

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

АО «КАЗАХСКИЙ ГУМАНИТАРНО-ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ПЕРНЕЕВ ДАУРЕН ХАМИТОВИЧ

**Правовое регулирование межбюджетных отношений в Республике
Казахстан (теоретико-правовые вопросы)**

6D030100 – Юриспруденция

Диссертация на соискание ученой степени
доктора философии (PhD)

Научный руководитель:
д.ю.н., профессор
Жусупов А.Д.
Научный консультант:
д.ю.н., профессор
Сенцова М.В.

Республика Казахстан
Астана, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....

ВВЕДЕНИЕ.....

1 СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

- 1.1 Тенденция формирования отечественной модели бюджетной системы
- 1.2 Бюджетное устройство и управление в области бюджета
- 1.3 Правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля
- 1.4 Правовое регулирование доходов и расходов бюджетов

2 СТРУКТУРА И СВОЙСТВА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

- 2.1 Принципы построения бюджетной системы и методы бюджетного регулирования
- 2.2 Централизация бюджетной системы
- 2.3 Целевой характер бюджетных средств в финансовом обеспечении задач и функций государства и местного самоуправления

3 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

- 3.1 Понятие и место межбюджетных отношений в системе бюджетных отношений.
- 3.2 Особенности правового регулирования межбюджетных отношений.
- 3.3 Организационное обеспечение оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

ПРИЛОЖЕНИЕ А.....

ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....

ПРИЛОЖЕНИЕ В.....

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АБУ – Административно-бюджетное управление
АБЭКП - Агентство Республики Казахстан по борьбе с экономической и АН – Академия наук
АО – Акционерное общество коррупционной преступностью
АФН – Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций
БВУ – Банк второго уровня
БК РК – Бюджетный кодекс Республики Казахстан
БТА – Банк Туран-Алем
ВНИИ – Всесоюзный научно-исследовательский институт
ВС РК – Верховный суд Республики Казахстан
ВЭД – Внешне-экономическая деятельность
ГАК – Государственная аннуитетная компания
ГК – Гражданский кодекс Республики Казахстан
ГКУК – Государственный комитет аудита и контроля
ГКФУ – Главное контрольно-финансовое управление
ГПК – Гражданский процессуальный кодекс
ГФСС – Государственный фонд социального страхования
ЕКПЧ – Европейская конвенция по правам человека
ЕСЦБ – Европейская система центральных банков
ЕЦБ – Европейский Центральный банк
ЖКХ – Жилищно-коммунальное хозяйство
ИНТОСАИ – Организация высших и специальных органов финансового контроля, создана в рамках ООН
КазССР – Казахская Советская Социалистическая Республика
КНБ – Комитет национальной безопасности
КФК – Комитет финансового контроля и государственных закупок Министерства финансов
МБРР – Международный банк реконструкции и развития
МВД – Министерство внутренних дел
МВФ – Международный валютный фонд
МПА – Международно-правовые акты
МРП – Месячный расчетный показатель
МСФО – Международные стандарты финансовой отчетности
МФ РК – Министерство финансов Республики Казахстан
МЭБП – Министерство экономики и бюджетного планирования
МЮ – Министерство юстиции
Нацбанк – Национальный банк
Нацфонд – Национальный фонд
НДП - Народно-демократическая партия
НК РК – Налоговый кодекс Республика Казахстан
НКЮ – Народный комиссариат юстиции

НПО – Неправительственная организация
НПФ – Накопительный пенсионный фонд
ООН – Организация объединенных наций
ПВС РК – Пленум Верховного суда РК
РК – Республика Казахстан
РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ – Российская Федерация
СК – Счетный комитет
СНГ – Содружество независимых государств
СССР – Союз Советских Социалистических Республик
ТОО – Товарищество с ограниченной ответственностью
УК – Уголовный кодекс Республики Казахстан
УПК – Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан
ФНБ - Фонд национального благосостояния
ЦБ – Центральный банк
ЦИК – Центральная избирательная комиссия
г. - год
гл. – глава
п. – пункт
п.п. – подпункт
с. – страница
ст. – статья
ч. – часть

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика работы. Бюджетная система Республики Казахстан находится одновременно как в стадии создания, так и в стадии реформирования. В работе на основе изучения практики бюджетной системы, а также имеющегося статистического, нормативного и литературного материала произведена теоретическая разработка новой концепции правового содержания института межбюджетных отношений. Этот вопрос тесно связывается с проблемой обеспечения конституционных гарантий прав и интересов хозяйствующих субъектов, а также с правовым обеспечением гарантий сохранения социальной направленности экономической, правовой и финансовой политики государства в ходе осуществления межбюджетной деятельности. В диссертации дается анализ действующего бюджетного законодательства, и на основе обобщения практики его применения осуществляются теоретические выводы по вопросам повышения эффективности правовой реализации института межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

Актуальность темы исследования. В соответствии с требованиями ст. 53 Конституции РК Парламент на совместном заседании Палат: утверждает республиканский бюджет и отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении, вносит изменения и дополнения в бюджет [1].

В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» определена основная задача – «Создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов» [2].

Согласно Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан № 858 от 24 августа 2009 года, важной составной частью реформы явилась реорганизация судов и системы правоохранительных органов, направленная на повышение эффективности их правоохранительной деятельности. В результате происшедшего в последнее время в общественных кругах обсуждения итогов первого этапа правовой реформы возобладало мнение о поступательном развитии правовой системы на базе Конституции Казахстана и сформированного на её основе законодательства, касающегося защиты прав человека. Дальнейшее правовое развитие должно представлять собой поэтапное совершенствование существующих законов, а также принятие новых нормативных правовых актов, направленных на обеспечение прав человека. В качестве направлений такого развития могут служить дальнейшая гармонизация системы национального права, повышение эффективности практики правоприменения, совершенствование функционирования всех

составных частей государственного механизма, а также формирование правового сознания и гражданского патриотизма казахстанцев [3].

Одним из важнейших направлений формирования правового государства является реформа финансового и бюджетного законодательства. Уже проведена большая работа по изданию финансового, бюджетного и налогового законодательства РК. Однако на современном этапе построения правового государства в Республике Казахстан возникла объективная потребность в переосмыслении сущности и содержания норм бюджетного законодательства. В этом направлении имеются некоторые концептуальные проблемы, решение которых требует теоретического анализа и практического апробирования. К их числу, безусловно, необходимо отнести вопрос об обособлении и развитии в рамках финансового права правовой регламентации теории и практики реализации межбюджетных отношений.

В новой экономике субъекты рыночной экономики действуют на базе многообразия форм собственности и с применением различных организационно-правовых форм. Совершенно иное значение приобрели учет и оценка результатов деятельности предприятий и предпринимателей. Это стало необходимым для установления имущественных отношений с учредителями, инвесторами, контрагентами, а также с государством – по поводу уплаты налогов и других обязательных платежей в бюджет и внебюджетные фонды. Ситуацию усугубляет то обстоятельство, что в период мирового экономического кризиса в новых условиях хозяйствования анализ правонарушений в сфере экономики показывает, что многие из них, совершаемые в финансово-бюджетной сфере и коммерческой деятельности, ранее практике не были известны и наносят существенный урон основам экономической системы республики.

Таким образом, действующая система межбюджетных отношений не отвечает потребностям общества, государства и местного самоуправления, поскольку не отражает в достаточной мере их интересы, не способствует развитию экономической активности всех образований, не снимает имеющиеся противоречия по поводу разграничения доходных источников бюджетной системы и обязанностей по осуществлению расходов из бюджетов всех уровней. Модель межбюджетных отношений, определяемая Бюджетным кодексом РК, иными нормативными правовыми актами, является несовершенной, поскольку не соответствует ряду принципов, не отражает законодательного содержания бюджета как условия и средства обеспечения деятельности государства, сбалансированности развития различных сфер общественной жизнедеятельности и повсеместного гарантирования прав и свобод человека и гражданина, а также не использует все ее возможности, в том числе функцию регулирующего воздействия на все сферы общественной жизни. Серьезным методологическим просчетом государственного регулирования межбюджетных отношений может считаться игнорирование системных связей между бюджетами различных уровней, что проявляется в однобоком толковании бюджетной системы, а сами бюджеты воспринимаются

зачастую как замкнутые, изолированные друг от друга локальные системы. По этой причине все богатство содержания межбюджетных отношений в бюджетном законодательстве неоправданно сводится к механизму бюджетного регулирования, основу которого представляет комплекс способов перераспределения бюджетных средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий. При этом выпадают из поля зрения государства процессы распределения всех бюджетных доходов и расходов между разными уровнями бюджетной системы. В качестве средства решения данного вопроса может стать новое понимание бюджетной системы с учетом взаимосвязанности процессов составления и исполнения бюджетов различных уровней и придания нового концептуального видения понятию «межбюджетные отношения». В этой связи бюджетная система должна рассматриваться в совокупности понятий бюджетного права как более широкое, емкое понятие, которое объединяет все виды бюджетных отношений, в том числе и межбюджетные отношения. Бюджетная система включает в себя понятие «бюджетное устройство», которое является способом построения бюджетной системы и отражает специфику государственного устройства.

Таким образом, исследование теоретических и практических проблем, а также совершенствование института межбюджетных отношений в Республике Казахстан представляются достаточно актуальной темой, изучение которой позволит сделать ряд выводов и обобщений, имеющих значение для дальнейшего развития бюджетного законодательства и практики ее реализации.

Степень исследованности темы. В отраслевом праве проявляется определенный интерес к разработке проблем межбюджетных отношений. Наиболее крупные современные научные изыскания по исследованию проблем финансового права освещены в трудах отечественных и зарубежных ученых: А.И. Худякова, А.Д. Жусупова, Е.Н. Порохова, С.С. Капсалямовой, А. Сыдыкова, С.С. Найманбаевой, З.С. Сабикеновой, К.С. Бельского, Д.В. Винницкого, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, Н.М. Добрынина, М.В. Карасевой, А.Н. Козырина, Ю.А. Крохиной, М.В. Кустовой, Н.П. Кучерявенко, О.А. Ногиной, М.И. Пискотина, С.Г. Пепеляева, Е.А. Ровинского, А.Д. Селюкова, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина, и др.

При исследовании основных вопросов межбюджетных отношений были использованы и научные ученых-экономистов: О.Н. Оксикбаева, К.Ж. Бертаевой, А.Е. Есентугелова, Р.М. Жунусовой, С.К. Конакбаева, С.К. Кудайбергеновой, В.А. Сайткалиевой, Б.С. Утибаева, А.В. Белова, А.Г. Игудина, В.Н. Лексина, А.М. Лаврова, В.Г. Панскова, И.В. Подпориной, Г.Б. Поляка, Л.И. Прониной, А.Н. Швецова, В.Б. Христенко и др.

Не умаляя значения названных ученых в разработку данной проблемы, отметим, что проведение комплексного теоретико-правового исследования основных проблем регламентации межбюджетных отношений в Республике Казахстан остается достаточно актуальным.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является теоретическая разработка новой концепции правового

содержания и реализации института межбюджетных отношений в финансовом праве Республики Казахстан.

Поставленная цель предопределила разрешение следующих общих и частных, теоретических и прикладных задач:

1) проанализировать систему бюджетного устройства и правовой порядок управления в области бюджета;

2) рассмотреть правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля, а также правовое регулирование доходов и расходов бюджетов;

3) проанализировать понятие и структуру бюджетной системы Республики Казахстан;

4) изучить проблемы и внести предложения по вопросам бюджетов всех уровней бюджетной системы в разрезе трех элементов - доходов, расходов и заимствований для выявления общих и особенных признаков государственного и местных бюджетов;

5) обосновать целевой характер бюджетных средств в финансовом обеспечении задач и функций государства и местного самоуправления;

6) на основе сопоставительного правового анализа определить понятие и место межбюджетных отношений в бюджетной системе;

7) проанализировать и научно-обосновать особенности правового регулирования межбюджетных отношений;

8) сформулировать конкретные предложения по вопросам обеспечения оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений.

Объектом диссертационного исследования являются специфические правоотношения, возникающие в сфере бюджетной системы и межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

Предметом исследования выступают финансово-правовые нормы, регламентирующие порядок реализации уполномоченными органами и лицами, межбюджетных отношений.

Методологическая и теоретическая основа исследования. При проведении диссертационного исследования автор основывался на теоретических положениях в юридической науке и финансовом праве, нормах Конституции Республики Казахстан, законах, международных и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих институт межбюджетных отношений [4-36].

Методологическую основу диссертационного исследования составило положение диалектики, как метода познания, рассматривающего явления реальной действительности в их естественно историческом развитии, во взаимосвязи теории и практики реализации норм финансового права. В роли частных методов познания применялись: исторический, сравнительно-правовой, логический, системно-структурный анализ, конкретно-социологический и другие общие и частные научные методы познания.

В работе использованы статистические данные: Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК, Комитета финансового контроля и государственных закупок МФ РК, Комитета по

правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры РК, Комитета таможенного контроля МФ РК.

В качестве эмпирической основы использованы результаты изучения и обобщения материалов Агентства РК по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета РК и Комитета финансового контроля и государственных закупок МФ РК.

Теоретическую базу диссертации составили труды известных ученых казахстанской науки: М.Т. Баймаханова, Г.С. Сапаргалиева, С.С. Сартаева, С.З. Зиманова, Н.А. Шайкенова, М.С. Нарикбаева, К.А. Жиренчина, Ж.Д. Бусурманова, К.Б. Сафинова, А.А. Чернякова и др. При работе над диссертацией нами изучены и использованы работы известных зарубежных ученых: С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, Ю.А.Тихомирова, В.С.Нерсисянца, Р.О. Халфиной, С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, О.Е. Кутафина, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, В.В. Бойцовой, Е.В. Гриценко, А.Н. Кокотова, С.Д. Князева, А.Н. Костюкова, В.В. Невинского, И.А. Умновой, Ю.М. Козлова, Д.Н. Бахраха, Б.П. Курашвили, Ю.Н. Старилова, И.Л. Бачило, Р.А. Подопригора, и др.

Научная новизна исследования заключается в том, что впервые в отечественном праве проведено комплексное монографическое исследование проблем, связанных с правовым регулированием межбюджетных отношений в Республике Казахстан.

В комплексе проблем проанализирована система бюджетного устройства и механизм правового порядка управления в области бюджета.

Рассмотрены правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля, а также правовое регулирование доходов и расходов бюджетов.

Проанализировано понятие и структуру бюджетной системы Республики Казахстан из которого следует, что более четкое разграничение полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления приведет к усилению их зависимости через повышение ответственности региональных и местных властей перед центральными органами государственной власти.

Дано терминологическое определение новой дефиниции «бюджетные средства», которые имеют в рамках бюджетной системы РК универсальный правовой режим, сохраняющийся на всем протяжении процесса движения бюджетных средств внутри бюджетной системы.

Предлагается научно-обоснованная классификация бюджетных доходов всех уровней бюджетной системы.

Определена взаимообусловленность вывода о том, что в настоящее время субвенции, предоставляемые из фондов компенсаций на реализацию государственных полномочий, не относятся законодателем к «финансовой помощи», а приобретают самостоятельную форму межбюджетных трансфертов.

Предлагается создание целостной системы нормативного, методологического и информационного обеспечения по вопросам обеспечения оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Межбюджетные отношения представляют собой не только финансово-правовое явление, но и важнейший инструмент административно-управленческого обеспечения целостности и устойчивости государства, сбалансированного социально-экономического и политического развития жизнедеятельности государства по всей территории; их оптимизация способствует более справедливому распределению и более рациональному использованию ресурсов, эффективному удовлетворению потребностей населения.

2. Выявлено глобальное влияние принципа централизации в межбюджетных отношениях и уменьшение значения принципа самостоятельности бюджетов. Типичным обнаруживается то, что уменьшение сферы влияния принципа самостоятельности затрагивает собственно региональные и местные бюджеты. Переустройство межбюджетных отношений имеет конкретную цель: наиболее отчетливое размежевание полномочий государственных органов власти и местных органов самоуправления, которое обеспечит увеличение их взаимозависимости посредством увеличения ответственности местных и региональных органов перед органами центральной государственной власти.

3. Анализ и сравнение норм Бюджетного кодекса РК и положений ежегодных законов о бюджете сложилось не в пользу Бюджетного кодекса. Такие параметры, как: структура, принципы построения, направления развития бюджетной системы, заложенные Бюджетным кодексом РК, устойчиво варьировались в ежегодных бюджетных законах. Основные положения Бюджетного кодекса РК вырабатывались с учетом потребностей регулирования межбюджетных отношений в конкретных экономических ситуациях. Указано на отторжение ряда требований кодифицированного закона текущими актами в течение нескольких лет и уклонение законодателя от устранения сформировавшихся противоречий. Разрешить данные противоречия невозможно путем применения обычных правовых методов. В частности, нельзя применять принцип «более поздний закон», так как бюджетные законы относятся к законам временного действия, они не могут менять акт постоянного действия. Они также не должны рассматриваться и как «специальные акты», в силу временного характера, данное противоречит нормам права, потому как содержание законов о бюджете определено Бюджетным кодексом РК.

4. Внутренне свойственным Бюджетному кодексу РК основным из подходов к регулированию межбюджетных отношений, является законодательная регламентация его институтов на всех уровнях бюджетной системы РК.

5. Термин «бюджетные средства» является базовым и важнейшим понятием финансово-бюджетного права. Бюджетные средства имеют универсальный правовой режим, который сохраняется на всем протяжении процесса движения бюджетных средств внутри бюджетной системы РК.

6. Необходимо классифицировать доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы РК на: собственные, закрепленные и регулирующие. Объем функций соответствующих органов публичной власти является критерием данной классификации. Значение данной классификации заключается в выявлении уровня самостоятельности каждого бюджета в вопросах образования собственной доходной базы. Где уровень самостоятельности бюджетов мог быть оценен не только с точки зрения объема собственных доходов, но и объема прав на собственное правовое регулирование.

7. Дефиниция «финансовая помощь» неизменно трактуется законодателем с одной стороны как право вышестоящего бюджета на предоставление бюджетных средств нижестоящему бюджету, и с другой стороны как обязанность оказывать такую «финансовую помощь». К примеру, дотации и компенсации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности.

Теоретическая и практическая значимость работы. Разработанные в ходе исследования теоретические положения и практические рекомендации, могут быть использованы в дальнейшем для разработки и изучения проблем правового регулирования межбюджетных отношений в Республике Казахстан. Кроме того, содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в законотворческой деятельности, при проведении дальнейших научных изысканий проблем финансового права, а также при преподавании курсов: финансовое право, налоговое право и специальных курсов по проблемам межбюджетных правоотношений.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертационное исследование осуществлялось на кафедре конституционного права и государственного управления согласно обоснованию диссертационного исследования, утвержденному в соответствии с требованиями Ученого совета КазГЮУ. Теоретические выводы, предложения и практические рекомендации диссертационного исследования апробированы на научно-теоретических и научно-практических конференциях.

Основные положения диссертации изложены в восьми научных публикациях, из них 3 в изданиях из Перечня, утвержденного Комитетом по контролю в сфере образования и науки МОН РК.

Автором опубликованы следующие научные статьи:

1. The Concept and Method of the Budgetary Management in Republic of Kazakhstan // Middle-East Journal of Scientific Research (Пакистан) 16 (5): 621-625, 2013;

2. Правовое регулирование целевого использования бюджетных средств РК // Право и государство. - 2010. - № 3 (48).

3. Правовой режим бюджетных средств // Вестник института законодательства РК. - 2012. - № 3.

4. К вопросу о понятии и видах бюджетных отношений // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных отношений: Сб. междунар. науч-практ. конф. - Воронеж, 2012.

5. Правовой режим целевых фондов в системе мер бюджетного регулирования (на примере национального фонда РК) // Современное международное право и научно-технический прогресс: Сб. междунар. науч-практ. конф. - М.: РУДН, 2012.

6. Роль норм и институтов международного права в преодолении мировых финансовых кризисов // Образование и наука без границ: Сб. УП Междунар. науч-практ. конф. - Прага, 2011.

7. Зарубежный опыт формирования межбюджетных отношений // Вестник института законодательства РК. – 2013. - № 5.

8. Процесс формирования межбюджетных отношений государства, современное состояние и проблемы // Вестник института законодательства РК. – 2013. - № 5.

Теоретические выводы и законодательные предложения диссертации внедрены в учебный процесс по курсу «Финансовое право, Бюджетное право и Налоговое право» в КазГЮУ, в Университете «Астана», а также в Академии финансовой полиции.

Структура и объем диссертационного исследования. Диссертация выполнена в объеме, соответствующем требованиям, установленным соответствующей Инструкцией Комитета по контролю в сфере образования и науки МОН Республики Казахстан. Цель и задачи диссертационного исследования определяют структуру работы, построенную исходя из логической последовательности рассматриваемых вопросов. Диссертационное исследование состоит из введения, трех разделов, объединяющие десять подразделов, заключения, списка использованных источников, а также приложений.

1 СТАНОВЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ БАЗЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ И МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1.1 Тенденция формирования отечественной модели бюджетной системы

Термин «бюджет» происходит от нормандского слова, означающий карман, сумку, кожаный мешок. От него произошло budget, которым англичане обозначали кожаный мешок (затем портфель), содержащий документы, касающиеся государственных доходов и расходов. Отсюда выражение «открыть бюджет», что означало представление этих документов на утверждение парламента. Позднее этим словом стали обозначать речь канцлера казначейства, посвященную финансовым делам государства. С конца XVIII века – уже сам документ, содержащий информацию о доходах и расходах государства [37, с.59].

До провозглашения независимости Республики Казахстан вопросы межбюджетных отношений решались в менее острой форме, чем в современный период [38-56]. Союзные республики СССР получали до 99% доходов от промыслового, сельскохозяйственного и подоходного налогов, полученных на территории каждой из республик. Так же решались проблемы повышения заинтересованности союзных республик в поступлении общесоюзных доходов и обеспечении роста собственных доходов. Они были наделены правами устанавливать минимальный перечень доходов и расходов местных бюджетов. Общее соотношение распределения всех финансовых ресурсов было в пользу союзного и местного бюджетов. Промежуточные республиканские бюджеты занимали третье место по своему удельному весу

среди других групп бюджетов. В целом через государственный бюджет перераспределялось свыше 60% всех финансовых ресурсов государства.

В историческом плане о межбюджетных отношениях в современном его значении можно говорить, начиная с момента принятия действующей Конституции РК. В данном случае речь будет идти об этапах реформирования межбюджетных отношениях на предмет приведения их в соответствие с Конституцией.

В начале 90-х годов XX века в отношениях между уровнями бюджетной системы применялся метод индивидуального согласования помощи каждому нижестоящему бюджету. Это был период политической нестабильности, в связи с чем начались «межбюджетные войны». Правительству Республики Казахстан пришлось приостанавливать финансирование из республиканского бюджета, предназначенные для получателей средств из бюджета. Также были предприняты против интересов субъектов межбюджетных отношений и другие меры. Так же, с банковских счетов регионов по инициативе Правительства в безацептном порядке списывались денежные суммы. Все это делалось для того, чтобы «наказать» отдельные регионы за то, что они не перечисляли в республиканский бюджет отчисления от налогов. Проблема состояла еще и в том, что власть отказалось от финансирования своих же территориальных организаций, расположенных в регионах. Для глубокого понимания этой проблемы необходимо было бы провести отдельное исследование, чтобы ответить на вопрос о допустимости «наказания» целых территорий, их население, поскольку руководители публично-территориальных образований нарушили закон.

