09	1,19	0,96	1,19	1,15	1,12
Южно-Казахстанская	1,29	1,25	1,06	1,19	1,17	1,19
г. Алматы	1,37	1,10	1,08	1,16	1,28	1,20
г. Астана	1,24	1,27	0,99	1,36	1,04	1,18
ВСЕГО	1,26	1,20	1,03	1,16	1,18	1,17
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК						

Таблица 2 – Динамика доходов местных бюджетов (в % к предыдущему году)

Область	2008	2009	2010	2011	2012	В среднем за период
Акмолинская	1,21	1,18	1,30	1,08	1,14	1,18
Актюбинская	1,54	1,16	1,10	1,09	1,12	1,20
Алматинская	1,37	1,23	1,29	1,14	1,14	1,23
Атырауская	0,72	1,05	1,14	1,08	1,09	1,02
Восточно-Казахстанская	1,16	1,21	1,16	1,19	1,18	1,18
Жамбыльская	1,35	1,22	1,25	1,21	1,25	1,25
Западно-Казахстанская	1,31	1,13	1,12	0,95	1,11	1,12
Карагандинская	1,31	1,19	1,12	1,10	1,18	1,18
Костанайская	1,35	1,18	1,18	1,05	1,13	1,18
Кызылординская	1,43	1,28	0,97	1,12	1,20	1,20
Мангистауская	0,97	1,17	1,23	1,12	1,09	1,12
Павлодарская	1,17	1,21	1,03	1,18	1,21	1,16
Северо-Казахстанская	1,20	1,15	1,14	1,12	1,12	1,15
Южно-Казахстанская	1,21	1,28	1,14	1,20	1,19	1,20
г. Алматы	1,14	1,05	1,18	0,95	1,10	1,08
г. Астана	1,34	1,08	0,99	1,21	0,95	1,12
ВСЕГО	1,20	1,16	1,14	1,11	1,12	1,15
Примечание - Рассчитано по данным Министерства финансов РК						