Иным способом поражения институтов государства стала практика заключения индивидуальных соглашений и договоров по разграничению бюджетно-налоговых полномочий.

В современной форме система межбюджетных отношений начала развиваться в 1995 году после принятия Конституции РК. Историю ее формирования необходимо разделить на ряд этапов в зависимости от новых реформ в проведении государственной политики реализации межбюджетных отношений.

Критериями разграничения этапов истории развития межбюджетных отношений выступает принятие нормативных правовых актов, содержание которых было посвящено реформированию межбюджетных отношений. Ими являлись постановления Правительства, в одном из которых дается периодизация межбюджетных отношений. По нашему мнению, реформирование межбюджетных отношений должно осуществляться республиканскими законами. Доводом такой точки зрения является то, что межбюджетные отношения затрагивают реализацию конституционных положений, определяющих права и обязанности ее субъектов и местных образований в бюджетной сфере, которые подлежат регулированию законами.

По своей сути созданная в 90-х годах XX века бюджетная система была двойственной по формам взаимоотношений между бюджетами различных

уровней и ее субъектов. Во-первых, в отношениях с большинством субъектов действовал установленный законом единый порядок взаимодействия между ними. Во-вторых, с некоторыми субъектами были установлены особые отношения, которые позволяли субъектам иметь не только отдельный механизм отношений, учитывающий специфические условия региона, но также иметь ряд преимуществ по отношению к другим регионам. К сожалению, подобная двойственность не искоренена до сегодняшнего дня.

В этот период реформирования межбюджетных отношений были и положительные моменты, к ним можно отнести то, что в это время начал складываться единый порядок распределения финансовой помощи, который базировался на нормативно-правовой основе. Однако, в ряде случаев, одновременно применялся ранее действовавший порядок индивидуального согласования объемов финансовой помощи, это оформлялось договорными отношениями. Собственно это обстоятельство стало серьезным недостатком новой бюджетной системы. С самого начала не были заложены единые для всех уровней бюджетной системы условия финансовых отношений между бюджетами.

По признанию Правительства РК отрицательным проводимой в этот период политики в области межбюджетных отношений было отсутствие комплексного подхода к вопросам выравнивания финансовой обеспеченности регионов, отсутствие учета институциональных реформ как фактора сокращения бюджетных расходов. Отрицательно отражалось на состоянии всей бюджетной системы присутствие встречных межбюджетных потоков финансовых ресурсов, что зачастую приводило к потере денежных средств в процессе их движения. К числу главных недостатков бюджетной системы начала 90-х годов прошлого века относится то, что отсутствовала четкая программа действий совершенствования межбюджетных отношений.

Вторым этапом реформирования межбюджетных отношений в отечественном праве связано с принятием Бюджетного кодекса РК [6] и принятием в 1998 г. Постановления Правительства Республики Казахстан "О Концепции реформирования межбюджетных отношений". Бюджетный кодекс РК вступил в действие 1 января 2009 года, однако его нормы, посвященные регламентации межбюджетных отношений, как уже отмечалось, не охватывали весь спектр межбюджетных отношений. Поэтому основное значение реформирования межбюджетных отношений ложилось в большей мере на вышеуказанное Постановление Правительства РК. Однако и та Концепция реформирования межбюджетных отношений, которая была утверждена Правительством, страдала теми же недостатками, что и Бюджетный кодекс РК. Вместо комплексного решения межбюджетных проблем исполнительная власть сосредоточила усилия на отработке форм выделения из республиканского бюджета финансовой помощи региональным бюджетам.

Позитивным фактором реализации указанной Концепции стало упорядочение межбюджетных отношений на республиканском уровне. В результате реализации мер, определенных концепцией, была продолжена

применяемая с 1994 года политика перехода от индивидуального согласования объемов финансовой помощи субъектам к единым правилам распределения ее на формализованной основе. На данном этапе наметился переход от политических методов решения межбюджетных противоречий, основанных на волевом подходе, к правовым методам. Следствием этого этапа стало также принятие мер по преодолению тенденции асимметричности в процессе построения бюджетной системы государства. Ограничены или ликвидированы индивидуальные налогово-бюджетные отношения между областями и отдельными регионами. Позитивное влияние на устойчивость бюджетной системы страны оказала введенная на республиканском уровне практика принятия законов с обязательным определением источников финансирования.

Результатом этого периода стало также применение более совершенной методики передачи средств из одного бюджета в другой бюджет. Распределение финансовой помощи в большей мере стало опираться на единые формализованные критерии, а не на лоббирующий фактор. Значительно повышена роль специализированных фондов, образуемых в рамках республиканского бюджета. Это касается трансфертов из Национального фонда финансовой поддержки субъектов РК, а также других форм финансовой поддержки из республиканского бюджета. Стали образовываться иные фонды, направленные на потребности выравнивания бюджетной обеспеченности региональных бюджетов. Например, средства другого фонда - Фонда регионального развития переориентировались на восстановление инфраструктуры ЖКХ. Указанные меры позволяют резюмировать, что в бюджетном законодательстве в определенной мере была решена проблема создания стабильных правил организации взаимоотношений между бюджетами.

Но, в тоже время, указанная Концепция не затрагивала межбюджетные отношения, складывающиеся с участием органов местного самоуправления. Осуществляемые меры со стороны органов власти не учитывали и продолжают не учитывать фактор заинтересованности органов власти, органов местного самоуправления и самого населения в росте собственных доходных источников, в увеличении налогового потенциала своих территорий. А проблема унификации межбюджетных отношений обернулась тем, что все больше и больше субъектов превращается в дотационные. В результате принятых мер вместо поставленной задачи сокращения дотаций, количество дотационных регионов намного увеличилась.

Положительный результат, который внес Бюджетный кодекс РК, состоит в том, что в нем сделана стремление упорядочить взаимоотношения бюджетов с точки зрения детализации отношений. Обновленная за последний годы бюджетная политика фактически продолжает прежнюю линию на формализацию межбюджетных отношений, установление единых критериев перераспределения ресурсов между бюджетами с целью выравнивания ресурсных возможностей каждого бюджета республики. В данном случае на

узловое место выходит задача обеспечения каждому человеку социальных гарантий, установленных Конституцией РК и другими нормативными актами.

С точки зрения О.Н. Оксикбаева: «Роль, содержание и процедурные аспекты бюджета кардинально меняются в условиях активного развития рыночных отношений в экономике. Бюджет становится основным инструментом государства по реализации его политики и обеспечению выполнения им своих функций. Именно на бюджете базируется решение вопросов предоставления качественных государственных услуг, обеспечения национальной безопасности и общественного порядка, развития сферы здравоохранения, образования, предоставления социальной помощи и социального обеспечения, а также поддержки развития реального сектора экономики. Вполне очевидно, что в новых условиях выполнение государственных функций должно обеспечивать эффективное и прозрачное использование финансовых, трудовых и материальных ресурсов с целью их максимального приближения к населению. В данном случае именно бюджет становится одним из элементов институциональной основы государства с рыночной экономикой и развитой системой социально-ориентированных отношений» [57, с.318-319].

Обуславливая назначение бюджета, нужно учитывать интересы экономической безопасности государства, которая тесно связана со всеми аспектами бюджетной политики. Для нашего государства задача обеспечения экономической безопасности имеет устойчивую тенденцию усложнения в силу наличия ряда факторов. На первоначальной стадии создания самостоятельной бюджетной политики основные проблемы обеспечения экономической безопасности были обусловлены трудностями переходного периода и нарастанием системного экономического кризиса. Речь идет о затяжном спаде производства, кризисе финансово-кредитной системы, нарушении процесса воспроизводства основных фондов, криминализации экономики, снижении качества трудового потенциала и т.д.

Наряду с этим, существовали и субъективные факторы, к числу которых можно отнести определение всех стадий бюджетного процесса на основе принципа пассивного распределения имеющихся ресурсов. При данных обстоятельствах формирование бюджета сводилось лишь к объединению бюджетных заявок и последующему окончательному распределению ограниченных средств между бюджетными учреждениями. В конечном итоге происходило принятие «нереального» бюджета, который порождал кредиторскую задолженность и тем самым провоцировал цепь неплатежей.

Следует особо выделить проблему специальных счетов, наличие которых размывало вопрос рационального планирования. Государственные органы на практике при утверждении одной суммы за счет специальных счетов получали дополнительные доходы и, таким образом, были ориентированы на коммерческую деятельность и нередко в «ущерб» выполнения своих основных обязательств.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать вывод, что процесс образования бюджета не способствовал решению конкретных задач государства и, самое главное, не решал вопросы финансового обеспечения программ, которые нужно было исполнить, и мер, которые необходимо было принимать. Очень сложно решать задачи обеспечения экономической безопасности страны, когда при аккумуляции и утверждении бюджета не учитываются программные приоритеты.

«В Республики Казахстан начиная с 1999 года начала проводиться определенная работа по решению вышеперечисленных задач, начиная с пересмотра принципов бюджетной системы и всего бюджетного процесса» [58].

В процесс бюджетного планирования с переносом акцента на достижение рационального и результативного расходования бюджетных средств внедрялись новые методы и процедуры. Это, прежде всего, требовало учета поставленных целей государства с объемом доходов, которые нужны для их достижения, ориентацию на решение главных для планируемой системы целей, планомерную концентрацию ресурсов, соизмерения возможностей средств налогоплательщиков и других доходов государства с общегосударственными программами.

Совершенствованию бюджетного планирования способствовало внедрение в государстве метода бюджетного программирования. Этот метод даёт основу для установления и управления государственными приоритетами, распределения ресурсов между администраторами программ. При этом главными преимуществами бюджетного программирования являются: обеспечение обоснованности образываемого бюджета, акцентирование на итогах исполнения программ; открытие возможностей предоставления общественности транспарентной информации и повышение подотчетности.

По мнению О.Н. Оксикбаева: «Бюджетное программирование осуществляется по принципу определения программной стратегии развития. Данный принцип реализуется в Стратегических планах, Индикативных планах, государственных, отраслевых и региональных программах и представляет собой иерархическую последовательность долгосрочных и среднесрочных планов. Стратегический план определяет основные направления социально-экономического развития государства на долгосрочный период, Индикативный план – показатели (индикаторы) социально-экономического развития страны, перечень государственных экономических регуляторов и социально-экономическую политику на среднесрочную перспективу. Посредством индикативного планирования обеспечивается достижение целей, определенных Стратегическим планом. Тактическая реализация указанных целей осуществляется конкретными государственными, отраслевыми и региональными программами, рассматриваемыми Бюджетной комиссией. В данных программах более подробно и содержательно излагаются существующие проблемы экономики, отраслей, секторов и регионов и мер по их решению в соответствии с индикативными планами» [57, с.319].

Также бюджетное программирование основано на принципе определения ресурсов бюджета, которое реализуется на основе макроэкономического сценария развития экономики нашей страны на среднесрочный период, и принципа планирования бюджетных программ, который осуществляется на основе программной стратегии бюджета и ресурсов бюджета, а также на основе мониторинга исполнения бюджетных программ.

Таким образом, в Казахстане с 1999 года были четко определены границы в бюджетной сфере, на законодательном уровне утверждено распределение бюджетных программ, поступлений между республиканским и местными бюджетами. Осуществлен переход к среднесрочному планированию важнейших параметров государственного бюджета.

В процессе планирования бюджета, несмотря на определённые сдвиги, практическая реализация новых норм и положений зачастую демонстрирует серьезные проблемы в ходе непосредственного исполнения бюджета.

«Для примера приведем проблемные аспекты исполнения республиканского бюджета, обусловленные недостатками бюджетного планирования:

- недооценка основных макроэкономических показателей, учитываемых при формировании республиканского бюджета, обуславливающая утверждение заниженных объемов налоговых и неналоговых поступлений;

- централизация налоговых поступлений в пользу республиканского бюджета, приводящая к определенным трудностям при реализации финансовых обязательств местных бюджетов;

- недостаточность обоснования целей и задач, а также определения критериев эффективности использования средств республиканского бюджета, отражаемых в паспортах бюджетных программ;

- необоснованное планирование расходов, обусловленное значительной экономией средств по результатам проведенных конкурсов государственных закупок;

- неравномерное исполнение республиканских бюджетных программ в течение года с преобладанием их исполнения в конце финансового года;

- неисполнение или исполнение не в полном объеме отдельных республиканских бюджетных программ;

- большое число бюджетных программ с незначительным объемом финансирования, что приводит к распылению бюджетных средств по многочисленным «мелким» бюджетным программам;

- недостаточная увязка бюджетных программ с Государственными и Отраслевыми программами развития секторов экономики, что отражается на качестве выполнения данных программ, и т.д.» [59].

Следующей стадией бюджетной процедуры является непосредственное исполнение бюджета. В этом направлении была произведена работа по усовершенствованию нормативно-правовой базы, которая регулирует вопросы целевого и рационального расходования бюджетных средств, предупреждению роста кредиторской задолженности бюджета путем создания надежных

механизмов предварительного контроля за ее образованием. В органах казначейства была введена норма обязательности регистрации гражданско-правовых сделок за счет бюджетных денежных средств. Некоторые государственные функции были отданы в конкурентную среду и реализовывались в форме оказания услуг государству. Были упразднены все внебюджетные фонды, доходы и расходы которых были консолидированы в государственную казну. На законодательном уровне было закреплено, что все государственные учреждения не вправе брать на себя финансовые обязательства сверх сумм бюджетных назначений, которые установлены законом о бюджете на соответствующий финансовый год.

В последние годы значительное внимание стало уделяться контролю за целевым использованием бюджетных средств государственными учреждениями, средств, которые выделяются из бюджета на выполнение государственного заказа, целевым использованием и возвратом заемщиками государственных внешних займов, негосударственных займов, привлеченных под гарантии Правительства РК, и бюджетных кредитов. Все это позволяет обнаруживать серьезные недостатки бюджетной процедуры и нарушения требований бюджетно-налогового и иного законодательства.

Основным условием обеспечения экономической безопасности в контексте проведения бюджетной политики является образование оптимальной модели межбюджетных отношений, которая снабжает все уровни государственного управления достаточными денежными средствами для реализации возложенных на них функций.

Становление модели межбюджетных отношений РК также сопровождалось рядом серьезных проблем и недостатков. В частности, основополагающими характеристиками межбюджетных отношений в первые годы реформ являлись: отсутствие целостной нормативно-правовой базы, административно-централизованное управление, бессистемность, дублирование и параллелизм функций органов государственной власти по уровням управления.

Сама система распределения доходов, механизмы межбюджетного регулирования между уровнями местных бюджетов носили нестабильный и разнообразный характер. Имели место уточнения бюджетов в ходе процесса исполнения. В областях использовались разные неунифицированные методы распределения доходов, такие как: установление индивидуальных видов распределяемых доходов и их нормативов для каждого района и города; установление общих по районам и городам видов распределяемых доходов, но различных по нормативам распределения; установление единых по нормативам, но различных по плательщикам доходов; зачисление всех доходов в бюджеты районов и городов с дальнейшим определением бюджетных изъятий или единого норматива распределения.

Также недостаточно результативным являлся механизм осуществления заимствования местными исполнительными органами. В целях урегулирования несбалансированности местных бюджетов местными исполнительными

органами, которым в условиях ограниченности денежных средств бюджета была предоставлена возможность реализовывать заимствование для подъема и развития своих регионов, были привлечены займы с более высокими ставками вознаграждения и с более краткими сроками погашения по сравнению с заимствованием Правительства РК. При этом ряд местных исполнительных органов, осуществив заимствование, предлагал уменьшить объемы бюджетных изъятий из областных бюджетов, провести реструктуризацию долга или выделить целевые трансферты с целью балансировки затрат, связанных с обслуживанием и погашением займов местных исполнительных органов, за счет республиканского бюджета [60].

В политике межбюджетных отношений за последнее время произошли серьезные изменения. Усовершенствование системы межбюджетных отношений было сосредоточено на достижение баланса интересов центра и регионов, увеличение заинтересованности нижестоящих уровней государственного управления в экономическом развитии регионов и обеспечение устойчивости поступлений в местные бюджеты. Одним из достоинств функционирующей системы является отчетливое распределение доходных источников без расщепления каждого вида налогов между бюджетами и разграничение направлений их применения.

Практическая реализация обновленной модели межбюджетных отношений демонстрирует ряд важнейших пробелов. К примеру, введенный с 1999 года механизм межбюджетного регулирования посредством бюджетных изъятий и субвенций не обеспечивает нужной устойчивости в межбюджетных отношениях. Так, наблюдается неизменная тенденция роста финансовой помощи регионам из республиканского бюджета, которая предоставляется в виде субвенций. В государстве идет процесс перехода областей из категории «доноров центрального бюджета» в категорию «реципиентов центрального бюджета».

«Что касается межбюджетных потоков, которые поступают в регионы в виде целевых инвестиционных трансфертов, то этот механизм является не совсем прозрачным и сопровождается определёнными недостатками. Анализ освоения денежных средств республиканского бюджета, которые выделяются местным бюджетам на освоение инвестиционных проектов, показывает, что процесс их освоения не контролируется со стороны некоторых администраторов республиканских бюджетных программ, ограничивающие свою ответственность перечислением соответствующих средств на счета местных бюджетов. В итоге данные об исполнении отдельных республиканских бюджетных программ в полном объеме не соответствуют действительности, так как на местном уровне кассовое исполнение может не достигать и до 50%, что приводит к оседанию средств на счетах местных бюджетов. Кроме того, утверждение в республиканском бюджете целевых и нецелевых инвестиционных трансфертов в функциональных группах расходов с указанием администраторов бюджетных программ министерств способствовало двойному

отражению сумм в кассовых расходах республиканского и местных бюджетов» [61].

Нужно учесть, что выделенные в 2003 году из республиканского бюджета официальные трансферты и средства из резерва Правительства РК в бюджете некоторых регионов составили от 50-70 процентов от объема государственного бюджета. К примеру, в Жамбылской области удельный вес официальных трансфертов составил 70,6 % от всех поступлений, Кызылординской области – 55,0%, Южно-Казахстанской области – 52,4% [61].

Система межбюджетных трансфертов, которая служит инструментом бюджетного выравнивания, на местном уровне государственного управления воспринимается как непрозрачный механизм выравнивания местных бюджетов, который ограничивает экономические стимулы развития регионов.

Функционирующая система бюджетных изъятий является также дискуссионной, имеющая отрицательный эффект на стремление регионов существенно пополнять доходную часть своих бюджетов.

Все это доказывает то, что система межбюджетных отношений не создает стимулов для обеспечения самостоятельности местных бюджетов. К примеру, многие бюджетные программы на местах реализовываются за счет официальных трансфертов из республиканского бюджета при наличии резервов дополнительного пополнения доходной части бюджетов. В 2002 году в частности, для обеспечения максимально полного поступления акцизов в соответствии с внесенными дополнениями и изменениями в Закон Республики Казахстан «О бюджетной системе» уплата акцизов на все виды спирта и алкогольной продукции была передана из республиканского бюджета в местные бюджеты. В 2003 году при этом объем производства и реализации алкогольной продукции составил 3,4 млн. тенге, что на 42,4% меньше по сравнению с показателями 2002 года, что плохо сказывается на соответствующих поступлениях [61].

Данный анализ доказывает о том, что система межбюджетных отношений не способствует проявлению инициатив со стороны местных органов по изысканию дополнительных доходов бюджета.

Согласно ст. 3 БК РК бюджет — централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций [6].

На сегодняшний день существует полемика взглядов на данное понятие. Так, например Е.Ю. Грачева определяет бюджет как централизованный фонд денежных средств [62, с.46-47].

В нашем представлении данное определение является не полным, то есть целевая направленность бюджета не обозначена, не обозначен также собственник фонда.

Вряд ли можно признать удачным и такое определение, согласно которому бюджет - это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства [63, с.132].

Бюджет не является формой, он является самим фондом денежных средств. Данное определение можно отнести к любому государственному денежному фонду, поскольку все они предназначены " для финансового обеспечения задач и функций государства".

Таким образом, то, как определил понятие бюджет наш законодатель, на наш взгляд, является более точным и раскрытым определением, дающим полную характеристику данной дефиниции.

Бюджет это сложное явление, имеющее несколько значений, обозначающих ту или иную его характерную черту. В соответствии с этим термин "бюджет" имеет несколько значений и употребляется в разных смыслах. В финансовом праве выделяют следующие значения бюджета: 1) в материальном смысле; 2) как экономическая категория; 3) в финансово-организационном смысле; 4) как правовая категория.

В материальном смысле бюджет – это государственный денежный фонд. Этот фонд предназначен для реализации задач и функций государства, имеющих общегосударственное значение. Бюджет является основным и суммарным денежным фондом для всех уровней финансовой системы государства.

Как экономическая категория бюджет – это совокупность экономических отношений, которые возникают в связи с формированием и распределением основного государственного денежного фонда, предназначенного для финансирования задач и функций государства общего значения на центральном и местном уровне.

В финансово-организационном смысле бюджет – это финансовый план формирования и распределения создаваемого на центральном и местных уровнях государственного денежного фонда, предназначенного для выполнения задач и функций государства общего значения.

Как правовая категория бюджет – это финансово-правовой акт, посредством которого утверждается финансовый план формирования и распределения создаваемого на центральном и местных уровнях государственного денежного фонда, предназначенного для финансирования общегосударственных задач и функций [64, с.32].

С экономической точки зрения бюджет современного государства - это сложный многоплановый инструмент, отражающий компромисс в соотношениях социально-экономических интересов различных участников финансовых отношений. Бюджет отражает политическую и социальную динамику общества [65, с.22].

Бюджетный кодекс РК определяет бюджетную систему следующим образом: "бюджетная система - это совокупность бюджетов и Национального фонда Республики Казахстан, а также бюджетных процесса и отношений";

Бюджетные системы могут быть 2 видов:

1) системы, основанные на принципе бюджетного централизма, когда каждый нижестоящий бюджет входит в состав вышестоящего бюджета;

2) бюджетные системы, основанные на принципе автономности бюджетов административно-территориальных единиц.

В Республике Казахстан в соответствии с Бюджетным кодексом в бюджетную систему включены следующие виды и уровни бюджетов:

- республиканский бюджет;
- областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы;
- бюджет района (города областного значения).

По бюджетному законодательству все виды и уровни бюджета являются самостоятельными. В структуре бюджетной системы страны рассматриваются также чрезвычайный государственный бюджет и Национальный фонд Республики Казахстан.

Чрезвычайный государственный бюджет на основе республиканского и местных бюджетов вводится в случаях чрезвычайного или военного положения в Республике Казахстан. О принятии чрезвычайного государственного бюджета незамедлительно информируется Парламент Республики Казахстан. На время действия чрезвычайного государственного бюджета действие закона о республиканском бюджете и решений маслихатов о бюджетах всех уровней местного бюджета приостанавливается. С прекращением действия чрезвычайного государственного бюджета производится уточнение республиканского и местных бюджетов. Основанием для введения чрезвычайного бюджета является введение по решению Президента Республики Казахстан чрезвычайного положения в РК или значительный экономический и финансовый ущерб, нанесенный экономике в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, имеющих глобальный характер распространения.

Основой Национального фонда РК служат финансовые активы государства, аккумулированные на счете Правительства РК в Национальном банке РК, а также активы в виде иного имущества, кроме нематериальных активов. Средства этого фонда предназначены для обеспечения стабильного социально-экономического развития государства, накопления финансовых активов и иного имущества, снижения зависимости экономики от сырьевого сектора и воздействия неблагоприятных внешних факторов.

Центральное место в бюджетной системе страны занимает республиканский бюджет, на соответствующий финансовый год, который утверждается законом РК. В статье 7 Бюджетного кодекса РК республиканский бюджет определяется как централизованный денежный фонд, формируемый за счет налоговых и других поступлений, и предназначенный для финансового обеспечения задач и функций центральных государственных органов, подведомственных им государственных учреждений, а также реализации общереспубликанских направлений государственной политики.

Правовой основой республиканского бюджета на сегодняшний день является закон РК "О республиканском бюджете на 2013 - 2015 год" от 23 ноября 2012 года. Экономическая ситуация в стране не стабильна в связи с этим в данный закон уже были внесены изменения и дополнения, связанные с

задачами которые были освещены в Послании Президента Республики Казахстан - лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 31 января 2012 года. В послании Президент определил 10 приоритетных направлений, которые надо совершенствовать и выполнять, в связи с этим было внесено следующее предложение: "Вношу предложение Правительству и Парламенту пересмотреть бюджет, чтобы выделить необходимые средства для реализации вышеназванных проектов. Нам придется позаимствовать кредиты у Национального фонда на осуществление проектов. Я считаю, что это правильно. Эти деньги будем вкладывать в собственную экономику" [2].

Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2013 – 2015 годы», был рассмотрен Мажилисом Парламента и вступил в законную силу с 24 июня 2013 года.

Каждый бюджет состоит из двух частей: доходной и расходной. Однако Бюджетный кодекс раскрывает структуру бюджета несколько сложнее. В нем предусмотрено, что структура бюджета состоит из:

1. Поступлений в бюджет, а именно: а) доходы, б) суммы погашения бюджетных кредитов, в) поступления от продажи финансовых активов государства, г) займы.

2. Доходов бюджета, а именно: налоговые, неналоговые поступления, поступления от продажи основного капитала, поступления трансфертов.

3. Дефицита (профицита) бюджета;

Профицит бюджета - это превышение общей суммы поступлений в бюджет над объемом расходов и выделяемых на возвратной основе кредитов.

Дефицит бюджета - это превышение объема расходов и выделенных из бюджета на возвратной основе кредитов над общей суммой поступлений в бюджет.

Дефицит бюджета является отрицательным фактором, профицит рассматривается как положительное явление, поскольку оно указывает на финансовое благополучие государства.

Приведем в пример выдержки из закона Республики Казахстан от 23 ноября 2012 года № 54-V " О республиканском бюджете на 2013-2015 годы ":

"Утвердить республиканский бюджет на 2013-2015 годы согласно приложениям 1, 2 и 3 соответственно, в том числе на 2013 год в следующих объемах: 1) доходы – 5 132 695 739 тысячи тенге, в том числе по: налоговым поступлениям – 3 504 856 329 тысяч тенге; неналоговым поступлениям – 75 741 504 тысяч тенге; поступлениям от продажи основного капитала – 7 700 000 тысяч тенге; поступлениям трансфертов – 1 544 397 906 тысяч тенге; 2) затраты – 5 888 519 110 тысяч тенге; 3) чистое бюджетное кредитование – 41 581 562 тысяч тенге, в том числе: бюджетные кредиты – 122 875 156 тысяч тенге; погашение бюджетных кредитов – 81 293 594 тысяч тенге" [19].

Бюджетная система является важнейшим инструментом финансовой политики любого государства, она используется для сохранения целостности государства, преодоления кризисных ситуаций в экономике, решения наиболее

острых социальных проблем и это обстоятельство обуславливает зависимость правового регулирования бюджетных отношений от проводимой государством финансовой политики. Вместе с тем, бюджетная система страны регулируется бюджетным правом, правовое регулирование которого, отражает наличие некоторых ее устойчивых свойств.

Бюджетная система представляет собой сложноорганизованный объект, изучение которого требует строгого системного подхода, позволяющего исследовать объект в качестве сложного явления, состоящего из целого ряда составных частей, связи между которыми образуют его относительно неизменную структуру и обеспечивают его целостность.

По мнению большинства правоведов бюджетная система построена на основе принципа бюджетного основания, реализация которого призвана обеспечить субъектам республиканского бюджета необходимый и достаточный объем полномочий в бюджетной и налоговой сферах для самостоятельного решения за счет собственных средств вопросов, отнесенных к их ведению конституцией государства.

В демократическом государстве процессы формирования общегосударственных финансовых ресурсов и их расходования отличаются от аналогичных процессов унитарного государства. Особенности настолько существенны, что позволяют исследователям говорить об особом явлении бюджета, опирающемся на самостоятельное усмотрение в решении бюджетных вопросов публичных органов субъектов и собственную, отделенную от общегосударственной, финансовую базу.

На признание законодателем принципа бюджетного построения указывают, по мнению специалистов, некоторые нормы Конституции РК [1] положения Бюджетного кодекса РК, Республиканских законов «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РК», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РК», «О финансовых основах местного самоуправления в РК». Указанные нормативные акты предоставляют органам государственной власти и органам местного самоуправления определенные права на получение налоговых и неналоговых доходов, на получение финансовой помощи, на компенсацию дополнительных расходов и др., совокупность которых расценивается исследователями как самостоятельность уровней публичной власти. Большинство исследователей (как юристов, так и экономистов) отмечает несовершенство существующих бюджетной и налоговой систем. Многочисленные предложения по развитию законодательства, высказанные в научной литературе, направлены на достижение уровня правового регулирования бюджетной и налоговой сферах [66, с.92].

Наряду с понятием «бюджетный процесс» в научную литературу введены также термины «фискальный процесс», «налоговый процесс», «бюджетно-налоговый процесс». Система бюджетных отношений в Республике Казахстан является актуальным полем исследований, терминологический и

понятийный инструментарий которого находится в стадии первичной разработки. Наиболее универсальным определением бюджетного процесса служит, на наш взгляд, дефиниция, предложенная Н.М. Добрыниным: «бюджет - совокупность действующих в стране механизмов и методов организации налоговых и бюджетных потоков по уровням ее территориальной иерархии, базирующихся на децентрализации управления финансовыми (бюджетными) ресурсами государства, которая подразумевает распределение бюджетных ресурсов и полномочий между уровнями власти и управления» [67, с. С. 69-70].

Одним из проявлений принципа бюджетного строения является нормативно закрепленная структура бюджетной системы. Согласно ст. 6 БК РК бюджетная система РК имеет двухуровневую структуру [68, с.53]. На первом уровне находится республиканский бюджет и государственные социальные внебюджетные фонды. Второй уровень включает в себя бюджеты субъектов и территориальные бюджеты внебюджетных социальных фондов (территориальные фонды обязательного медицинского страхования) и объединяет местные бюджеты. Такая структура конституционна, она учитывает устройство государства, поскольку субъекты имеют бюджеты, выделенные в отдельный уровень управления. Отражен и конституционно-правовой статус местного самоуправления: местные бюджеты обособлены, и это согласуется со ст. 88 Конституции РК, не включающей органы местного самоуправления в систему государственных органов. Более того, Бюджетный кодекс РК, развивая конституционные положения о самостоятельном осуществлении государственной власти (за пределами исключительного и совместного ведения) и самостоятельном решении вопросов местного значения органами местного самоуправления, закрепил принцип самостоятельности бюджетов в качестве основополагающего принципа бюджетного устройства РК (ст.8, ст. 9 БК РК).

Структура двухуровневой бюджетной системы РК для достижения согласования с конституционными требованиями самостоятельности государственной и местной властей должна подкрепляться соответствующим набором бюджетных полномочий каждого уровня власти. Конституционно данный статус субъектов РК и местных образований в бюджетной сфере нашел свое закрепление в принципе самостоятельности бюджетов.

Принципа самостоятельности подробно расписывается Бюджетным кодексом РК. Можно различить организационную, доходную, расходную его составляющие, а также автономность имущественной ответственности каждого бюджета. Организационная составляющая самостоятельности бюджетов заключается в наделении органов соответствующего уровня полномочиями по формированию бюджета (включая составление проекта, рассмотрение, утверждение, исполнение и контроль) и в одновременном запрете вторжения органов иных уровней публичной власти в этот процесс.

Доходная составляющая принципа самостоятельности бюджетов включает в себя право « держателей бюджета », которыми являются публичные образования на определенную часть доходов от всех доходов бюджетной системы. При этом само право на доходы неоднородно, в его составе

выделяются абсолютные, относительные и условные правомочия. Лишение любого «держателя бюджета» абсолютного права на доходы недопустимо, в силу конституционных противопоказаний. Абсолютные бюджетные правомочия неотчуждаемы – каждый бюджет имеет право на доходы, которые условно можно назвать собственными доходами. Относительные правомочия публичных образований реализуются в процессе первичного бюджетного регулирования (распределения доходных источников), они вытекают из равенства правового статуса публичных образований в налоговой и бюджетной сфере и предполагают право бюджетов на закрепленные и (или) регулирующие доходы. Условные правомочия призваны учесть разницу в фактическом положении территорий (экономическом, демографическом, социальном и т.д.) и обеспечить конституционное равенство прав граждан на всей территории Республики Казахстан. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности регионов и местных образований происходит в рамках вторичного бюджетного регулирования - оказания финансовой помощи.

Расходная составляющая самостоятельности бюджетов предполагает соответствие направления расходования бюджетных средств государственным полномочиям «держателей бюджета». Определяющим элементом здесь является именно набор государственных полномочий, обусловленный, в свою очередь, нормами самой Конституции РК и нормами законодательных актов из нее вытекающими. Самостоятельное осуществление, в рамках действующего разграничения, публичных функций требует самостоятельных расходных полномочий публичных образований.

Логичным завершением принципа самостоятельности бюджетов является требование автономной имущественной ответственности каждого «держателя бюджета» как публичного образования.

По бюджетному законодательству бюджетные образования не отвечают по «чужим» бюджетным долгам, если не использовались специальные «бюджетные» гарантии, не допускается также компенсация потерь одного бюджета за счет другого бюджета (ст.ст. 35 и 108,109 БК РК). Конструкция ответственности «держателей бюджета» концептуально совпадает с гражданско-правовой ответственностью всех участников гражданского оборота. Такой единый подход законодателя к определению имущественной ответственности публичного субъекта как в гражданско-правовой, так и бюджетной сферах представляется верным, поскольку в обоих случаях публичный субъект равным образом отвечает по своим обязательствам своей казной.

Содержания принципа бюджетного строения составляет именно самостоятельность каждого бюджета бюджетной системы во всех ее проявлениях. Самостоятельность бюджетов обеспечивает самостоятельность власти публичных субъектов, без которой невозможно существование государства.

Вместе с тем, анализ действующего с 1993 года бюджетного и налогового законодательства, тенденции, обнаруживающиеся в производимых изменениях,

позволяет усомниться в существовании бюджетного подчинения как явления, на котором основывается регулирование бюджетных отношений. При всей кажущейся логичности и завершенности правового регулирования принципа самостоятельности бюджетов и его неразрывной связи представляется, что все-таки сущностью бюджетной системы РК является унитаризм.

Бюджетное законодательство последних 20 лет, его содержание и направление развития, позволяет выделить такие свойства бюджетной системы как иерархичность, централизация, целевой характер бюджетных средств. Названная совокупность свойств отражает состояние бюджетной сферы государства современного периода его развития, характеризующегося тем, что этап рождения бюджетной системы, продолжился не периодом эволюционного развития, а энергичным этапом ее реформирования.

Свойство единства системы появилось и стало развиваться как противовес свойству самостоятельности элементов бюджетной системы (публичных образований). Негативные моменты самостоятельности (потеря управляемости финансовых потоков в масштабе всей страны; нежелание или неспособность органов власти и органов местного самоуправления брать на себя ответственность за нарушения в бюджетной сфере) вынудили центральные ведомства пойти на сокращение бюджетных полномочий регионов и местного самоуправления, на введение в бюджетную сферу элементов косвенного, а затем и прямого принуждения. Бюджетный унитаризм возник как инструмент, позволяющий организовать слаженное функционирование всей бюджетной системы. Интенсивное и разнообразное использование подобных способов правового регулирования привели к приоритету унитаризма в сущностных свойствах всей бюджетной системы государства. О существенном перерождении всей бюджетной системы страны свидетельствует, на наш взгляд, и то обстоятельство, что принудительные механизмы переносятся и используют те же инструменты по отношению и к местным бюджетам.

Свойства иерархичности и централизации бюджетной системы являются в некотором роде антиподами друг другу, поскольку централизация предполагает наличие единственного центра управления системой, иерархичность же указывает на существование нескольких управляющих воздействий. В бюджетной системе страны названные свойства взаимно дополняют друг друга и лишь только усиливают ее свойство единства. Свойство централизации характеризует сущность управляющего воздействия - оно формируется в одном центре и является обязательным для всех бюджетов и подкрепляется едиными мерами воздействия и административного принуждения. Иерархичность гарантирует доведение управляющего воздействия до каждого элемента бюджетной системы и обеспечивает жесткий контроль за его исполнением. Жесткая централизация бюджетной системы может быть ослаблена механизмом обратной связи, предполагающем в обязательном порядке учет интересов региональных и местных бюджетов. Свойство иерархичности «исправляется» включением в действие согласительных процедур при разногласиях между выше- и нижестоящим

бюджетами. Отдельные элементы согласительных процедур, а также обратная связь как неотъемлемый институт управления любой системой присутствуют в бюджетной системе, однако их роль и значение незначительны, что не позволяет нейтрализовать усиливающиеся свойства централизации.

В развитии бюджетного законодательства, начиная с принятия Конституции Республики Казахстан 1995 года, отчетливо просматривается тенденция усиления оригинальности начал в построении бюджетной системы и сокращение сферы действия принципа самостоятельности бюджетов.

Во-первых, принцип самостоятельности бюджетов имеет ограничения, изначально предусмотренные в Бюджетном кодексе РК. Во-вторых, принцип самостоятельности бюджетов регулярно отрицается текущим бюджетным законодательством. В-третьих, содержание принципа единства бюджетной системы входит в противоречие с принципом самостоятельности бюджетов. В-четвертых, постоянное реформирование налоговой и бюджетной системы осуществляется в направлении отказа от принципа самостоятельности. Рассмотренные в своей совокупности ограничения свидетельствуют о существенно иных свойствах бюджетной системы, нежели те, которые присущи системам, построенным на принципе самостоятельности.

В самом Бюджетном кодексе РК присутствует целый ряд ограничений, среди которых можно выделить организационные, доходные, расходные и ограничения в сфере автономной имущественной ответственности.

1. *Организационные* ограничения проявляются в возможности передачи исполнения бюджета одного уровня органам другого бюджетного уровня в ситуации обнаружившегося несоответствия заданных Бюджетным кодексом параметров бюджетов субъектов и местных бюджетов (ст. 112 БК РК) и праве (обязанности) вышестоящего бюджета на проведение проверок бюджетов другого уровня при предоставлении финансовой помощи (ст.ст. 44 и 125 БК РК). Получение бюджетами областей финансовой помощи из государственного бюджета на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности способно привести к полной утрате организационной самостоятельности, поскольку она обусловлена подписанием соглашения об исполнении бюджета через казначейство (ст. 122 БК РК).

Кроме того, отчетливо наблюдается зависимость нижестоящих бюджетов от вышестоящих в процессе формирования бюджетов. Зависимость возникает в связи с невозможностью установить собственную доходную базу бюджета до утверждения показателей вышестоящего бюджета по передаваемым расходам и соответствующим им доходам, отчислениям от регулирующих доходов, размеров финансовой помощи и др.

Изменения в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между различными бюджетами, свидетельствуют об усилении организационной зависимости. В законодательстве появляется такое понятие как администраторы программ, которая осуществляет управление бюджетом для временного осуществления полномочий по финансированию расходов, в случае допущения им нарушений действующего бюджетного

законодательства. На государственные органы также могут быть возложены обязанности по осуществлению отдельных бюджетных полномочий органов местного самоуправления.

Независимость публичных органов и уровней бюджетной системы в бюджетном процессе ограничена путем установления дополнительных обязанностей. Так, для местных образований обязательным становится исполнение требований, предъявляемых к порядку замещения должности руководителя администратора программ. Расширяется перечень сведений, подлежащих обязательному опубликованию - кроме годового отчета об исполнении бюджета, необходимо также публикация ежеквартальных сведений о ходе исполнения бюджета, а также данных о численности государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений с указанием фактических расходов на их денежное содержание. Аналогичные императивные требования адресованы органам местного самоуправления, которые обязаны опубликовать (либо довести до сведения населения иным способом) годовой отчет об исполнении местного бюджета, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности служащих, работников учреждений с указанием фактических расходов на их денежное содержание. Обязательными становятся и публичные слушания по проекту бюджета и проекту годового отчета об исполнении бюджета.

Об усилении унитарных свойств бюджетной системы свидетельствует, на наш взгляд, факт использования аналогичных способов регулирования отношений в области предъявления требований к гласности бюджетов, формирования финансовых органов, управления в ситуации «несостоятельности» бюджетов в отношении как бюджетов субъектов РК, так и местных бюджетов.

2. *Доходные* ограничения заключаются в предельно низком уровне собственных (неотчуждаемых) налоговых доходов в общей системе доходов каждого бюджета, а именно налоговые доходы составляют основу любого бюджета и обеспечивают его стабильность. Собственными налогами необходимо признавать такие платежи, которые полностью зачисляются в доход соответствующего бюджета и не распределяются законодателем с целью достижения сбалансированности всей бюджетной системы. Такие собственные налоговые доходы бюджета в 2009-2012 года, складывающиеся из таможенных платежей и налога на операции с ценными бумагами составили около 20% налоговых доходов. В 2011 году они складывались также из таможенных пошлин, налога на операции с ценными бумагами, и составили чуть более 18% от всей суммы запланированных налоговых доходов.

Такой уровень собственных налоговых доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы свидетельствует не о самостоятельности бюджетов, а об их зависимости.

Само понятие «собственные налоговые доходы» носит скорее теоретический, чем практический характер, предпринятая нами попытка отнести к таковым лишь те налоги, которые полностью зачисляются в

определенный бюджет, имеет значение лишь в плане доказывания того, что каждый бюджет имеет право на «свои» налоги, вытекающее из статьи 51 БК РК.

Законодатель трактует анализируемое явление более чем противоречиво. Согласно ст. 51 БК РК и ст. 11 Закона «О финансовых основах местного самоуправления в РК» к собственным относятся доходы как полностью зачисляемые в бюджеты, так и подлежащие зачислению в части, размер которой зависит от вышестоящего бюджета. Однако и такое понимание собственных доходов не снимает проблемы несбалансированности большинства бюджетов и местных бюджетов, которая решается путем использования института финансовой помощи. Сам факт получения бюджетом финансовой помощи из вышестоящего бюджета исключает состояние самостоятельности бюджета.

Переосмысление законодателем понятия собственных доходов бюджета проявилось в разделении источников доходов бюджетов в зависимости от вида расходных полномочий. Идея реформирования бюджетных отношений в части разграничения доходов бюджетов оформилась в следующую схему: собственные полномочия - собственные доходы; переданные полномочия - переданные субвенции.

3. Суть расходных ограничений заключается в изначальной «заданное» расходов. Публичные органы всех уровней вправе расходовать бюджетные средства исключительно в соответствии с бюджетной классификацией (статья 28 БК РК). Анализ содержания функциональной и экономической бюджетной классификаций показывает, что выйти за их пределы практически невозможно, так как иначе возникает противоречие расходования бюджетных средств финансовой цели бюджета - обеспечением функций государственных образований. Публичные органы каждого уровня бюджетной системы имеют свой «набор» функций, и определяется он не собственными решениями властных органов, а Конституцией РК и принятыми в соответствии с ней законами. Таким образом, известное деление расходов на обязательные и факультативные и положение о том, что факультативные (дополнительные) расходы возможны только после осуществления обязательных, все равно ограничено непреложным требованием соответствия бюджетных расходов государственным функциям. Бюджетным аспектом ограничения расходных полномочий государственных и местных органов является правило пункта 3 статьи 136 БК РК - пока не обеспечено финансирование минимальных государственных социальных стандартов на уровне минимальной бюджетной обеспеченности, не могут финансироваться расходы, не связанные с обеспечением указанных стандартов.

Можно утверждать, что в расходовании бюджетных средств самостоятельность органов заключается лишь в определении размера заданной расходной статьи (точнее — надбавок к минимальным государственным стандартам или нормативам минимальной бюджетной обеспеченности).

Другим «естественным» ограничителем самостоятельности бюджетов в осуществлении расходов является факт отсутствия четкого распределения полномочий между публичными органами - держателями бюджетов соответствующего уровня. Попыткой преодоления указанного обстоятельства является перечень полномочий органов государственной власти по предметам совместного ведения, которые осуществляются самостоятельно за счет средств регионального бюджета, и исполнительных органов государственной власти. Перечни собственных полномочий органов местного самоуправления появились и в Законе «О местном государственном управлении самоуправления в Республике Казахстан» [18].

Однако и наличие соответствующих перечней не снимает проблему ограничения самостоятельности уровней бюджетов и местных образований в сфере расходов бюджетов, поскольку указанные перечни формируются не самостоятельно, а «спускаются» сверху и могут быть изменены только законом. Пожалуй, наиболее отчетливым проявлением принципа самостоятельности является запрет изъятия остатка бюджетных средств на момент завершения исполнения бюджета. Именно этот запрет и является водоразделом между прежним единым государственным бюджетом и нынешней бюджетной системой. Этот несомненный островок самостоятельности вызывает в ряде случаев трудно решаемые проблемы. Речь идет о профицитных системах местных бюджетах, когда избыток бюджетных средств образовывается не в результате разумной и целенаправленной деятельности органов местного самоуправления, а из-за перекосов налоговой системы или отсутствия возможности осуществления бюджетных расходов. Изъять бюджетные средства у областных образований для передачи их другим бюджетам невозможно в силу запрета статьи 8 БК РК. Осознание масштабов этого явления привело к включению в закон нормы об «обратных трансфертах», которая и должна решить в рамках конституционного статуса местного самоуправления проблему избыточного финансирования.

До принятия Бюджетного кодекса РК и уже во время его действия существовали и существуют отступления от принципа самостоятельности, которые отрицают его абсолютный характер. Так, закон «О Республиканском бюджете на 2011-2013 годы» (ст. 9) предусматривает правило, согласно которому все республиканские и местные налоги и сборы зачисляются на счета органов республиканского казначейства для последующего перечисления в соответствующие бюджеты [69, с.183]. Аналогичная норма содержалась и в Республиканском «О республиканском бюджете на 2012 год». Указанное правило, с учетом отсутствия права областных и местных образований на формирование собственных налоговых органов практически полностью лишает их какой-либо самостоятельности в сфере исполнения бюджетов по налоговым доходам.

В 2011-2012 году норма о зачислении налоговых сумм на счета республиканского казначейства появилась и в налоговом законодательстве, что указывает, по нашему мнению, на устойчивую тенденцию в действиях

законодателя по организации полномасштабного контроля за всеми налоговыми доходами бюджетной системы. Статья 346 НК РК предписывает концентрацию налоговых платежей, взимаемых в рамках специальных налоговых режимов (упрощенная система налогообложения и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности), на счетах казначейства, при том, что указанные средства подлежат распределению между уровнями бюджетной системы и являются источниками доходов бюджетов всех уровней, а также внебюджетных фондов.

Аналогичное ограничение, касающееся земельного налога и неналоговых доходов в виде арендной платы за земли городов и поселков, а также средств от продажи земельных участков или права их аренды, содержится в ст.ст. 12 и 13 республиканского закона «О республиканском бюджете на 2011-2013 года».

Попытки органов местного самоуправления добиться судебной защиты своей организационной самостоятельности не всегда достигают цели. Следует заметить, что определение порядка предоставления финансовой помощи и исполнение бюджета это существенно разные явления. Бюджетный кодекс РК допускает заключение соглашения о передаче исполнения бюджета другому уровню публичной власти в качестве условия получения финансовой помощи, однако, ограничения в отношении местных бюджетов не предусмотрены. Более того, практика пошла по пути заключения подобных соглашений только в пределах кассового исполнения бюджетов и только в отношении дотационных субъектов. Угроза самостоятельности местного бюджета заключается в лишении права органа местного самоуправления не только на составление бюджетной росписи, но и таких полномочий как, введение режима сокращения расходов, индексации, блокировки и перемещения расходов.

Если внимательно взглядеться в нормы, регулирующие имущественную ответственность публичных субъектов в бюджетной сфере, то обнаруживаются ситуации, когда публичный субъект освобождается от неблагоприятных последствий, что также указывает на его несамостоятельность. Таковой является ситуация передачи исполнения региональных и местных бюджетов под контроль государственных органов вышестоящего уровня управления.

Существенным аргументом, на наш взгляд, бюджетной системы РК, является принцип единства бюджетной системы (ст. 26 БК РК). При этом, разумеется, сам принцип единства бюджетной системы не препятствует существованию единой бюджетной системы в государстве, однако, объем регулируемых отношений, подпадающий под действие принципа единства несоизмеримо больше круга отношений, охватываемых принципом самостоятельности бюджетов, что превращает его в принцип второго, подчиненного уровня. Так, согласно ст. 26 БК РК единство бюджетной системы проявляется в единстве правового регулирования, предполагающие унифицированность нормативных актов, составляющих бюджетное законодательство каждого уровня бюджетной системы. Прежде всего, это касается форм бюджетной документации, ответственности за нарушение

бюджетного законодательства, порядка финансирования расходов бюджетов всех уровней, ведения бухгалтерского учета средств всех бюджетов и др.

Оценивая в совокупности все предусмотренные в БК РК ограничения, а также наличествующие в текущем бюджетном законодательстве отступления от принципа самостоятельности бюджетов следует признать, что их объем настолько велик и имеет тенденцию к расширению, что бюджетная система РК приобретает дополнительные свойства, характерные именно для бюджетных систем унитарного типа. Такими свойствами, с нашей точки зрения, являются иерархичность и централизация.

Вместе с тем, нельзя не признать объективности и неизбежности ограничений принципа самостоятельности бюджетов. Самостоятельность любого бюджета объективно ограничена вхождением его в бюджетную систему государства. Нельзя игнорировать также и состояние экономики и, в особенности, региональные различия, преодоление которых объективно заставляет областные и городские центры усиливать свое влияние, путем организации унитарной бюджетной системы.

Развитие экономики во многом определяется состоянием финансовой системы страны. Роль, место и значение финансовых, кредитных, бюджетных отношений в социально-экономическом развитии государства очевидны, поскольку от состояния этих отношений зависит достижение оптимального уровня таких макроэкономических показателей, как прирост валового внутреннего продукта, уровень безработицы и инфляции, состояние платежного баланса, валютного курса и других. Вместе с тем, реформирование всей бюджетно - финансовой системы Республики Казахстан поставило на повестку дня коренную перестройку ее основного звена - бюджетной системы. Более двадцати лет независимого развития наша страна целенаправленно идет по пути построения рыночной экономики, основанной на частной собственности и свободной конкуренции. Проведение масштабных трансформаций, которым подверглось государство с момента обретения Казахстаном независимости, происходило как посредством изменения роли и функций государства в регулировании новых общественных отношений, так и путем создания инфраструктуры и институциональных основ функционирования рыночной экономики и независимого государства, что требовало серьезных финансовых затрат с его стороны. За весь этот период проводилась огромная работа по совершенствованию бюджетного процесса, созданию адекватного механизма государственного финансового контроля и обеспечению прозрачности использования средств государственного бюджета на нужды общества. За эти годы бюджетная система страны перетерпела значительные перемены и прошла через ряд этапов реформирования [70, с. 32]. С начала 90-х годов в этом процессе можно выделить 3 этапа: 1991-1999 годы, 2000-2006 годы, 2007-2012 годы.

Первый этап позволяет говорить о начале перехода к социально ориентированной рыночной экономике. 17 декабря 1991 года был подписан первый Закон «О бюджетной системе», который определил бюджетное

устройство Казахстана. Основной его идеей являлось предоставление самостоятельности частям бюджетной системы: республиканского и местных бюджетов. Вместе с тем, в силу объективных трудностей периода становления независимости, государство вынуждено было заниматься решением проблем в бюджетной сфере преимущественно текущего характера, что не позволяло органам власти системно реагировать на те изменения, которые происходили в социально-экономической жизни общества. Началось создание правовой основы функционирования новой бюджетной системы и системы государственного финансового контроля, стали создаваться соответствующие институты. Были четко разграничены функции и полномочия республиканского и местных бюджетов, создана правовая база функционирования двухуровневой бюджетной системы. Второй этап, характеризовавшийся начавшимся экономическим ростом и появлением у государства средств от продажи углеводородов, позволил создать предпосылки для проведения активной экономической политики. В целом этот период можно оценить как период стихийной децентрализации межбюджетных отношений. В эти годы система межбюджетных отношений отличалась жесткой централизацией финансовых ресурсов. Незавершенность процесса реформирования послужила одной из причин обострения кризиса межбюджетных отношений и местных финансов, усиления субъективизма и политического торга с местными бюджетами за финансовые ресурсы. В эти годы массовый характер приобрели неисполнение бюджетов разных уровней, задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, резко возросли долги местных бюджетов. В 1995 году вели новое налоговое законодательство, а также создание органов Казначейства обусловили подготовку Закона Республики Казахстан «О бюджетной системе» 24 декабря 1996 года. 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 исполнительных местных органов. Законом доходы государственного бюджета разделены на общегосударственные налоги, сборы, платежи и местные налоги и сборы. Несмотря на то, что закон декларировал независимость местных бюджетов, тем не менее бюджеты всех уровней образовывали иерархическую систему, все уровни которой были тесно связаны между собой. Закон не работал, и межбюджетные отношения носили скорее обязательный характер, нежели экономический. В полном соответствии с действующим законодательством страны принципы построения современной бюджетной системы отражают все тенденции современного состояния бюджетного процесса в стране. В качестве объекта управления выступают: во-первых, бюджетные ресурсы обязаны отражать состояние экономики на определенный период времени и соответствовать необходимым потребностям общества; во-вторых, государственный бюджет является основой деятельности государства как экономического агента, и в связи с их ограниченностью вынуждают

государственных органов соблюдать экономию. Кроме того, управление предполагает четкую оценку абсолютных значений потребности в денежных средствах, так как чрезмерное количество средств не будет являться преимуществом, а скорее недостатком, поскольку в этом случае теряется прибыль, которую можно было получить при инвестировании этих «излишек» денег. Размер запаса «прочности», имеющейся в распоряжении государства, зависит от прогнозируемого движения денежных средств, предполагаемых расходов наличных денег. Поэтому дальнейшее реформирование бюджетной системы отражает рассмотренные выше тенденции, когда бюджет в Казахстане не только баланс главного денежного фонда страны, но и важнейший финансовый и экономический инструмент сбалансированного движения централизованных финансовых потоков [71, с. 14].

Бюджетная деятельность государства представляет собой одно из направлений финансовой деятельности государства.

Бюджетная деятельность - это деятельность государства в целом или в лице уполномоченных органов по организации бюджетного устройства, а также по формированию, распределению и организации использования центрального и местных бюджетов.

В процессе осуществления государством бюджетной деятельности возникает такая разновидность общественных отношений, как бюджетные правоотношения. Бюджетные отношения подразделяются на материальные и организационные.

Материальные бюджетные отношения опосредуют движение денежных средств в бюджет, выражая процессы его формирования, или, напротив, из бюджета, выражая процессы его распределения. Одним из субъектов этих отношений всегда выступает само государство. Соответственно этому материальные бюджетные отношения могут быть двух видов: а) отношения, связанные с формированием бюджета (доходные бюджетные отношения); б) отношения, связанные с распределением бюджета (расходные бюджетные отношения).

Материальные бюджетные отношения характеризуются следующими признаками.

1. Они являются разновидностью экономических отношений.

Обусловлено это в первую очередь тем, что посредством таких отношений производится распределение и перераспределение валового внутреннего продукта.

Как отмечается в экономической литературе, «возникновение бюджетных отношений немислимо вне государства; но будучи связанными с государством, они, тем не менее, являются элементом базиса, а не надстройки. Бюджетные отношения – это органическая часть экономической структуры общества; их функционирование объективно предопределено тем, что нужна материально-финансовая база для осуществления государством его функций» [72, с. 251].

2. Эти отношения являются денежными, поскольку выражают процесс либо формирования государственного денежного фонда в виде бюджета

(опосредуя движение денег в этот фонд), либо процесс расходования бюджета (опосредуя движение денег из бюджета). Поэтому бюджет в материальном смысле рассматривается как денежный фонд.

3. Материальные бюджетные отношения, носящие налоговый характер, опосредуют одностороннее движение стоимости в денежной форме, не сопряженное встречным движением стоимости в товарной форме.

То есть при уплате налога налогоплательщик передает предмет налогового платежа в государственный бюджет, при этом не получая ничего взамен, а выполняя свое конституционное обязательство. Как закреплено в ст. 35 Конституции РК "Уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого" [1].

4. Материальные бюджетные отношения носят распределительный характер.

В процессе осуществления бюджетной деятельности субъекта Республики Казахстан происходит перераспределение денежной части валового внутреннего продукта сначала в пользу этого субъекта, формируя доход его бюджета, а затем – при распределении данного бюджета – деньги движутся к получателям бюджетных средств, выражая расходование бюджета. Таким образом, с экономической точки зрения распределительными будут и отношения, возникающие в процессе формирования бюджета, и отношения, возникающие в процессе его распределения.

Организационные бюджетные отношения возникают в процессе организации бюджетного устройства страны, в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета Республики Казахстан как финансового плана, а также в процессе организации использования бюджетных средств, выделенных их получателям. В пример можно привести заявление Правительства и Национального Банка об основных направлениях экономической политики на 2012 год, в котором они подводят итог по прошедшему году и ставят цели на будущий год.

Несмотря на то, что по своему содержанию данные отношения регулируют экономическое положение страны, организационные бюджетные отношения не являются экономическими и относятся к числу надстроечных общественных отношений.

Общим признаком материальных и организационных бюджетных отношений выступает то, что они обусловлены существованием государства и являются продуктом его бюджетной деятельности. Государство в целом или в лице его уполномоченных органов выступает обязательным субъектом этих отношений.

Бюджет является звеном финансовой системы страны и ему посвящено специальное правовое образование, именуемое бюджетное право. Для того чтобы рассмотреть бюджетное право изначально необходимо определить его роль и место в системе национального права. Разные ученые имеют свою точку зрения на данный вопрос, поэтому однозначно дать ответ на поставленный вопрос не представляется возможным.

В свое время Л.К. Воронова высказала мнение, что институт бюджетное право не относится ни к одной из отраслей права, а является самостоятельным межотраслевым институтом, состоящим из норм государственного, административного и финансового права [73, с.16]. Однако эту точку зрения не поддержали, так как большинство специалистов рассматривает бюджетное право как часть только финансового права. По нашему мнению вторая точка зрения является более правильной, так как даже если назвать бюджетное право межотраслевым институтом, то каким образом тогда объяснить место и значение тех норм в финансовом праве, которые посвящены бюджетным отношениям.

Если говорить о месте бюджетного права в системе финансового прав, следует согласиться с большинством авторов, которые называют бюджетное право одной из важнейших ее частей. Так, например Н.Д. Эриашвили характеризует бюджет так: " бюджет выступает как норма, связывающая деятельность государственных финансовых органов, и прежде всего министерства финансов" [74, с.71]. То есть, хотя бюджет и является звеном финансового права его нельзя абстрагировать от всех остальных систем государства.

Итак, бюджетное право является важнейшим и сложносоставным разделом особенной части финансового права, занимая там первое место.

Относительно понятия бюджетного права следует отметить, что в научной литературе существует большое количество его определений. Некоторые авторы определяют бюджетное право как основной финансовый план, вкладывая в определение его организационное значение. Например, Гуревич М.А. пишет: " Бюджетное право регулирует обширный круг финансовых отношений, возникающих в процессе составления, утверждения, основного финансового плана - бюджета" [75, с.153].

Другие авторы называют бюджет фондом денежных средств. Так Н.И. Химичева дает следующее определение: "Бюджетное право - это раздел (подотрасль) финансового права, состоящий из юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с образованием, распределением, использованием денежных фондов, сосредоточенных в государственных и местных бюджетах" [76 с.196].

Третьи авторы определяют бюджетное право посредством перечисления тех институтов, которые в него входят. Обычно называются следующие институты: а) бюджетное устройство; б) перечень бюджетных доходов и расходов; в) компетенция государства и его территориальных органов в области бюджета; г) бюджетный процесс.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что наиболее открытое и четкое определение бюджетного права дано А.И. Худяковым, оно звучит следующим образом: "Бюджетное право - это раздел особенной части финансового права, регулирующий отношения, возникающие в процессе организации бюджетного устройства, а также в связи с формированием,

распределением и организацией использования центрального и местных бюджетов" [64 с.96].

Предметом бюджетного права выступают общественные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности государства, т.е. организационные и материальные бюджетные отношения.

Следовательно, нормы бюджетного права по своему содержанию подразделяются на материальные и организационные. Бюджетные материальные нормы закрепляют структуру бюджетной системы РК, перечень доходов и расходов бюджетов, распределение их между различными бюджетами и т.д. К бюджетным организационным нормам относятся нормы, регламентирующие порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения бюджетов государства и местных бюджетов, а также порядок составления и утверждения отчета об исполнении бюджета.

Методами правового регулирования, применяемыми в бюджетном праве, аналогично с финансовым правом являются императивный метод и диспозитивный метод. Основной метод – это императивный метод, который называют односторонне-властный, метод властных предписаний, директивный, ранее его называли административным.

Данный метод характеризуется следующими признаками:

1) государство определяет поведение субъектов бюджетного отношения путем односторонне-властных предписаний, содержащихся в правовых актах, которые носят нормативный характер;

2) данное предписание детально регламентирует поведение сторон;

3) взаимные права и обязанности сторон порождены государством и вытекают из того нормативного акта, регулирующие данное отношение;

4) стороны не вправе отступать от исполнения предписаний государства;

5) исполнение предписаний государства обеспечивается механизмом принуждения, которое реализуется уполномоченным органом государства либо через суд, либо в одностороннем порядке;

6) возможность выбора поведения сторон, в том числе на основе их взаимного соглашения, или вообще отсутствует, или касается несущественных моментов;

7) неисполнение предписания влечет за собой юридическую ответственность нарушения;

8) субъект, который представляет в бюджетном правоотношении государство, наделен более широкими правами, чем другой.

Диспозитивный метод (договорной, автономный) – по сравнению с императивным методом более мягок в воздействии на поведение субъектов финансового отношения, правовой акт государства, регулирующий данное отношение не содержит полного комплекса предписаний некоторые права и обязанности сторон определяются на основе их соглашения. Речь идет о договорной форме финансового отношения.

Бюджетное право как отрасль права состоит из двух частей: общей и особенной.

Общая часть включает в себя следующие институты: 1) бюджетное устройство государства; 2) управление в области финансов; 3) правовые основы бюджетного планирования; 4) правовое регулирование бюджетного контроля.

Особенная часть включает следующие институты: 1) правовое регулирование доходов бюджета; 2) правовое регулирование расходов бюджета; 3) правовое регулирование государственного кредита.

Нормы общей части бюджетного права регулируют организационные бюджетные отношения, нормы особенной части бюджетного права - материальные правоотношения.

Бюджетные правоотношения – это общественные отношения, возникающие в процессе бюджетной деятельности государства и урегулированные нормами бюджетного права [64, с.97-98].

Для бюджетных правоотношений характерны следующие признаки:

- 1) возникают в процессе бюджетной деятельности государства;
- 2) являются продуктом правового регулирования государством общественных бюджетных отношений;
- 3) материальным объектом бюджетных правоотношений выступают деньги или денежные обязательства, являющиеся средством либо формирования, либо его расходования в форме распределения;
- 4) обязательным субъектом материального бюджетного правоотношения выступает либо государство в целом, либо соответствующая административно-территориальная единица.

Подводя итог, необходимо заключить, что на всех уровнях бюджетной системы и на всех стадиях бюджетной процедуры существовали определённые угрозы экономической безопасности. Это и пробелы бюджетного планирования, нарушения и несовершенство механизма исполнения республиканского и местных бюджетов, что приводит к не рациональному расходованию бюджетных средств и намеченные результаты и цели указанного расходования не достигаются. Существовали наряду с обозначенными выше угрозами также и следующие: недостаточная прозрачность, стабильность и самостоятельность всей системы межбюджетных отношений, отсутствие четкого закрепления распределения как доходных, так и расходных полномочий между областными и районными бюджетами, которое сопровождается стремлением местных исполнительных органов власти к занижению доходной части, установление размеров трансфертов на один год.

Вывод: Таким образом, в данном разделе мы определили понятие бюджетного права посредством анализа различных точек зрения ученых на данное определение, рассмотрели бюджетное право как правовое образование, через предмет бюджетного права, методы правового регулирования, классификацию бюджетных правоотношений.

1.2 Бюджетное устройство и управление в области бюджета

Правовые основы бюджетного устройства является институтом общей части бюджетного права, который устанавливает организационное строение бюджетной системы государства и взаимодействие ее составных частей в виде бюджетов различных видов.

На данное понятие в правовой литературе также существует полемика взглядов [77-93].

Так, например одни ученые считают возможным отождествление понятий бюджетное устройство и бюджетная система, под которой понимается совокупность бюджетов различных видов. Другие авторы включают в ее определение не только бюджетную систему, но и принципы ее построения. Третьи авторы полагают, что в состав бюджетного устройства также входят порядок составления, рассмотрения и утверждения бюджета. Таким образом, видно, что существует множество взглядов на данное определение, тем не менее, все ученые закладывают в основу бюджетного устройства бюджетную систему государства, что на наш взгляд является правильным. Так как, само понятие устройство подразумевает под собой организационное строение частей, а также их взаимосвязь, то есть имеется в виду бюджетная система и ее составные элементы.

Как уже отмечалось выше, в бюджетную систему Республики Казахстан включены следующие виды и уровни бюджетов:

- республиканский бюджет;
- областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы;
- бюджет района (города областного значения).

Существует также Чрезвычайный бюджет и Национальный фонд, которые описаны нами выше. Хотелось бы добавить только, что Национальный фонд, в каком то смысле абстрагирован от основного государственного бюджета, к его средствам государство прибегает в случае недостаточности средств в республиканском бюджете. Из Послания Президента РК народу Казахстана от 2012 года: " Нам придется позаимствовать кредиты у Национального фонда на осуществление проектов. Мы считаем, что это правильно. Эти деньги будем вкладывать в собственную экономику" [2].

С 1 июля 2006 года вступила в силу Концепция формирования и использования средств Национального фонда Республики Казахстан на среднесрочную перспективу, согласно которой Национальный фонд формируется, главным образом, за счет прямых поступлений от предприятий нефтяного сектора. Ежегодно часть средств Фонда направляется в виде гарантированного трансферта в республиканский бюджет на финансирование расходов бюджетных программ развития. Согласно информации, взятой с официального сайта Министерства финансов РК, по состоянию на 1 марта 2012 года активы Национального фонда составляют 8,5 триллионов тенге. Григорий Марченко в своём выступлении отметил, что активы Национального фонда выросли за 2011 год на 41% и составили 23,5% к ВВП [94].

Что касается строения бюджетной системы Казахстана, то она, как и у большинства унитарных государств, представлена бюджетами двух уровней: республиканским бюджетом и местными бюджетами.

Бюджетный кодекс РК, устанавливает, что бюджетная система РК основывается на принципах единства, полноты, реалистичности, гласности и самостоятельности всех бюджетов.

Единство бюджетов обеспечивается использованием единой правовой бюджетной классификации, утверждаемой Министерством Финансов РК, единством форм государственной финансовой статистики, передаваемой с одного уровня бюджета на другой, принципами бюджетной процедуры, единством денежной системы. Оно основано на взаимодействии бюджетов через перераспределение поступлений [64, с.58].

Наиболее полно принцип единства проявлялся в бюджетной системе СССР. В настоящее время этот принцип ослаблен в связи с обретением самостоятельности местных органов власти и передачей им части прав по распоряжению финансовыми ресурсами. Тем не менее принцип единства выражается в существовании общей системы государственных доходов, действующих на территории страны, единообразии государственных расходов. Этот принцип гарантирует единство методологии и организации бюджетного планирования, его взаимосвязь с социально-экономическим прогнозированием. Задачей принципа единства является установление эффективного контроля со стороны законодательного органа - Парламента - за движением бюджетных средств. Принцип единства бюджетной системы обеспечивается единой правовой базой, построением бюджета по единой бюджетной классификации, использованием единых процедур осуществления бюджетного процесса, единством форм бюджетной документации, необходимой для статистической и финансовой информации, единой денежной системой, а также единой социально-экономической и налоговой политикой. Соблюдение данного принципа должно определять стремление к созданию привилегированных статей бюджета при его разработке и утверждении.

Реалистичность бюджетов достигается проведением их в соответствии с параметрами утвержденного плана социально-экономического развития РК с учетом ежегодного послания Президента РК народу Казахстана. Принцип реалистичности необходим для предотвращения и устранения фальсификации отчетов об исполнении бюджетов. Он предусматривает правдивое отражение финансовых операций государства, соответствие утвержденных сумм исполнению бюджетных назначений. Реалистичность определяется обоснованностью расчетов всех источников доходов и направлений расходов, базирующихся на показателях прогнозов и программ развития и подкрепленных наличием бюджетных резервов.

Гласность (транспарентность) бюджетов обеспечивается публикацией отчетов об их исполнении. Обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства Республики Казахстан, утвержденных (уточненных, скорректированных) бюджетов и отчетов об их

исполнении, стратегических планов и отчетов об их реализации, о формировании и об использовании Национального фонда Республики Казахстан, за исключением сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, а также обязательная открытость бюджетного процесса для общества и средств массовой информации [6].

Самостоятельность бюджетов обеспечивается установлением стабильных нормативов распределения доходов между бюджетами различных уровней и правом определения направления расходования бюджетных средств по усмотрению соответствующего органа власти в пределах полномочий, определенных законами страны.

Полнота бюджетов обеспечивается обязательным и полным отражением в бюджетах всех поступлений, в том числе поступлений от национальных компаний, и расходов, определяемых налоговым и бюджетным законодательством РК.

В мировой практике данный принцип в настоящее время считается менее целесообразным, поскольку следование ему перегружает бюджет расходами, которые могут быть выделены автономно с самостоятельными источниками доходов. В Казахстане же принят централизованный способ формирования государственных финансовых средств, поэтому с 1998 г. ликвидированы внебюджетные фонды: пенсионный, социального страхования, дорожный, содействия занятости населения.

Каждый участник бюджетного процесса обязан неукоснительно соблюдать все требования бюджетного законодательства. Поэтому в бюджетной системе действует *принцип ответственности*, означающий привлечение участников бюджетного процесса к ответственности за нарушение бюджетного законодательства.

Бюджетное регулирование - это обеспечение бездефицитности бюджетов, входящих в состав бюджетной системы государства. Понятием бюджетное регулирование обозначаются способы обеспечения бездефицитности бюджета, как увеличение его доходной части с помощью регулирующих доходов и дотаций.

А.И. Худяков определяет цель бюджетного регулирования следующим образом: "цель бюджетного регулирования - обеспечение надлежащего взаимодействия всех компонентов бюджетной системы, сбалансирование каждого его элемента и всей системы в целом с тем, чтобы данный механизм нормально функционировал и бесперебойно работал" [64, с.60].

Бюджетное регулирование осуществляется с учетом определенных потоков бюджетных ресурсов. Различают восходящий поток бюджетных средств, формирующий доходы республиканского бюджета, и нисходящий поток, обеспечивающий дополнительные поступления финансовых средств из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты. В зависимости от необходимости формирования того или иного потока определяются конкретные механизмы их регулирования.

В целом механизмы регулирования восходящего потока бюджетных средств определяются налоговой политикой государства и закрепляются в налоговом законодательстве, хотя возможно ежегодное изменение установленных долей по отдельным налогам. При определении форм регулирования межбюджетных отношений учитывается налоговый потенциал каждого из уровней бюджетов, результаты оценки объективных бюджетных потребностей регионов, бюджетные нормативы и единые стандарты обеспечения государственными услугами населения регионов. Формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются в соответствии со среднесрочной фискальной политикой [95, с.84].

Основные методы бюджетного регулирования:

Дотации - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов, при недостаточности собственных доходов и других средств бюджетного регулирования.

Субвенции - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе для осуществления определенных целевых расходов.

Взаимные расчеты - это операции по передаче средств из одних бюджетов в другие, вызванные изменениями в налоговом и бюджетном законодательстве, передачей полномочий по финансированию тех или иных расходов, неучтенных при утверждении бюджетов, а также в связи с возникновением условий для бюджетной компенсации.

Бюджетные компенсации - средства, передаваемые из одних бюджетов в другие для возмещения выпадающих доходов и дополнительных расходов, вызванных решениями или действиями органа власти.

Основным отличием между дотацией и субвенцией является то что, субвенция носит целевой характер, а дотация может использоваться бюджетом, которому она предоставлена, на свое усмотрение.

Таким образом, в данном параграфе мы рассмотрели понятие бюджетного устройства страны, сделали вывод, что бюджетное устройство и бюджетная система, понятия неделимые, находящиеся в непосредственной взаимосвязи.

Управление в области бюджета - это институт общей части бюджетного права, представляющий собой совокупность правовых норм, определяющих компетенцию общественно-территориальных образований в области бюджета, а также полномочий государственных органов, реализующих эту компетенцию.

Бюджетную деятельность или деятельность в сфере бюджета осуществляет в той или иной мере большинство государственных органов, поскольку все они в какой-то степени соприкасаются с бюджетом.

Например, Парламент утверждает центральный бюджет страны, Президент подписывает закон о республиканском бюджете на соответствующий год, Правительство организует исполнение бюджета, Министерства выступают в качестве адресатов бюджетного планирования и распорядителей бюджетных средств. Однако по большей части управление в сфере бюджета

осуществляется специализированными органами, к ним относятся налоговые органы, министерство финансов, национальный банк, счетный комитет по надзору за исполнением республиканского бюджета и т.д.

На сегодняшний день в Казахстане в каждой области, в столице и в городах республиканского значения (г. Алматы) функционирует государственное учреждение Управление экономики и бюджетного планирования. Они имеют свою структуру, состоящую из отделов, каждый из которых контролирует и реализует свою компетенцию в сфере экономики и бюджета.

Так, например в г. Астана ГУ «Управление экономики и бюджетного планирования» ставит перед собой следующие цели: " Управление, являясь уполномоченным органом, формирует стратегические цели и приоритеты, основные направления социально-экономического развития города Астаны, планирует прогнозные показатели местного бюджета на среднесрочный период и проекта бюджета города Астаны на соответствующий финансовый год" [96].

К бюджетным правам Республики Казахстан относятся следующие правомочия:

1) право осуществлять регулирование бюджетных отношений путем принятия актов бюджетного законодательства;

2) право определять бюджетное устройство Республики Казахстан, включая систему местных бюджетов;

3) право определять компетенцию административно-территориальных единиц в сфере бюджета;

4) право определять направление бюджетных расходов и разграничивать их между звеньями бюджетной системы;

5) право определять бюджетные доходы и разграничивать их между звеньями бюджетной системы;

6) право устанавливать единую бюджетную отчетность для бюджетов всех уровней;

7) право осуществлять контроль за законностью бюджетной деятельности;

К бюджетным правам административно-территориальных образований на основании норм Закона РК "О местном государственном управлении и самоуправлении в РК" ст. 6 относятся:

К компетенции маслихатов:

1) утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в том числе утверждение бюджетных программ, реализуемых акимами района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа (отдельно по каждому району в городе, городу районного значения, поселку, аулу (селу), аульному (сельскому) округу);

Согласно статье 27 закона "О местном государственном управлении и самоуправлении в РК" акимат области (города республиканского значения, столицы) имеет следующую компетенцию в области бюджета:

1) представляет проект областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы в соответствующий маслихат в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан;

2) представляет в соответствующий маслихат годовой отчет об исполнении областного бюджета, бюджетов города республиканского значения, столицы;

3) принимает постановление о реализации решения областного маслихата и маслихатов города республиканского значения, столицы о соответствующих бюджетах на соответствующий финансовый год;

4) утверждает стратегический план исполнительного органа, финансируемого из областного бюджета, бюджета города республиканского значения, столицы;

5) образует бюджетную комиссию области, города республиканского значения, столицы, утверждает положение о ней, определяет ее состав [18].

Статья 35 вышеназванного закона определяет *компетенцию в области бюджета акима района:*

Аким района в городе, города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа в соответствии с законодательством Республики Казахстан:

1) содействует сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет;

2) разрабатывает и вносит в вышестоящий акимат для утверждения соответствующим маслихатом бюджетные программы, администратором которых выступает аппарат акима;

3) вправе при разработке стратегического плана и (или) бюджетной программы, администратором которой выступает аппарат акима, вынести на обсуждение собрания (схода) местного сообщества предложения по финансированию вопросов местного значения по направлениям, предусмотренным в составе бюджета района (города областного значения) в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан [18].

Компетенция Президента Республики Казахстан в области бюджета определена в Конституционном законе РК "О Президенте Республики Казахстан":

1) определяет бюджетную политику государства, что, в частности, осуществляется им через ежегодное послание к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики РК;

2) вводит при определенных обстоятельствах чрезвычайный бюджет РК;

3) в случае, если Парламентом РК не будет принят в установленный срок закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, вправе издать Указ «О республиканском финансовом плане на 1 квартал предстоящего финансового года», который действует до утверждения Парламентом республиканского бюджета [6];

4) не реже одного раза в квартал заслушивает информацию Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о работе Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета;

5) определяет порядок разработки стратегических планов, республиканского бюджета и отчета о его исполнении, утверждает государственные программы и стратегические планы;

6) определяет порядок, сроки и условия функционирования национальной валюты;

7) осуществляет другие полномочия в соответствии с Конституцией и законами Республики [97].

Полномочия в области бюджета Парламента РК закреплены в Конституции РК.

Парламент на совместном заседании Палат утверждает отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета об исполнении республиканского бюджета.

Парламент в отдельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате:

1) утверждает республиканский бюджет, вносит в него изменения и дополнения;

2) устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы;

3) решает вопросы о государственных займах и оказании Республикой экономической и иной помощи;

4) обсуждает отчеты об исполнении республиканского бюджета [1];

Полномочия Правительства Республики Казахстан в области бюджета отражены в Конституционном законе о Правительстве.

Правительство Республики Казахстан:

1) Разрабатывает и представляет Парламенту республиканский бюджет и отчеты о его исполнении;

2) Обеспечивает исполнение бюджета;

3) Дает заключение на проекты законов, предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, которые могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики;

4) Разрабатывает республиканские бюджетные программы, а также утверждает программу государственных инвестиций. Все эти программы в конечном счете формируют состав расходов республиканского бюджета;

5) Устанавливает порядок и периодичность бюджетных изъятий;

6) Распоряжается Национальным фондом, образуемым в составе государственного бюджета на счете Правительства в Национальном Банке Республики Казахстан.

Полномочия Министерства финансов в области бюджета закреплены в положении о Министерстве финансов.

Министерство в установленном законодательством порядке осуществляет:

1) стратегические функции, обеспечивающие формирование государственной политики:

- участие в разработке проектов законов о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год, внесении изменений и дополнений в

бюджет, а также в разработке проекта постановления Правительства Республики Казахстан о реализации закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год;

- участие в разработке государственных и иных программ, стратегических планов Республики Казахстан и среднесрочных планов социально-экономического развития Республики Казахстан, основных макроэкономических показателей;

- участие в прогнозировании поступлений в бюджет и определении целей и приоритетов государственной политики в сфере поступления доходов в государственный бюджет;

2) функции, обеспечивающие реализацию государственной политики:

- обеспечение исполнения республиканского бюджета и обслуживания исполнения местных бюджетов;

- оценка эффективности республиканских бюджетных программ в ходе исполнения республиканского бюджета [98].

Полномочия Министерства экономического развития и торговли в области бюджета зафиксированы в Положении о Министерстве экономического развития и торговли Республики Казахстан.

Министерство в соответствии с действующим законодательством и возложенными на него задачами осуществляет следующие функции:

1) разработку, корректировку, мониторинг и оценку реализации Стратегического плана развития Республики Казахстан;

2) формирование перечня государственных программ;

3) согласование и мониторинг реализации отраслевых программ;

4) согласование проектов стратегических планов (проекты изменений и дополнений в стратегические планы) центральных государственных органов;

5) выработку предложений по формированию и реализации государственной инвестиционной политики;

6) подготовку заключений по экономическому обоснованию бюджетных инвестиций, а также инвестиционных предложений администраторов бюджетных программ на разработку или корректировку технико-экономического обоснования;

7) выработку предложений по совершенствованию системы оплаты труда работников органов Республики Казахстан, содержащихся за счет государственного бюджета и сметы (бюджета) Национального Банка Республики Казахстан [99].

Вывод: В данном подразделе мы рассмотрели очередной институт общей части бюджетного права - управление в области бюджета, определили круг государственных органов, обладающих компетенцией в области бюджета, на основе нормативных правовых актов перечислили все функции соответствующего государственного органа в области бюджета.

1.3 Правовые основы бюджетного планирования и бюджетного контроля

Правовые основы бюджетного планирования - это институт общей части бюджетного права, представляющий собой совокупность правовых норм, устанавливающих правила разработки, утверждения, исполнения, и заключения бюджетов.

Как правило, в финансово-правовой науке институт бюджетного планирования рассматривают как бюджетный процесс. Данное понятие употребляется по большей части именно в юридической литературе, в сфере экономики, наоборот, термин "бюджетный процесс" употребляется значительно реже.

Что же представляет собой бюджетный процесс?

Бюджетный процесс - это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной и местной власти по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению соответствующих бюджетов, а также составлению и утверждению отчета об его исполнении [71, с.19].

Объектом бюджетного планирования выступает бюджет как денежный фонд. А поскольку бюджет состоит из двух частей приходной и расходной, то и планирование охватывает собой как формирование доходной части бюджета, так и его распределение. Поэтому любой финансовый план представляет собой смету доходов и расходов бюджета как денежного фонда.

Стадии бюджетного процесса:

- составление проекта бюджета;
- рассмотрение бюджета;
- утверждение бюджета;
- исполнение бюджета;

подготовка, рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета.

Составление проекта бюджета. В соответствии со ст. 66 Конституции РК "Правительство Республики Казахстан: 2) представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета" [1].

Законодателем детально регламентирована данная стадия. Так в соответствии с нормами Правил разработки проекта республиканского бюджета:

"Процесс разработки проекта республиканского бюджета включает в себя следующие этапы:

1) разработка проекта Прогноза социально-экономического развития и бюджетных параметров Республики Казахстан и его одобрение Правительством Республики Казахстан;

2) разработка проектов стратегических планов центральных государственных органов, бюджетных заявок и их рассмотрение Республиканской бюджетной комиссией;

3) разработка проекта закона о республиканском бюджете" [100].

Разрабатывает и представляет в Правительство Республики Казахстан проект закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый

год и прогнозные показатели государственного бюджета на предстоящий трехлетний период Министерство финансов Республики Казахстан.

Рассмотрение проекта бюджета. Стадии рассмотрения и утверждения республиканского бюджета осуществляются парламентом Республики Казахстан. Первоначально проект бюджета рассматривается в постоянных комитетах Сената и Мажилиса, а также в случае необходимости в совместных комиссиях Палат, которые подготавливают по нему свои заключения, естественно, что ведущая роль в данном случае принадлежит тем комитетам Палат, которые ответственны за финансы и бюджет. На сегодняшний день это Комитет по финансам и бюджету и Комитет по экономической реформе и региональному развитию.

В соответствии со ст.77 БК РК: " Рассмотрение проекта закона о республиканском бюджете на пленарных заседаниях Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан включает доклады уполномоченного Правительством Республики Казахстан лица (лиц) по прогнозу социально-экономического развития республики и проекту закона о республиканском бюджете, Председателя Национального Банка Республики Казахстан по денежно-кредитной политике, а также лиц, уполномоченных Палатами Парламента Республики Казахстан, с заключениями по проекту закона" [6].

Закон о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год должен содержать:

1) объемы доходов, затрат, операционного сальдо, чистого бюджетного кредитования, сальдо по операциям с финансовыми активами, дефицита (профицита), финансирования дефицита (использования профицита) республиканского бюджета предстоящего финансового года;

2) минимальные размеры заработной платы, пенсии, месячный расчетный показатель, прожиточный минимум и размер государственной базовой пенсионной выплаты;

3) объемы бюджетных изъятий из местных бюджетов в республиканский бюджет;

4) объемы бюджетных субвенций, передаваемых из республиканского бюджета в местные бюджеты;

5) размер резерва Правительства Республики Казахстан;

6) сумму выполнения обязательств по государственным гарантиям Республики Казахстан;

7) лимит предоставления государственных гарантий Республики Казахстан;

7.1) лимит предоставления поручительства государства;

8) лимит правительственного долга;

9) другие положения.

Утверждение республиканского бюджета. Утверждение республиканского бюджета происходит на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан. Глава 6 Регламента Парламента Республики Казахстан указывает полномочия Парламента относительно

бюджета и детализирует порядок утверждения республиканского бюджета. Республиканский бюджет утверждается в форме закона [101].

В том случае, если Палаты не приняли ту или иную статью проекта республиканского бюджета, Парламент вправе создать совместную комиссию по этим статьям. Комиссия рассматривает только те статьи и поправки к ним, которые послужили основанием для ее создания и высказаны в ходе обсуждения на совместном заседании Палат. Поправки депутатов, предусматривающие сокращение доходной части или увеличение расходной части республиканского бюджета в целом, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики.

Исполнение бюджета. Исполнением бюджета является выполнение комплекса мероприятий по обеспечению поступлений в бюджет, реализации бюджетных программ (подпрограмм), финансированию дефицита (использованию профицита) бюджета. Исполнение республиканского бюджета обеспечивается Правительством Республики Казахстан.

Центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета осуществляет формирование и реализацию государственной политики в области исполнения бюджета, разрабатывает, утверждает в пределах своей компетенции нормативные правовые акты по вопросам исполнения республиканского и местных бюджетов, осуществляет методологическое руководство в области исполнения республиканского и местных бюджетов, бухгалтерского и бюджетного учета, финансовой и бюджетной отчетности. Данные нормы заключены в ст.82 БК РК.

Отчеты об исполнении бюджета. На этой стадии производится проверка закона об утверждении бюджета на предмет его качества и исполнимости. Рабочим органом, который подготавливает отчет об исполнении республиканского бюджета, является Министерство финансов. Этот отчет Правительство представляет на рассмотрение Парламента РК.

Свой отчет об исполнении республиканского бюджета подготавливает также Счётный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета, который также представляется в Парламент РК.

Отчёты правительства и Счётного комитета утверждаются на совместном заседании Палат Парламента [101].

Приведем в пример выдержки из отчёта Счётного комитета по надзору за исполнением республиканского бюджета за 2010 год.

"В отчете проведены анализ исполнения республиканского бюджета, результаты контрольно-аналитических мероприятий Счетного комитета, особенностей исполнения республиканского бюджета в условиях Таможенного союза, оценки реализации стратегических планов государственных органов, государственных и отраслевых программ, деятельности субъектов квазигосударственного сектора. Отклонение номинального ВВП, сложившегося по факту 2010 года от уточненного в марте составило 4113,4 млрд. тенге (19, 6%к ВВП). Это повлияло на формирование доходов

республиканского бюджета, которые составили 3626,2 млрд. тенге против плана 3413,7 млрд. тенге" [102].

Счётный комитет представляет Парламенту Республики Казахстан отчет об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год, который по своему содержанию является заключением к соответствующему отчету Правительства Республики Казахстан не позднее 15 мая текущего года [103].

Правовые основы бюджетного контроля - это институт общей части бюджетного права, представляющий собой совокупность финансово-правовых норм, определяющих круг и полномочия органов, осуществляющих контроль за соблюдением порядка формирования и распределения бюджетов, законностью и целесообразностью использования бюджетных средств, а также норм, устанавливающих виды, формы и методы этого контроля [64, с.102].

Бюджетный контроль является одним из направлений финансового контроля. Данный институт имеет свое материальное воплощение в виде многочисленных правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе осуществления контроля за деятельностью по формированию и распределению бюджетов, использование бюджетных средств их получателями, а также организационное воплощение в виде системы государственных органов, осуществляющих бюджетный контроль.

Контроль за исполнением бюджета — важный этап бюджетного процесса, осуществляемый представительными органами власти, финансовыми и налоговыми органами. В Республике Казахстан контроль за исполнением бюджета имеет две формы — парламентский и административный [104, с.18].

Парламентский контроль осуществляется соответствующими представительными органами. Он предполагает:

1. Право соответствующих представительных органов власти на получение от органов исполнительной власти необходимых сопроводительных материалов при утверждении бюджета;

2. Право соответствующих представительных органов власти на получение от органов, исполняющих бюджеты, оперативной информации об исполнении бюджета;

3. Право соответствующих законодательных органов власти на утверждение (не утверждение) отчета об исполнении бюджета;

4. Право вынесения оценки деятельности исполнительных органов по исполнению бюджетов.

Административный контроль осуществляется Министерством финансов Республики Казахстан, финансовыми органами местного самоуправления, главными распорядителями бюджетных средств, главными бухгалтерами бюджетных учреждений. Административный контроль предполагает:

1. Право проведения проверок главных распорядителей и получателей бюджетных средств;

2. Право получения информации, необходимой для контроля за соблюдением бюджетного законодательства;

3. Право требовать устранения выявленных нарушений бюджетного законодательства;

4. Право давать обязательные для исполнения указания по устранению выявленных нарушений бюджетного законодательства, оформлять документы, являющиеся основанием для наложения мер ответственности.

Органы, уполномоченные на проведение бюджетного контроля:

1) Исполнительные органы государственной власти общей компетенции (правительство, акимы).

Правительство выступает в качестве субъекта контроля, например: при подготовке отчета об исполнении бюджета, что является не только стадией бюджетного планирования, но и одним из методов осуществления бюджетного контроля.

2) Серьезными контрольными полномочиями в области бюджета обладает *Министерство финансов РК*. Министерство финансов Республики Казахстан осуществляет внутренний аудит главных распорядителей бюджетов, распорядителей бюджетов, бюджетополучателей. Организует финансовый контроль и аудит юридических лиц - получателей гарантий Правительства Республики Казахстан, бюджетных кредитов, бюджетных ссуд и инвестиций [105].

Так, например Министерство финансов ежемесячно составляет краткий обзор по исполнению государственного бюджета, в котором анализирует исполнение доходной и расходной части бюджета, выявляет недоработки,

3) *Комитет казначейства Министерства финансов Республики Казахстан* осуществляет контроль за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств, бюджетополучателей, уполномоченных банков, других участников бюджетного процесса [106].

4) *Комитет финансового контроля Министерства финансов РК*. Комитет в пределах компетенции Министерства финансов Республики Казахстан в установленном законодательством порядке осуществляет следующие функции:

1) осуществляет контроль на соответствие использования средств республиканского и местных бюджетов законодательству Республики Казахстан;

2) осуществляет контроль за достоверностью и правильностью ведения объектами контроля учета и отчетности;

3) осуществляет контроль соблюдения условий и процедур предоставления бюджетных кредитов, софинансирования концессионных проектов, государственных гарантий и поручительств государства, связанных грантов и активов государства;

4) в пределах своей компетенции осуществляет контроль за деятельностью объектов контроля по вопросам, касающимся полноты и своевременности внесения неналоговых поступлений в республиканский и местные бюджеты [107].

Комитет финансового контроля возглавляет председатель Бейсембаев М.Т., который был назначен на должность Правительством РК по представлению Министра финансов РК. Комитет является юридическим лицом и входит в структуру Министерства финансов.

5) *Налоговый комитет Министерства финансов РК* является ведомством Министерства финансов Республики Казахстан, осуществляющим в пределах своей компетенции реализационные и контрольно-надзорные функции в сфере обеспечения поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет, полноты и своевременности перечисления обязательных пенсионных взносов и социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования.

Основными задачами Комитета являются:

- обеспечение полноты поступления налогов и других обязательных платежей в бюджет, полноты и своевременности перечисления обязательных пенсионных взносов и социальных отчислений в Государственный фонд социального страхования;

- осуществление налогового контроля в порядке, установленном Кодексом Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговым кодексом);

- обеспечение экономической безопасности Республики Казахстан;

- осуществление международного сотрудничества [108].

б) *Счётный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета*. В настоящее время аудит и контроль за исполнением республиканского бюджета осуществляется Счетным комитетом, который был образован в 1996 году в соответствии с Конституцией Республики Казахстан как государственный орган по контролю за исполнением республиканского бюджета, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту Республики Казахстан, что вполне соответствует общепринятой мировой практике.

Основными задачами и функциями Счетного комитета являются:

- 1) контроль за исполнением законов Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов по исполнению республиканского бюджета;

- 2) выполнение поручений Главы государства по вопросам, связанным с исполнением республиканского бюджета;

- 3) контроль за полнотой поступления средств в республиканский бюджет и законностью их использования;

- 4) контроль за целевым использованием средств республиканского бюджета, выделяемых на выполнение государственных программ, программ Правительства и финансирование государственных потребностей;

- 5) представление на утверждение Парламенту Республики Казахстан отчета об исполнении республиканского бюджета.

Созданная в Республике Казахстан система контроля и аудита за использованием государственных средств и активов сочетает современный международный и зарубежный опыт и в то же время учитывает особенности данного этапа социально-экономического и политического развития страны.

Вместе с тем следует отметить, что в Бюджетном кодексе Республики Казахстан, Положениях о Счетном комитете, министерстве финансов, комитетах министерства финансов, других нормативных правовых актах республики отсутствует четкое решение многих концептуальных вопросов контроля, в том числе в части разграничения задач и полномочий между государственными контрольными органами в области финансов, нет должной ясности как в вопросах взаимодействия этих органов между собой, так и с институтом аудита, оперирующего вне системы государственного финансового контроля.

Вывод: Таким образом, в данном подразделе мы рассмотрели следующий институт общей части бюджетного права - правовые основы бюджетного контроля, определили понятие бюджетного контроля, рассмотрели его виды, дали характеристику уполномоченным органам в сфере бюджетного контроля и на основе нормативных правовых актов определили круг полномочий в области бюджета.

1.4 Правовое регулирование доходов и расходов бюджетов

Государственный бюджет является основным финансовым планом страны, обеспечивающим образование, распределение и использование централизованного фонда денежных средств как обязательного условия функционирования любого государства.

Формирование доходов бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством Республики Казахстан. Бюджетная система Республики Казахстан, как мы уже подчеркивали выше, делится на 2 уровня. Первым уровнем является республиканский бюджет, который представляет собой централизованный денежный фонд, формируемый за счет налоговых и других поступлений, определенных БК РК. Он предназначен для финансового обеспечения выполнения задач и функций центральных государственных органов, подведомственных им государственных учреждений и реализации общереспубликанских направлений государственной политики [65, с.52].

Структура доходов республиканского бюджета в соответствии с положениями Бюджетного кодекса РК представлена налоговыми и неналоговыми поступлениями, поступлениями от продажи основного капитала и официальных трансфертов, включая целевые трансферты из Национального фонда Республики Казахстан.

Структура расходов республиканского бюджета в соответствии с Бюджетным кодексом РК включает в себя следующие направления расходов:

- на государственные услуги общего характера;
- на оборону, общественный порядок, безопасность;
- на правовую, судебную, уголовно-исполнительную деятельность;
- на образование;
- на здравоохранение;
- на социальную помощь и социальное обеспечение;

- на культуру, спорт, туризм и информационное пространство;
- на сельское, водное, лесное, рыбное хозяйство и охрану окружающей среды, земельные отношения;
- на промышленность, недропользование, архитектурную, градостроительную и строительную деятельность;
- на транспорт и коммуникации;
- на регулирование экономической деятельности;
- на прочие направления.

Местные бюджеты представляют второй уровень бюджетной системы Республики Казахстан и содержат областной бюджет, бюджет города республиканского значения, столицы, бюджет района.

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

В ст. 3 БК РК дано понятие бюджета: «Бюджет - централизованный денежный фонд государства, предназначенный для финансового обеспечения реализации его задач и функций».

Доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в денежный фонд, предназначенные для финансирования общегосударственных задач и функций на центральном (центральный бюджет) и местных уровнях (местные бюджеты).

Доходы бюджетов являются доходами одного из звеньев бюджетной системы. Бюджетные доходы можно классифицировать по различным основаниям.

По социально-экономическому признаку, в основе лежит наличие разных видов собственности (государственной и частной), закрепленных Конституцией Республики Казахстан (п. 1 ст. 6), поступления в бюджет можно подразделить на:

1) поступления от государственного сектора экономики. Здесь одним из источников поступления выступает деятельность государственных организаций (например, отчисления от прибыли государственных предприятий).

2) Поступления от негосударственных организаций и граждан, где поступление образуется за счет обращения частной собственности в государственную. Здесь движение денежных средств сопровождается сменой формы собственности.

По территориальному признаку поступления в бюджет подразделяются на:

1) на центральные (республиканские), т.е. поступления, зачисляемые в республиканский бюджет;

2) местные – поступления, зачисляемые в местные бюджеты.

Также можно подразделить поступления, которые основаны на: 1) принудительно-безвозвратном изъятии денежных средств (например, налоги); 2) принудительно-возвратном изъятии денег (например, принудительные государственные займы); 3) добровольно-безвозвратном привлечении денежных средств (например, пожертвования (гранты) юридических и физических лиц); 4) добровольно-возвратном привлечении денежных средств (например, правительственные и местные займы); 5) эмиссия (выпуск в обращение новых денежных знаков).

В юридической литературе довольно традиционно деление доходов бюджета на возвратные и безвозвратные.

Так, С.Д. Цыпкин писал: «В прямом, собственном смысле доходами государственного бюджета являются безвозвратные поступления». Поступления в виде государственных займов «можно отнести к доходам государства только условно, лишь с точки зрения доходов государственного бюджета данного года. В конечном итоге они не создают новых доходов и должны погашаться государством» [109, с.63]. Н.И. Химичева, которая пишет, что полученные посредством государственных займов средства подлежат возврату и потому не являются доходами государства в собственном смысле слова. То есть к доходам бюджета относят лишь такие поступления, которые носят безвозвратный характер [76, с.255].

По юридической форме поступления в бюджет могут основываться на:

1) односторонне - властным велением государства. Так, налоги, например, основываются на односторонне-властном велении государства;

2) соглашение государства с плательщиком либо даже на одностороннем акте плательщика. Примером доходов выступают пожертвования, применительно к которым бюджетное законодательство использует термин «гранты», которые представляют собой одностороннюю сделку плательщика.

В юридической литературе встречается также деление доходов на возмездные и безвозмездные. К возмездным доходам относятся всякого рода сборы, которые рассматриваются в качестве платы за определенные государственные услуги (например, сбор за государственную регистрацию юридических лиц), плата за пользование государственным имуществом и т.д.

К безвозмездным доходам относятся налоги.

Как мы знаем, большая часть платежей носит общий характер, т.е. поступая в бюджет, они обезличиваются, смешиваются с другими поступлениями и распределяются без всякой связи со своим источником. Однако могут существовать и целевые доходы. Они предназначены для финансирования строго определенных расходов государством, определяемых конкретной его функцией.

В бюджетном законодательстве Республики Казахстан поступления в бюджет определяются как совокупность:

1) доходов бюджета;

2) официальные трансферты (кроме расходов бюджета), включая субвенции и бюджетные изъятия;

3) погашения основного долга по ранее выданным из бюджета кредитам, т.е. суммы, полученные бюджетом в результате погашения долга субъектами, получившими бюджетную ссуду (т.е. заемщиком бюджетных средств).

Таким образом, бюджетное законодательство Республики Казахстан употребляют термин «доходы бюджета» в более узком значении, по сравнению с общепринятыми, зато вводит понятие «поступления в бюджет», которое соответствует широкому толкованию бюджетных доходов. При этом сами поступления в бюджет законодательство Республики Казахстан подразделяет на три названных вида.

Все виды бюджетных поступлений распределяются между звеньями бюджетной системы. Разграничение бюджетных поступлений между звеньями бюджетной системы исходит из решения следующих задач:

1) каждое звено государственного устройства (республиканских органов и органов, представляющих административно-территориальные единицы) должно создать финансовую базу, которая необходима для обеспечения тех задач и функций, которые возложены на это звено. Так, республиканский бюджет должен обеспечить деятельность государства на республиканском (общегосударственном) уровне, местные бюджеты – деятельность государства на местном уровне;

2) каждый бюджет должен быть обеспечен денежными средствами, необходимыми для покрытия расходов, т.е. сбалансировать каждый бюджет в отдельности и всю бюджетную систему в целом;

3) каждый бюджет должен быть обеспечен денежными поступлениями с учетом численности населения, проживающего на территории, обслуживаемой данным бюджетом;

4) обеспечение равномерности поступления денежных средств в бюджеты с тем, чтобы обеспечить равномерность финансирования возложенных на данные бюджеты мероприятий;

5) создание заинтересованности у местных представительных и исполнительных органов государственной власти в расширении финансовой базы местных бюджетов за счет улучшения сбора бюджетных доходов и расширения источников их поступления.

Поступлениями бюджета являются доходы, суммы погашения бюджетных кредитов, поступления от продажи финансовых активов государства, займы (ст.11 БК РК).

В свою очередь доходы бюджета подразделяются на 3 группы:

1) поступления от налогов, сборов и других обязательных платежей. К этой группе относятся те платежи, которые в основном предусмотрены Налоговым кодексом Республики Казахстан;

2) неналоговые поступления;

3) доходы от операций с капиталом.

Каждая из этих групп доходов подразделяются на доходы республиканского бюджета и доходы местных бюджетов. Первую группу

доходов бюджетов Республики Казахстан составляют налоги, сборы и другие обязательные платежи.

Если говорить о доходах республиканского бюджета, то зачисляются следующие виды налогов, сборов и других обязательных платежей:

- 1) корпоративный подоходный налог, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора;
- 2) налог на добавленную стоимость, в том числе на произведенные товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Республики Казахстан, и на товары, импортируемые на территорию Республики Казахстан;
- 3) акцизы на товары, импортируемые на территорию Республики Казахстан в соответствии с законодательством Республики Казахстан;
- 4) акцизы на сырую нефть, газовый конденсат;
- 5) налог на игорный бизнес;
- 6) платеж по возмещению исторических затрат;
- 7) налог на добычу полезных ископаемых, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора;
- 8) рентный налог на экспорт, за исключением поступлений от организаций нефтяного сектора;
- 9) сбор за государственную регистрацию лекарственных средств, а также их перерегистрацию;
- 10) таможенные пошлины на ввозимые и вывозимые товары;
- 11) плата за использование особо охраняемых природных территорий республиканского значения (ст.49 БК РК).

Что касается местных бюджетов, за ними закреплены следующие виды налогов, сборов и других обязательных платежей:

- 1) индивидуальный подоходный налог по нормативам распределения доходов, установленным областным маслихатом;
- 2) социальный налог по нормативам распределения доходов, установленным областным маслихатом;
- 3) плата за эмиссии в окружающую среду;
- 4) сбор за проезд по платным государственным автомобильным дорогам областного значения;
- 5) плата за размещение наружной (визуальной) рекламы в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования областного значения;
- 6) плата за пользование водными ресурсами поверхностных источников;
- 7) плата за лесные пользования;
- 8) плата за использование особо охраняемых природных территорий местного значения;
- 9) налог на имущество юридических и физических лиц.

Таким образом, перечисленные государственные доходы либо полностью закреплены за республиканским бюджетом (например, налог на добавленную стоимость), либо полностью закреплены за местными бюджетами (например, налог на имущество юридических и физических лиц), либо поделены между этими бюджетами.

Вторую группу доходов бюджетов Республики Казахстан составляют доходы, которые именуется «неналоговые поступления». Они также распределены между республиканским и местными бюджетами. Так, к числу таких доходов, которые поступают в республиканский бюджет, относятся, доля прибыли государственных республиканских предприятий, поступления от продажи имущества, принадлежащего государственным учреждениям, подведомственным центральным исполнительным органам, поступления дивидендов на пакеты акций, являющихся республиканской собственностью, штрафы, пени, санкции, взыскания, налагаемые государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского бюджета и целый ряд других.

В местные бюджеты поступают такие неналоговые доходы, как дивиденды на пакет акций, являющихся коммунальной собственностью, доходы от проведения лотерей местными представительными органами, вознаграждения, полученные за предоставление кредитов из местных бюджетов, поступления денег от проведения государственных закупок, организуемых государственными учреждениями, финансируемыми из областного бюджета и другие.

Определяющим для распределения неналоговых доходов между тем или иным звеном бюджетной системы (т.е. между республиканским и местными бюджетами) выступает признак права собственности (республиканская или коммунальная собственность), а также подведомственность субъекта, приносящего доход, центральным, т.е. республиканским исполнительным органам, влечет перечисление этого дохода в республиканский бюджет, а подчиненность местным исполнительным органам – перечисление в местный бюджет. Ряд платежей делятся поровну между республиканским и местными бюджетами.

Третью группу доходов бюджетов Республики Казахстан составляют «доходы от операций с капиталом».

К числу таких доходов, которые поступают в республиканский бюджет, относятся: а) поступления от приватизации республиканской собственности; б) поступления от погашения задолженности за полученные товары из государственных резервов и реализации зерна из государственных запасов; в) поступления от продажи земельных участков.

В местные бюджеты поступают следующие виды доходов от операций с капиталом: 1) поступления от приватизации объектов коммунальной собственности; 2) поступления от реализации зерна, закупаемого для самообеспечения регионов; 3) поступления от продажи права постоянного землепользования.

Мы знаем, что платежи в бюджет имеют различные основания. В одних случаях это – налоги, которые являются односторонним установлением государства, где само взимание денег носит принудительный, безвозмездный и безвозвратный характер. Уплата налога совершается вне воли и желания

плательщика; уплачивая налог, налогоплательщик знает, что никакого эквивалента он взамен не получит и эти деньги ему никогда не вернутся.

В то же время существуют такие доходы бюджета, которые являются следствием добровольных, двухсторонних и возмездных отношений. Примером могут служить поступления от продажи государственного имущества, от его аренды, вознаграждения, полученные по депозитам Правительства, за предоставление кредитов из бюджета и т.д.

Государство может получать доходы различными путями, когда использует метод принудительного изъятия денег и когда вступает с плательщиком в товарно-денежные отношения, т.е. реализует то или иное государственное имущество либо оказывает те или услуги, а также получает доход от деятельности государственных предприятий и учреждений. В Бюджетном кодексе Республики Казахстан также предусмотрен еще один вид этих поступлений, которые составляют получение бюджетом официальных трансфертов (грантов).

Само понятие «трансферт» означает некое перечисление денежных средств [110, с.426], грант – предоставление денежных средств на безвозвратной основе для финансирования какой-либо программы или мероприятия.

К числу поступлений республиканского бюджета относятся полученные официальные трансферты (гранты):

1) от областных бюджетов, бюджетов города республиканского значения, столицы;

2) гарантированный трансферт в республиканский бюджет из Национального фонда Республики Казахстан (ч.4 ст.49 БК РК).

К числу поступлений местных бюджетов относятся полученные официальные трансферты (гранты):

1) от юридических и физических лиц или иностранных государств;

2) вышестоящих и нижестоящих бюджетов.

Под трансфертами (гранты), которые получены от юридических и физических лиц, понимаются пожертвования от этих лиц, т.е. те поступления в бюджет, которые возникают при таком методе осуществления финансовой деятельности, которые именуется «добровольно-безвозвратное привлечение денежных средств».

Трансферты (гранты), полученные от иностранных государств – это те денежные средства, которые выделяет иностранное государство на безвозвратной основе в порядке оказания финансовой помощи, предоставленные в благотворительных и гуманитарных целях, а также в ходе реализации программ международного сотрудничества. В некоторых случаях эти трансферты могут носить характер инвестиций иностранных предпринимателей в экономику и социальные сферы Казахстана. Обязательным условием для признания таких трансфертов бюджетными поступлениями является их безвозмездный и безвозвратный характер.

Что касается понятия бюджетные изъятия, то это официальные трансферты, которые передаются из нижестоящего бюджета в вышестоящий

(из областного бюджета в республиканский, из бюджетов районов и городов в областной). Размер бюджетных изъятий определяется решением того органа, который утвердил вышестоящий бюджет, для нижестоящего бюджета эти изъятия носят характер принудительного перечисления денег. Бюджетные изъятия не являются налоговыми платежами. Порядок и периодичность бюджетных изъятий из бюджетов областей и городов Астаны и Алматы в республиканский бюджет в течение года определяется Правительством Республики Казахстан; а сами размеры бюджетных изъятий – Министерством финансов Республики Казахстан.

Министерство финансов Республики Казахстан в месячный срок после вступления в силу закона о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год определяет размеры бюджетных изъятий в процентах от доходной части бюджетов областей, городов Астаны и Алматы и доводит их до акимов областей, городов Астаны и Алматы. Бюджетные изъятия производятся в течение финансового года в пределах сумм, установленных законом о республиканском бюджете. В республиканском бюджете на 2013 год объемы бюджетных изъятий из областных бюджетов, бюджета города Алматы в республиканский бюджет в сумме 102 114 759 тысяч тенге [19].

Порядок и периодичность передачи бюджетных изъятий, передаваемых из бюджетов районов (городов) в областные бюджеты, и условия выделения субвенций из областных бюджетов в бюджеты районов (городов), определяются акимами областей и утверждаются областными маслихатами по согласованию с районными (городскими) маслихатами (ст. 8).

Третьим видом поступлений в бюджет выступают погашения основного долга по ранее выданным кредитам из этого бюджета.

«Погашение, - определяет Бюджетный кодекс в ч.1 п.10 ст. 3 - сумма возврата основного долга по кредитам, ранее выданным из бюджета или сумма возврата правительственного долга и долга местных исполнительных органов»

Предоставление кредита выражает собой один из методов расходования бюджетных ресурсов, погашение – один из видов бюджетных поступлений. В соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан сумма возврата основного долга рассматривается в качестве самостоятельного вида поступлений в бюджет. Как институт особенной части бюджетного права, правовое регулирование доходов бюджета представляет совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с формированием доходной части бюджетов.

Государственные расходы – это сумма затрат государства, произведенные им в целях выполнения своих функций и задач. В зависимости от источников получения расходных средств, а также порядка их планирования и использования расходы можно подразделить на: а) централизованные, осуществляемые за счет бюджета и других государственных централизованных фондов; б) децентрализованные, осуществляемые государственными предприятиями и учреждениями за счет тех средств, которые получены ими самими в результате их собственной деятельности и остаются в их

распоряжении. Следовательно, бюджетные расходы представляют собой часть государственных расходов, и соотносятся эти виды расходов как частное и общее.

Под расходами бюджета понимается те средства, которые выделяются на безвозвратной основе, в пределах утвержденного бюджета. В соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан под расходами понимаются лишь те денежные средства, которые уходят из бюджета безвозвратно. Расходы бюджета зависят от метода бюджетной деятельности, посредством которого осуществлялось распределение бюджета. Такими методами выступают: 1) бюджетное финансирование – безвозвратное предоставление денежных средств из бюджета; 2) бюджетное кредитование – возвратное предоставление денежных средств из бюджета; 3) погашение долговых обязательств бюджета.

Если же руководствоваться бюджетным законодательством Республики Казахстан, то из числа перечисленных расходов к расходам относится, лишь бюджетное финансирование.

Принципами бюджетного финансирования являются:

1) безвозвратность предоставления денег, т.е. бюджетное финансирование, представляет собой одностороннюю сделку дарения денежных средств, для реализации государством своих функций;

2) безвозмездность предоставления денег, т.е. деньги, которые предоставляются кому-либо из бюджета в порядке бюджетного финансирования, даются бесплатно;

3) плановость предоставления денежных средств, означает, что деньги могут быть предоставлены лишь в случае, если такое предусмотрено бюджетом, рассматриваемым в качестве финансового плана;

4) соответствие планируемых расходов объему бюджетных доходов, означает, что при утверждении бюджета расходы должны иметь свое покрытие в виде общего объема поступлений денег в бюджет;

5) целевой характер предоставления денежных средств, т.е. при бюджетном планировании определяются конкретные цели, на которые эти деньги выделяются;

б) контроль за использованием выделенных из бюджета денежных средств, соответствующие органы осуществляют контроль на предмет законности, целенаправленности, эффективности и рациональности использования денежных средств.

Бюджетная политика в 2012-2014 годах основана на комплексном решении целей и задач ускоренного социально-экономического развития и одновременном выполнении текущих обязательств.

Бюджетное законодательство Республики Казахстан выделяет два основных направления бюджетных расходов: 1) финансирование функциональных групп; 2) финансирование бюджетных программ.

Бюджетные расходы распределены на расходы республиканского бюджета и расходы местных бюджетов.

Расходы распределяются между звеньями бюджетной системы, исходя из следующих принципов:

- 1) соответствие финансируемого мероприятия характеру реализуемых задач и функций государства;
- 2) социальная, экономическая и политическая значимость финансируемого объекта;
- 3) место финансируемого государственного органа в иерархии государственных органов;
- 4) подчиненность финансируемого объекта;
- 5) при финансировании из местного бюджета - месторасположение финансируемого объекта.

Средства республиканского бюджета расходуются на финансирование деятельности Президента Республики Казахстан, Парламента Республики Казахстан, Конституционного Совета, Счетного комитета, Центральной избирательной комиссии, исполнительных и других органов, выполняющих общие функции государственного управления, содержание судебной системы, правоохранительной деятельности на республиканском уровне, финансирование внешнеполитической деятельности, обороны и безопасности, фундаментальной научной деятельности, специальных программ в области здравоохранения на республиканском уровне и т.п.

За счет республиканского бюджета осуществляется обслуживание правительственного долга и выполнение обязательств по государственным гарантиям. Из республиканского бюджета финансируются расходы на содержание администраторов республиканских бюджетных программ, осуществляющих перечисленные виды деятельности, их территориальных подразделений и подведомственных государственных учреждений.

За счет средств местных бюджетов содержатся местные органы государственной власти, обеспечивается финансирование дошкольного и общего образования, правоохранительной деятельности на местном уровне, гарантированного объема бесплатных медицинских услуг населению, промышленности и строительства объектов на местном уровне; охраны окружающей среды на местном уровне и т.п.

Из местных бюджетов финансируются расходы на содержание администраторов местных бюджетных программ и подведомственных им государственных учреждений.

Конкретные расходы бюджетов определяются в процессе составления, рассмотрения и утверждения бюджета, осуществляются расходы в ходе исполнения бюджета. Кроме того, государство путем своих предписаний, заложенных в нормативные и индивидуальные правовые акты, организует использование бюджетных средств, выделенных их получателям, а также осуществляет контроль за этим использованием.

Вторым методом распределения бюджета, выступая одновременно направлением его расходования, является бюджетное кредитование.

Бюджетное кредитование основывается на принципах возвратности, срочности, целевого характера и плановости.

В зависимости от источника предоставления займа бюджетное кредитование может быть кредитованием из республиканского бюджета и кредитование из местного бюджета.

Бюджетные кредиты могут предоставляться: а) другому бюджету и в этом случае формой кредита выступает межбюджетная ссуда, а само кредитование выступает в качестве метода бюджетного регулирования; б) юридическим и физическим лицам, где предоставление бюджетной ссуды связано с обеспечением заемщика необходимыми денежными средствами, а само кредитование выступает в качестве метода финансовой деятельности государства.

Приведем пример, скажем, город Астана – главный город независимого Казахстана. Астана – это город с динамичной тенденцией роста.

Основной целью развития города Астаны на период с 2013 до 2015 года является повышения качества жизни населения на основе устойчивого социально-экономического развития, что определено в Посланиях Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. народу Казахстана и в Стратегическом плане устойчивого развития города Астаны до 2030 года.

6 декабря 2012 года маслихат города Астаны утвердил бюджет города Астаны на 2013-2015 годы, параметры которого определены с учетом прогнозных индикаторов социально-экономического развития на период до 2016 года.

Что касается бюджета города, то он состоит из доходной и расходной частей.

По доходной части бюджета, в составе трехлетнего бюджета до 2014 года предусмотрены поступления в общей сумме 616 142 млн. тенге, в том числе на 2013 год – 237 954 млн. тенге.

Расходы бюджета города на 2012-2014 годы планируются в объеме 616 142 млн. тенге, в том числе в 2013 году – 224 240 млн. тенге.

Затраты на образование в 2013 году составят 18381,4 млн. тенге, в 2013 году – 18753,9 млн. тенге, в 2014 году – 19112,9 млн. тенге.

Основанием для разработки Программы развития города Астаны на 2011-2015 являются Указ Президента Республики Казахстан «О системе государственного планирования в Республике Казахстан» от 18 июня 2009 года № 827, а также Указ Президента Республики Казахстан «О Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы и т.д.

Основными направлениями данной программы являются развитие экономической сферы города, социальной сферы и человеческого капитала, инфраструктурного комплекса, территориального (пространственного) устройства, а также развитие системы государственного местного управления [111].

Цель данной программы заключается в обеспечении устойчивого экономического роста столицы путем ускоренной диверсификации; улучшении бизнес-среды, развитии торговли и предпринимательства; развитие туризма; улучшении качества, доступности, привлекательности образования и повышение эффективности системы охраны прав и защиты законных интересов детей; повышении качества человеческого капитала столицы путем проведения политики укрепления здоровья граждан; развитии массового спорта, физкультурно-оздоровительного движения и спорта высших достижений и другие.

Для достижения этих целей необходимо выполнить следующие задачи:

- создать условия для привлечения инвестиций и развитие инновационной составляющей экономики города;
- создать благоприятные условия для ведения бизнеса;
- увеличить сети дошкольных организаций и улучшить качества предоставляемых услуг дошкольного образования;
- повысить качества услуг школьного образования;
- обеспечить условия для внедрения системы электронного обучения;
- повысить профессионализм педагогических кадров и престижа профессии учителя;
- обеспечить доступность образования детям с ограниченными возможностями в развитии.

Эта программа направлена, прежде всего, на решение основных проблем в различных сферах города Астаны. Бюджетом города на 2012-2014 годы предусмотрено приоритетное направление финансовых средств на социальную сферу – образование, здравоохранение, культуру и спорт с учетом обеспечения качества и доступности этих услуг для горожан [112].

Увеличение финансирования в сфере образования позволит решить вопросы качества и доступности образовательных услуг, с учетом ввода новых объектов, ремонта зданий и укрепления материально-учебной базы в целях информатизации учебного процесса, обновления библиотечных фондов, приобретения учебных пособий.

Как уже отмечалось, одной из задач в Программе развития города Астаны в сфере образования является увеличение сети дошкольных организаций и улучшение качества предоставляемых услуг дошкольного образования. Улучшение качества человеческого капитала города Астаны в период 2011-2015 годов достигнет за счет эффективного развития всех ступеней образования и их доступности для каждого члена общества, т.е. каждый гражданин имеет возможность получить образование независимо от социального положения. Что касается дошкольного образования, то за счет строительства и восстановления детских садов можно увеличить охват детей дошкольным обучением и воспитанием, а также все дети дошкольного возраста будут проходить предшкольную подготовку. Качество предоставления услуг дошкольного образования можно повысить за счет материально-технической базы дошкольных учреждений, а также увеличением числа квалифицированных

педагогических работников. Все это позволит сократить очередность на получение мест в детских дошкольных организациях.

Вывод: Принципы правового регулирования межбюджетных отношений классифицируются на две группы. Одни из них обеспечивают основы порядка разграничения объема доходов и расходов, закрепления их за всеми уровнями бюджетной системы. Вторая группа принципов обеспечивает установление исходных подходов в процессе перераспределения бюджетных доходов между нижестоящими бюджетами по горизонтали, определяет основы порядка предоставления соответствующим нижестоящим бюджетам финансовых ресурсов из вышестоящего бюджета.

2 СТРУКТУРА И СВОЙСТВА БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

2.1 Принципы построения бюджетной системы и методы бюджетного регулирования

В точном соответствии с действующим законодательством страны принципы построения современной бюджетной системы отражают все тенденции современного состояния бюджетного процесса в стране. Бюджетная система Республики Казахстан базируется на принципах единства, полноты, реалистичности, транспарентности, самостоятельности, последовательности, приоритетности, ответственности, эффективности и результативности. Главными принципами являются единство и самостоятельность, которые в тоже время выступают в качестве основных принципов организации бюджетного процесса. Принцип единства - обеспечение применения единого бюджетного законодательства Республики Казахстан, в том числе использование единой бюджетной классификации, единых процедур осуществления бюджетного процесса на территории Республики Казахстан. Этот принцип обеспечивает единство методологии и организации бюджетного планирования, его взаимосвязь с социально-экономическим прогнозированием.

Задачей и целью принципа единства является установление эффективного контроля со стороны законодательного (представительного) органа - Парламента - за движением бюджетных средств государства. Соблюдение данного принципа должно устранить зачастую встречающееся стремление к созданию привилегированных статей бюджета при его разработке и утверждении. Принцип полноты означает отражение в бюджетах и в Национальном фонде доходов и расходов в их полном объеме на основе объективных и достоверных показателей, предусмотренных законодательством Республики Казахстан. При этом запрещены зачеты взаимных требований с

использованием бюджетных средств, а также уступок прав требований по бюджетным средствам. Правительство не должно и может иметь каких-либо доходов и расходов, кроме тех, что предусмотрены бюджетом. С принципом полноты бюджета тесно связаны понятия бюджета-брутто и бюджета-нетто. Бюджет-брутто отражает все финансовые операции государства по доходам и расходам. В отличие от этого, бюджет-нетто, т.е. поступления по отдельным статьям за вычетом затрат на получение данных доходов. В мировой практике этот принцип в настоящее время считается нецелесообразным, так как следование ему перегружает бюджет расходами, которые могут быть выделены автономно с самостоятельными источниками доходов. В Казахстане же принят централизованный способ формирования государственных финансовых средств, поэтому с 1998 года ликвидированы внебюджетные фонды: пенсионный, социального страхования, дорожный, содействия занятости населения. Под принципом реалистичности понимается соответствие принятых показателей бюджета утвержденным параметрам и направлениям среднесрочной фискальной политики и среднесрочного плана социально-экономического развития республики и регионов. Поэтому реалистичность показателей бюджетов достигается на основе объективной оценки состояния экономики, объемов производства и основывается на макроэкономических показателях плана социально-экономического развития Республики Казахстан и регионов на среднесрочный период. Принцип реалистичности необходим для предотвращения и устранения случаев финансовых махинаций и фальсификации отчетов об исполнении бюджетов. Он предусматривает правдивое отражение финансовых операций государства, соответствие утвержденных сумм исполнению бюджетных назначений. Реалистичность определяется обоснованностью расчетов всех источников доходов и направлений расходов, базирующихся на показателях прогнозов и программ развития и подкрепленных наличием бюджетных резервов. Принцип открытости бюджетной системы можно охарактеризовать как обязательное опубликование нормативных правовых актов в области бюджетного законодательства, бюджетов и отчетов об их исполнении, а также другой информации о фискальной политике, открытость бюджетного процесса, проведение государственного финансового контроля. Условиями нормального и эффективного функционирования низовых -местных - бюджетов являются самостоятельность и сбалансированность. Под принципом самостоятельности бюджетов понимается формирование их доходной части за счет собственных источников, в пределах которых определяются направления их использования и расходования. Соблюдение этого принципа обеспечивается установлением стабильного распределения поступления между бюджетами разных уровней и определением направлений их расходования, наделением всех уровней государственного управления правом самостоятельного осуществления бюджетного процесса в рамках бюджетного законодательства. Этот принцип существенно расширяет права местных представительных и исполнительных органов власти в использовании и расходовании финансовых ресурсов на

региональном уровне, поскольку законодательством не допускается изъятие доходов, дополнительно полученных в процессе исполнения местных бюджетов, и свободных остатков нижестоящих бюджетов в вышестоящий бюджет, а также возложение на местные бюджеты дополнительных расходов без обеспечения их соответствующими финансовыми ресурсами. Самостоятельность бюджетов обеспечивают закрепленные законом источники доходов всех звеньев бюджетной системы и право использовать бюджетные средства по усмотрению соответствующего органа власти в пределах полномочий, определенных законами страны. Сбалансированность бюджетов всех уровней является необходимым требованием бюджетно-финансовой политики.

При рассмотрении и утверждении бюджетов соответствующими органами власти и управления могут устанавливаться предельные размеры дефицитов бюджетов. Бюджетная система должна функционировать стабильно, без резких изменений в бюджетном устройстве, в бюджетном процессе, в бюджетных процедурах и отношениях. Это основывается на принципе последовательности, означающем необходимость соблюдения органами государственного управления ранее принятых решений в области бюджетных отношений. В определенные моменты у государства возникает необходимость первоочередного развития отдельных отраслей экономики или сфер деятельности. В связи с этим разрабатываются приоритетные направления социально-экономического развития страны или регионов. Исходя из этого, понятие принципа приоритетности в бюджетной системе означает осуществление бюджетного процесса в точном соответствии с данными приоритетными направлениями.

Функционирование бюджетной системы, начиная от разработки бюджета и заканчивая его исполнением, подчиняется требованию необходимости достижения определенных конкретных результатов, предусмотренных паспортами бюджетных программ, с использованием оптимального объема бюджетных ресурсов. Это соответствует содержанию принципа эффективности и результативности, который требует обеспечения наилучших результатов в использовании утвержденного объема бюджетных средств. Каждый участник бюджетного процесса обязан неукоснительно выполнять все требования бюджетного законодательства. Поэтому в бюджетной системе действует принцип ответственности, означающий привлечение участников бюджетного процесса к различным видам ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Финансовые отношения, которые складываются у государства с предприятиями, государственными учреждениями и населением, называются бюджетными. Специфика этих отношений как части финансовых состоит в том, что они, во-первых, возникают в распределительном процессе, обязательным участником которого является государство (в лице соответствующих органов власти), во-вторых, связаны с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств,

предназначенного на удовлетворение общегосударственных потребностей [8, с.31].

Государство формирует и регулирует бюджетные взаимосвязи, направления и каналы бюджетных потоков, тем самым, оказывая влияние на процессы бюджетных отношений. Оно меняет принципы, методы, способы формирования бюджетных доходов и расходов, обеспечивая регулирование бюджетной системы страны. Особенно важным становится осознание того, что основные принципы государственной бюджетной политики формируются именно на республиканском уровне. Основу механизма бюджетного регулирования составляет организация целостной системы экономических отношений. Бюджетное регулирование - это совокупность механизмов, регулирующих финансовые взаимосвязи, и представляет собой организуемую государством систему бюджетных отношений для корректировки параметров бюджетных планов различных уровней.

Субъектами бюджетного регулирования на региональном уровне выступают органы власти и администрация регионов, и органы местного управления, а объектами - доходы и расходы бюджетных фондов регионов (местных органов власти), муниципальных образований. Вопросы регулирования бюджетов являются уже давно предметом исследования различных ученых, практиков. По мнению некоторых ученых, модель бюджетного регулирования состоит из следующих основных трех блоков: - сумма механизмов образования доходного потенциала уровней бюджетной системы, вместо предусмотренных сегодня схем разграничения налоговых полномочий и доходных источников между уровнями; - совокупность мер по определению условий и организации исполнения бюджетов всех уровней, включая формирование рациональной структуры расходов, создание единой системы контроля за исполнением доходной и расходной частей бюджетов, оценку соблюдения социальных стандартов; - система межбюджетных отношений, которая включает в себя разграничение доходных и расходных полномочий и ответственность, а также методы финансовой помощи регионам.

Под механизмом бюджетного регулирования территориального развития мы понимаем комплекс мер, инструментов и их форм, посредством которых осуществляется распределение и перераспределение средств между бюджетами разного уровня в целях выравнивания доходной базы нижестоящих бюджетов. Механизм бюджетного регулирования создает возможность выравнивания условий жизни различных слоев населения, проживающего на различных территориях. С этой целью при использовании совокупности различных финансовых инструментов осуществляется распределение государственных доходов между субъектами одного уровня, так и между центром, регионами и местными органами. Их применение имеет целью выравнивание уровней бюджетной обеспеченности. Методами бюджетного регулирования, согласно мнению М.М. Махмутовой, являются: - распределение расходов между отдельными видами бюджетов, входящих в бюджетную систему; - установление постоянно закрепленных доходов отдельных видов

бюджетов; - установление регулирующих доходов отдельных видов бюджетов; - межбюджетная дотация; - межбюджетное кредитование. Основная задача, которая решается в ходе процесса бюджетного регулирования, связана с необходимостью установить пропорции распределения бюджетных ресурсов между бюджетами различных уровней, которые обеспечивают максимально возможное удовлетворение потребностей населения регионов. Бюджетное регулирование можно рассматривать в широком и узком смысле. В узком смысле оно направлено на достижение минимального размера дефицита бюджетных ресурсов. В широком смысле - это проведение процесса бюджетного регулирования с максимальным учетом параметров баланса финансовых ресурсов [114, с. 29].

Бюджетное регулирование осуществляется с учетом определенных потоков бюджетных ресурсов. Различают восходящий поток бюджетных средств, который формирует доходы республиканского бюджета, и нисходящий поток, который обеспечивает дополнительные поступления финансовых средств из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты. В зависимости от необходимости формирования того или иного потока определяются и устанавливаются конкретные механизмы их регулирования. В целом механизмы регулирования восходящего потока бюджетных средств определяются налоговой политикой государства и закрепляются в налоговом законодательстве, хотя допускается ежегодное изменение установленных долей по отдельным налогам.

При определении форм регулирования межбюджетных отношений учитываются налоговый потенциал каждого из уровней бюджетов, результаты оценки объективных бюджетных потребностей регионов, бюджетные нормативы и единые стандарты обеспечения государственными услугами населения регионов. Бюджетные отношения и межбюджетные связи складываются по поводу формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов. Свое назначение и практическое воплощение они проявляют через бюджетную систему и ее звенья. Взаимосвязь и взаимодействие всех звеньев бюджетной системы реализуется через механизм межбюджетных отношений. Межбюджетными отношениями принято считать, отношения, которые складываются в бюджетном процессе между вышестоящими и нижестоящими бюджетами. Система межбюджетных отношений включает в себя межбюджетные отношения не только между республиканским бюджетом и бюджетами регионов Республики Казахстан, но и межбюджетные отношения внутри регионов - между областными (городскими) и районными бюджетами. Основой межбюджетных отношений является четкое разграничение функций и полномочий разных уровней государственного управления, единство и прозрачность методов распределения поступлений и расходов между уровнями бюджетов. В практике существуют различные формы регулирования межбюджетных отношений, которые определяются с учетом налогового потенциала каждого из уровней бюджетов,

результатов оценки объективных потребностей регионов, утвержденных натуральных норм.

Согласно БК РК, формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются в соответствии со среднесрочной фискальной политикой. Формами регулирования межбюджетных отношений между республиканским и областными бюджетами, бюджетом города республиканского значения, бюджетом столицы являются официальные трансферты и бюджетные кредиты. Межбюджетные отношения между областными бюджетами и районными бюджетами, бюджетами городов областного значения регулируются официальными трансфертами, бюджетными кредитами и нормативами распределения доходов. Механизм трансфертов используется для обеспечения единой методологии бюджетного регулирования и устранения субъективного подхода к формированию межбюджетных отношений. Трансферты рассчитываются на основе нормативно-долевого метода, который позволяет осуществлять горизонтальное выравнивание бюджетных доходов территорий и оказывать им финансовую помощь по единым для всех правилам. По существу система межбюджетных отношений - это один из главных механизмов, посредством которых происходит взаимодействие субъектов управления, а именно взаимодействие между иерархическими уровнями власти - республиканским и областным, областным и районным. Это система представляет собой совокупность принципов, методов, способов и финансовых инструментов, которые используются при формировании доходов и расходов бюджетов разных уровней, посредством которых государство устанавливает бюджетные взаимосвязи, направления бюджетных потоков и распределяет централизованные финансовые ресурсы [113, с. 74].

Принятый Бюджетный кодекс определил суть межбюджетных отношений, порядок распределения поступлений и расходов между уровнями бюджетов на основании утвержденных им общих положений, форм регулирования, различных трансфертов и кредитов, распределения поступлений и расходов, основанных на единых принципах. Таким образом, заявленная Бюджетным кодексом РК самостоятельность бюджетов, безусловно, присутствует как правовое явление, однако, реальное влияние принципа самостоятельности на совокупность существующих бюджетов не приводит к возникновению свойства централизма бюджетной системы РК современного этапа развития. Если попытаться провести сравнение бюджетной системы РК с бюджетными системами других субъектов можно увидеть как совпадающие черты, так и отличия. Так, швейцарская федерация, основанная на принципе «конфедерация оставляет кантонам настолько широкие возможности для действий, насколько это возможно, и учитывает их особенности» [115], предусматривает право и Конфедерации, и кантонов, и коммун определять свою бюджетную политику с учетом экономического положения. Вместе с тем, для стабилизации экономического положения Конфедерация наделяется дополнительными полномочиями в части временного изъятия (сокращения) финансовой помощи, обязанности кантонов к

предоставлению налоговых льгот предприятиям и др. (статья 100 Федеральной Конституции Швейцарской Конфедерации) [116].

Статья 109 Основного закона Федеративной Республики Германия провозглашает самостоятельность и независимость федерации и земель друг от друга в отношении своего бюджетного хозяйства [117]. При этом все публичные субъекты должны учитывать требования «общего экономического баланса». Федерацией могут издаваться законы, устанавливающие лишь общие принципы бюджетного права и бюджетной политики. Ограничения самостоятельности и независимости допустимы в форме правовых предписаний для расстройств общего экономического баланса в двух случаях: глав Федерации и земель хранить резервы в Федеральном банке Германии и ограничении кредитования территориальных корпораций. Таким образом, степень вмешательства федерации в бюджетное хозяйство ее субъектов ограничена в зарубежных федерациях конституциями и конституционные нормы выступают гарантией самостоятельности бюджетов.

В РК прямых конституционных гарантий нет, а прямо закрепленный в Конституции РК принцип приоритета прав и свобод граждан, оправдывает любое вмешательство в бюджетные полномочия.

Еще одним сильным аргументом в пользу признания унитаризма отечественной бюджетной системы является отсутствие у публичных субъектов собственной налоговой компетенции. Субъекты и местные образования ограничены Налоговым кодексом РК (ст. 31) в праве установления местных налогов как в части установления их перечня, так и в части регулирования существенных элементов налогов (ставки, налоговой базы и др.). Отсутствие свободы в определении своих доходов, несомненно, резко увеличивает несвободу в отношении с вышестоящим бюджетом, определяющим и уровень доходов, и уровень финансовой помощи нижестоящему бюджету.

Действительно, в любом государстве самостоятельность региональных и местных бюджетов естественно ограничена самим фактом вхождения их в бюджетную систему. Однако для понимания свойств бюджетной системы необходимо учитывать имеющиеся дополнительные ограничения, которые и определяют степень свободы либо, наоборот, степень зависимости бюджетов.

Организация унитарной бюджетной системы, которая включает в себя некую совокупность бюджетов, может опираться на принцип иерархичности либо принцип централизации. Для бюджетной системы РК характерно сочетание обоих принципов. Такое сочетание обеспечивает, с одной стороны, единство бюджетной системы, а с другой — позволяет государству учитывать существенные особенности регионов. Вместе с тем, иерархичность системы, которая предполагает некоторую децентрализацию, не выходит за рамки, обрисованные необходимостью обеспечения централизованного принятия и исполнения решений в бюджетной сфере.

По этой причине государство, воздействуя на процессы формирования межбюджетных отношений, корректирует бюджетные взаимосвязи, регулирует

направления бюджетных потоков, устанавливает пропорции распределения финансовых ресурсов и контролирует их целевое использование, т.е. обеспечивает управление межбюджетными отношениями.

С другой стороны, законодательное закрепление определенного порядка движения финансовых потоков по разным уровням бюджетной системы, представляет собой механизм бюджетного регулирования. На основе этого механизма республиканские и местные органы власти и управления осуществляют свои представительные и исполнительные функции. Поэтому при изменении принципов, методов, способов формирования бюджетных доходов и расходов необходимо соблюдать хотя бы формальную независимость бюджетов разных уровней.

Исходя из этого, принцип равенства бюджетов предполагает независимость политики бюджетов нижестоящих уровней во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом. Это не противоречит принципу единства бюджетной системы страны, которая не означает слияние или поглощение бюджетов более низких уровней бюджетами более высоких уровней, а предполагает их самостоятельное функционирование. Принцип выравнивания уровней минимальной бюджетной обеспеченности предполагает межбюджетное перераспределение финансовых ресурсов, так как местные бюджеты, во-первых, из-за сложившихся экономических условий, а во-вторых, из-за чрезмерной централизации доходных источников не в состоянии полностью обеспечить себя достаточными средствами, которые являются необходимыми для выполнения полномочий.

Вместе с тем, поскольку экономическое развитие отдельных регионов в силу различия объективных и субъективных условий не одинаково, то это вызывает необходимость обеспечения равномерного уровня в предоставлении государственных услуг. Реализация данного принципа предоставления одинакового уровня государственных услуг должна осуществляться на основе механизма, который, с одной стороны, регулирует диспропорций между поступлениями и расходными функциями местных бюджетов, а с другой - обеспечивает одинаковый уровень потребления государственных услуг в различных регионах.

При этом важно иметь в виду, что использование различных форм сбалансированности бюджетов требует не только оптимального распределения доходов, но и результативности предоставления государственных услуг и повышения эффективности расходования средств. Принцип максимальной эффективности и результативности предоставления услуг напрямую сочетается с принципом максимального приближения уровня предоставления услуг к их получателям. Государственные услуги, которые оказываются на местном уровне, должны предоставляться местными органами власти и, как правило, должны финансироваться на местном уровне. Это позволит осуществить тесную увязку общественных расходов с их результатами, поскольку, когда оплата за услуги производится теми, кто ими пользуется, то

повышается эффективность реализации этих услуг и ответственность за принятие решений.

В качестве основных форм регулирования межбюджетных отношений используются механизмы предоставления официальных трансфертов общего характера, целевых текущих трансфертов и целевых трансфертов на развитие. На реализацию бюджетных инвестиционных проектов (программ) и на покрытие кассового разрыва используется механизм предоставления бюджетных кредитов. Другими словами, используется механизм горизонтального бюджетного выравнивания, который предполагает, с одной стороны, выравнивание уровня потребления государственных услуг по территориальным образованиям, а с другой – выравнивание стоимости этих услуг.

Между тем имеет место и проблема вертикальной несбалансированности бюджетов, возникающая вследствие различия функций разных уровней власти. Предполагаю, что эта проблема должна решаться комплексно и взаимосвязано, как двуединая задача. Во-первых, это выравнивание бюджетных потребностей каждого уровня власти с целью выполнения закрепленного за ними комплекса обязательных государственных услуг, т.е. рациональное распределение и законодательное закрепление бюджетных полномочий за каждым уровнем власти. Во-вторых, это выравнивание доходных потенциалов бюджетов разных уровней власти в формировании общегосударственных доходов.

В Бюджетном кодексе РК предусмотрены ограничения принципа самостоятельности, среди которых можно выделить организационные, доходные, расходные и ограничения в сфере автономной имущественной ответственности.

Совершенствование системы межбюджетных отношений должно иметь целью, прежде всего, достижение баланса интересов между центром и регионами, на повышение заинтересованности местных исполнительных органов в развитии экономики регионов и на обеспечение стабильности поступлений финансовых ресурсов в бюджеты. Поскольку разграничение функций и полномочий между уровнями государственного управления по вертикали предполагает перераспределение бюджетных средств, то необходимо, тщательно координируя интересы центра и регионов, существенно изменить межбюджетные финансовые потоки. Отсюда следует, что эффективность модели межбюджетных отношений будет, в основном, определяться степенью ее оптимальности и гибкости. В рамках проводимой реформы межбюджетных отношений законодатель уточнил содержание принципа самостоятельности бюджетов [118]. Обращает на себя внимание два новых обстоятельства. Во-первых, указание на обязанность органов публичной власти обеспечить сбалансированность бюджетов, что означает усиление взаимозависимости органов, поскольку сбалансированность всех бюджетов достигается только при достижении этого свойства у всей бюджетной системы РК, т.е. усилит свойство централизации. Во-вторых, в текст статьи 84 БК РК введено положение о недопустимости установления расходных обязательств без

указания на бюджет, за счет средств которого будет осуществляться финансирование расходов. Это правило, несомненно, позволит более четко разграничить ответственность бюджетов, но, в свою очередь, потребует и дальнейшего более глубокого разграничения полномочий.

Вывод: отсюда следует:

1. Заявленная Бюджетным кодексом РК самостоятельность бюджетов присутствует как правовое явление, однако реальное влияние принципа самостоятельности на совокупность существующих бюджетов не приводит к возникновению свойства самостоятельности бюджетной системы РК современного этапа ее развития.

2. Все предусмотренные в БК РК ограничения, а также используемые в текущем бюджетном законодательстве отступления от принципа самостоятельности бюджетов приводят к тому, что бюджетная система РК приобретает дополнительные свойства, характерные именно для бюджетных систем унитарного типа.

3. В устройстве бюджетной системы Республики Казахстан сочетаются два принципа: иерархичности и централизации. Такое сочетание обеспечивает, с одной стороны, единство бюджетной системы, а с другой - позволяет учитывать существенные особенности регионов. Иерархичность системы, предполагающая некоторую децентрализацию, не выходит за рамки, обрисованные необходимостью обеспечения централизованного принятия и исполнения решений в бюджетной сфере.

2.2 Централизация бюджетной системы

Свойство централизации бюджетной системы обусловлено единственно возможным способом ее существования - единой и единственной бюджетной системы. Существования бюджетной системы в режиме единства позволяет полагать в жестком централизме построения бюджетной системы РК [119, с.16].

Питательной почвой для развития свойства централизации является существование консолидированного бюджета как свода бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. При отсутствии собственной правовой формы, консолидированный бюджет вынуждает публичные органы власти проводить единообразные действия по предоставлению аналитических и отчетных данных, необходимых для формирования экономической, финансовой и налоговой политики государства. Характерным признаком бюджетной системы РК на современном этапе развития является ссылка законодателя на то, что перечень, виды и количественные значения минимальных государственных стандартов, лежащих в основе формирования всех бюджетов, определяются (ограничиваются!) возможностями консолидированного бюджета РК (п. 2 ст. 101 БК РК).

Государственный уровень публичной власти, осуществляя управление бюджетами в РК, стремится организовать аналогичное (единообразное) управление и местными бюджетами путем дачи рекомендаций о распространении

аналогичных правил на местные бюджеты. Например, в ст. 129 Республиканского закона «О Республиканском бюджете» устанавливаются правила заключения бюджетными учреждениями ведения гражданско-правовых договоров, направленные на предотвращение возникновения не обеспеченных бюджетных обязательств. Такие же правила рекомендуется принять и местным в отношении договоров организаций и учреждений, финансируемых из региональных бюджетов.

Влияние централизации прослеживается и в требовании ст. 49 БК РК, допускающего предоставление отсрочки или рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в бюджеты субъектов РК в части суммы налога или сбора, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам и соблюдении предельного размера дефицита бюджета. Аналогичная норма только требование, адресованное местным бюджетам, касается не только республиканских налогов, но и местных. Межбюджетное регулирование осуществляется, как правило, органами власти вышестоящего уровня путем вертикального (между разными звеньями бюджетной системы) и горизонтального (в разрезе бюджетов одного и того же звена бюджетной системы) выравнивания бюджетной обеспеченности административных образований, у которых она ниже минимально необходимого уровня. Термин "бюджетное регулирование" может иметь расширительное толкование, учитывая регулирующее воздействие через бюджетную систему на экономические и социальные процессы в стране. Горизонтальное выравнивание в некоторых странах (например, в Германии) осуществляется и в порядке централизованного изъятия (через соответствующий расчетный (клиринговый) центр при Министерстве финансов ФРГ, минуя федеральный бюджет) по прогрессивной шкале в форме отрицательных трансфертов средств из бюджетов, где такая обеспеченность выше среднего уровня, в пользу бюджетов, где она меньше этого уровня [120, с.144]. Межбюджетное регулирование не ограничивается выравниванием бюджетной обеспеченности территориальных образований, где она меньше минимально необходимого уровня. В его функции входят также возмещение бюджетам дополнительных затрат или потерь доходов, вызванных решениями, принятыми органами власти другого уровня, и возможное доленое участие бюджетов вышестоящего уровня в расходах нижестоящих бюджетов, имея в виду стимулирование приоритетных (наиболее социально значимых) с позиции вышестоящих органов власти направлений расходования средств этих бюджетов. В большинстве стран межбюджетное регулирование осуществляется в форме перевода средств в разных формах непосредственно из бюджета вышестоящего уровня в соответствующие нижестоящие бюджеты. В отдельных странах (например, Австрии, Германии, Индии, России) для этой цели используются и совместные (общие) налоги, когда некоторые из них распределяются на временной основе (с определением срока не менее чем на очередной финансовый год) между разными уровнями бюджетной системы [120, с.155]. Межбюджетные отношения могут быть и непосредственно между бюджетами

одного и того же уровня. Например, для объединения финансовых ресурсов в целях решения задач, имеющих взаимный интерес. В России они пока не получили широкого применения. В редких случаях финансовая помощь оказывается из нижестоящих в вышестоящие бюджеты. Зарубежный опыт не позволяет найти эталон, полностью пригодный для России. Каждая республика имеет свои особенности по регулированию межбюджетных отношений. Многие государства разграничили между уровнями бюджетной системы по принципу "один налог - один бюджет". В то же время в Канаде, Австрии, Германии, Индии наряду с отдельными налогами, каждый из которых направляется только в бюджет того или иного уровня, применяются и совместные налоги. Они, являясь "крупными" налогами с широко распространенной по территории страны налоговой базой, в той или иной степени участвуют в формировании бюджетов разных уровней как на постоянной основе (Канада), так и в сочетании с налогами, которые распределяются на временной основе. В Канаде к совместным налогам, разграниченным на постоянной основе, относятся налог на товары и услуги (аналог НДС), акцизы, импортные пошлины, отчисления на социальное страхование. В Австрии практически все налоги являются совместными, что обеспечивает минимальный уровень использования межбюджетных трансфертов, причем только целевого назначения. В то же время более десяти налогов, включая подоходный налог с физических лиц, НДС, налог на нефть, налог на алкогольную продукцию, распределяются (в процентных долях) на временной основе (на 5 лет). Большинство из них с учетом решений, принимаемых органами власти земель, распределяется в три уровня бюджетной системы. В Индии методика распределения налогов, участвующих в межбюджетном регулировании, принимается на 5 лет. В России налоги, которые распределяются между уровнями бюджетной системы по нормативам, установленным на временной основе (на определенный срок), рассматриваются как регулирующие. В ряде стран распределение отдельных совместных налогов между федеральным бюджетом и бюджетами регионов производится после предварительной централизации на федеральном уровне всей массы налога, состоящей из поступлений со всех территорий. Лишь затем по формуле происходит распределение налога между бюджетами регионов. Такая практика осуществляется, например, в Германии по НДС. Пропорции распределения общей массы его между федеральным бюджетом и бюджетами всех земель устанавливаются на относительно длительный период. Но годовое распределение в разрезе земель производится и в порядке горизонтального регулирования по нормативу, определяемому в расчете на одного жителя в среднем по всем землям и численности населения каждой земли, т.е. дифференцированно, исходя из единого критерия. При этом по ряду земель в расчетах в целях достижения сопоставимых условий применяется не фактическая, а условная численность населения (скорректированная с учетом плотности населения, степени урбанизации и некоторых других факторов). В Российской Федерации разграничение видов доходов (на постоянной основе)

между уровнями бюджетной системы обеспечивается через отдельные и совместные налоги. А межбюджетное регулирование осуществляется прежде всего отчислением от регулирующих налогов (совместных налогов, которые "расщепляются" между уровнями бюджетной системы по временным нормативам) [121, с.76]. Но с 2006 г. возможность применения таких нормативов в качестве дополнительных (дифференцированных) к единым процентным долям налогов, закрепляемым на постоянной основе, предусмотрено только внутри субъектов РФ и лишь по налогу на доходы физических лиц взамен дотаций местным бюджетам, исчисленных (по душевым методом) на формализованной основе. Таким образом, в новом бюджетном законодательстве предпочтение отдается межбюджетному регулированию через безвозмездные и безвозвратные перечисления бюджетам других уровней в разных формах. Они, в соответствии с этим законодательством, рассматриваются как межбюджетные трансферты. К таким трансфертам отнесены и бюджетные кредиты из федерального бюджета субъектам РФ, которые предоставляются на возмездной и возвратной основе. Высокая степень самостоятельности бюджетов разных уровней и ответственности органов власти за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность предопределяет повышение их заинтересованности в наращивании налогового потенциала, своевременном и полном сборе налогов, а также в эффективном расходовании финансовых ресурсов. Такая самостоятельность бюджетов характерна для классического бюджетного федерализма, так как она дает возможность проводить на региональном и местном уровнях самостоятельную налогово-бюджетную политику в пределах своей компетенции свойство. централизации присутствует и в положениях статьи 50 закона «О республиканском бюджете» о выделении финансовой помощи только тем субъектам и административно-территориальным образованиям, которые выполняют требования бюджетного и налогового законодательства без каких-либо исключений, дополнений и (или) особых условий.

Показательным является настойчивое стремление законодателя к организации единого финансового потока в рамках бюджетной системы, через который финансовые средства должны аккумулироваться и распределяться через систему счетов органов республиканского казначейства. С 2001 году установлено правило о зачислении региональных и местных налогов и сборов на счета органов казначейства для последующего их перечисления в соответствующие бюджеты [86, с.42]. Это правило пока не распространяется на субъекты, не получающие дотации на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, на так называемые субъекты - доноры, однако можно предположить в недалеком будущем отказ от этого исключения, поскольку подобный механизм (использование единого счета казначейства) обеспечивает управление финансами в масштабах всего государства.

Особенно показательным то, что порядок взаимодействия органов казначейства и органов местного самоуправления по учету региональных и

местных налогов и сборов на счетах органов казначейства определяется Правительством РК и, следовательно, является единым для всей страны.

Централизация обусловлена особой ролью в бюджетной системе республики. От бюджета зависят: характер процесса распределения финансовых потоков по уровням бюджетной системы на очередной финансовый год; изменение сложившейся системы распределения расходов между бюджетами различных уровней; размер, порядок и условия оказания финансовой помощи бюджетам целевым образом предназначенной для местных бюджетов (транзит бюджетных средств); финансирование ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций за счет резервных фондов; финансирование нового строительства либо реконструкции действующих объектов за счет целевых программ и адресной инвестиционной программы; предоставление бюджетных кредитов, субвенций, инвестиций, гарантий юридическим лицам за счет средств республиканского бюджета, созданным местным образованиями либо представляющим для них интерес (градообразующие предприятия, естественные монополии и т.д.).

В последние годы появились новые инструменты влияния бюджета на всю бюджетную систему — предоставление бюджетные средства из Фонда, софинансирования социальных расходов, оздоровления региональных финансов. Концентрированным выражением сущности централизации бюджетной системы является стремление публичных органов к единообразию (в правовом регулировании, в бюджетном процессе, в формах заимствования, в предоставлении финансовой помощи и т.д.). Такого объективного свойства управления любыми сложными системами каковой, без сомнения, является бюджетная система РК.

Об объективности свойства централизации свидетельствуют и исследования экономистов. Так, О.Г. Бежаев пишет о необходимости разработки целостной концепции управления бюджетными средствами, в основе которой должна лежать соподчиненность стратегических целей социально-экономического развития России как единого целого и каждого ее региона как структурообразующей единицы [118, с.73].

Свойство централизации бюджетной системы может развиваться в двух направлениях: первое - возврат утраченных позиций бывшего единого государственного бюджета, т. е. перерождение бюджетной системы в единый государственный бюджет; второе — создание гибкого механизма координации всех бюджетов системы со страховыми элементами, позволяющего сочетать самостоятельность бюджетов с «субсидиарной» бюджетной ответственностью всей бюджетной системы. Развитие событий по первому сценарию будет означать явное усиление унитарных свойств бюджетной системы. Второй путь, несомненно, более сложен, поскольку он предполагает опору на широкое распространение демократических форм управления, развитие институтов гражданского общества. Провозглашенный принцип бюджетного централизма реально проявляется в свойстве иерархичности ее бюджетной системы, а его существование неизбежно вытекает из сложной структуры. Вместе с тем,

иерархичность является антиподом, поскольку опирается не на самостоятельность бюджетов, а на их подчиненность.

Иерархичность любой системы означает подчинение нижестоящего уровня управления вышестоящему. В теории систем под иерархичной системой понимают систему, имеющую многоуровневую структуру в функциональном, организационном или ином плане [119, с.72]. С правовой точки зрения, подчиненность выражается в праве вышестоящего субъекта давать обязательные к исполнению нижестоящим субъектом указания; в праве прямой отмены решения нижестоящего субъекта и праве вышестоящего субъекта определять кадровую политику нижестоящего.

В бюджетной системе РК «подчиненность» проявляется в устойчивых управленческих связях и заключается в том, что системные связи между уровнями бюджетной системы образуются только между республиканским и местными бюджетами. Подчиненность просматривается в качестве самого управляющего воздействия вышестоящего бюджета на нижестоящий: оно носит откровенно жесткий характер, имеет ярко выраженную одностороннюю направленность, которая, вместе с тем, не исключает обратной связи, состоящей из некоторых элементов информирования и согласования.

В ходе исполнения бюджета местные органы исполнительной власти вправе принимать решения о внесении изменений по статьям расходов бюджетной классификации в пределах утвержденных ассигнований по каждому направлению расходования средств с сообщением уточненного плана финансовому управлению области, города и района.

В финансовой литературе подчиненностью бюджетов нижестоящего уровня признается зависимое их состояние, имеющее как экономическую составляющую (недостаток собственных финансовых средств), так и правовую. В качестве примеров последней называются ст. 84 БК РК, предусматривающую ограничения получающих финансовую помощь. Приведенная норма является скорее исключением, поскольку она формирует управленческое воздействие для всех уровней бюджетной системы РК, обычно же «правила поведения» бюджета нижестоящего уровня определяются вышестоящим. Для управления бюджетами необходимые нормы включаются в ежегодный закон о республиканском бюджете. Однако само содержание управленческого воздействия для уровней бюджетной системы РК имеет необходимую цельность - этого требует единство цели самой системы, поэтому наблюдается перенос способов управления уровнем бюджетной системы.

Содержание управления бюджетами нижестоящего уровня складывается из следующих управленческих воздействий:

- разграничения расходов;
- распределения доходных источников;
- установление нормативов финансовых затрат и нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- установление форм, условий и размера финансовой помощи;

- определение иных оснований и порядка передачи средств бюджета вышестоящего уровня нижестоящему.

В качестве управленческого воздействия в «чрезвычайной бюджетной» ситуации следует оценивать нормы ст. 10 БК РК закона предусматривающие право государственных органов вышестоящего уровня бюджетной системы принимать на себя отдельные полномочия в бюджетной сфере, если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией властные органы отсутствуют или не могут быть сформированы.

Реагирование на отклоняющееся поведение управляемого объекта предусмотрено в праве публичных органов вышестоящего уровня вводить временную финансовую администрацию либо изымать отдельные финансовые полномочия при нецелевом использовании предоставленных бюджетных средств, нарушении действующего законодательства, а также превышении просроченной задолженности по исполнению долговых или бюджетных обязательств более чем на 30% [124, с.27].

Цель управляющего воздействия едина: независимо от уровня бюджетной системы, осуществляющего правление, обеспечить сбалансированность всех бюджетов в системе и всей бюджетной системы в целом. Достижение состояния сбалансированности служит при этом реализации основной цели бюджетной системы - обеспечению стабильного финансирования государственных и местных органов.

Иерархичность бюджетной системы предполагает наличие обратной связи, необходимой для оценки эффективности управляющего воздействия и внесения в него необходимых корректив. Правовой формой такого рода обратной связи выступает обязанность управляемого объекта - нижестоящих

бюджетов представлять отчетность по установленной форме. Явным недосмотром Бюджетного кодекса РК является отсутствие прямой обязанности органов местного самоуправления и органов государственной власти представлять необходимые данные об исполнении бюджета, об использовании финансовой помощи и т.д.

Свойство иерархичности бюджетной системы предполагает также, что вышестоящий уровень «отвечает» за благополучие нижестоящего. Эта позитивная по своему характеру ответственность заключается в том, что республиканский бюджет обязан обеспечить соответствие расходов и доходов нижестоящего бюджета, в том числе, за счет собственных источников дохода.

Подчиненность одного уровня бюджетной системы другой предполагает наделение вышестоящего уровня контрольными полномочиями. Бюджетный кодекс РК исходит из необходимости контроля в рамках межбюджетных отношений и в сфере бюджетных заимствований. Уполномочивают органы вышестоящего уровня на проведение проверок нижестоящих бюджетов. В сфере заимствований контрольные полномочия (статья 135 БК РК) подкрепляются и регистрационными полномочиями.

Иерархичность бюджетной системы предопределяется ее структурой, определенной в ст. 6 БК РК. Каждый уровень бюджетной системы имеет сложное

внутреннее строение, при этом на первом уровне системные связи возникают по горизонтали, на втором - по вертикали и горизонтали. Видовое разнообразие управленческих связей внутри иерархической бюджетной системы РК велико в силу сложности и разнообразия решаемых задач. Вертикальные отношения в бюджетной сфере возникают между субъектами формально имеющие равный правовой статус, однако, одни являются обязанной стороной, а другие обязывающей в пределах конкретного вопроса прямо указанного в законе. Горизонтальные отношения, как правило, не имеют надлежащей правовой основы, однако, существуют и имеют тенденцию к увеличению.

Первый уровень бюджетной системы образуют республиканский бюджет и социальные внебюджетные фонды. Несмотря на филологическую алогичность, сегодня уже не вызывает сомнений целесообразность включения внебюджетных фондов в бюджетную систему РК, поскольку задачи решаемые фондами и правовой режим средств внебюджетных фондов соответствуют целям бюджетной системы страны. Подобный способ управления имеет свои положительные и отрицательные моменты. Так, с одной стороны, обособленность средств внебюджетных фондов дает дополнительную гарантию в достижении социальных целей - обеспечение гражданам конституционно предусмотренной помощи в сфере охраны здоровья (ст. 29 Конституции РК), социального обеспечения (ст. 28). С другой стороны, теряется возможность маневра государственными финансовыми средствами, в результате чего возникают имущественные потери.

Законодатель еще не принял окончательного решения о наилучшем способе управления этими значительными по объему финансовыми ресурсами. Так ст. 82 БК РК предусматривает, что исполнение бюджетов внебюджетных фондов осуществляется казначейством, однако, вступление данной нормы в силу отсрочено до издания специального закона. Но исполнение бюджетов внебюджетных фондов по налоговым доходам уже изъято из ведения органов управления фондами и передано налоговым органам.

Единство бюджетной системы на первом уровне достигается за счет утверждения бюджетов внебюджетных фондов в рамках бюджетного процесса. Согласно п. 3 ст. 6 БК РК Правительство РК одновременно с внесением проекта республиканского закона о бюджете вносит в Парламент и проекты законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РК. Норма Бюджетного кодекса РК устанавливает жесткое правило о том, что законы о бюджетах государственных внебюджетных фондах должны быть приняты Парламентом до рассмотрения во втором чтении проекта республиканского закона о республиканском бюджете. Таким образом, сложившаяся практика принятия республиканского бюджета и бюджетов внебюджетных фондов не позволяет реализовать положение Бюджетного кодекса РК, которое предусматривает механизм учета финансирования социальных расходов за счет средств государственных внебюджетных фондов, в процессе принятия республиканского бюджета.

Между республиканским бюджетом и внебюджетными фондами существуют также отношения межбюджетных расчетов. Статья 101 Республиканского закона «О республиканском бюджете на 2012 год» предусматривает дотацию, в составе которой погашается задолженность бюджета за предыдущий год.

Системные связи второго уровня бюджетной системы более разнообразны. Так, правовые связи неизбежно возникают между бюджетами субъектов при нахождении одного субъекта на территории другого субъекта. Исходя из конституционно провозглашенного равенства субъектов, отношения между ними относятся к горизонтальным управленческим отношениям. Вместе с тем, очевидно, что разграничение расходных полномочий, а также источников доходов бюджетов требует наличия единого управленческого центра, которым и выступает бюджет области. Осуществление им реально властных полномочий по разграничению источников доходов, позволяет ставить вопрос об отнесении таких отношений к вертикальным.

Возникающие споры о разграничении доходных источников и расходов бюджетов не имеют на сегодняшний день никаких правовых способов решения. Вопрос о вертикальной или горизонтальной природе отношений между бюджетом субъекта и бюджетом, находящегося на его территории иного субъекта, остается открытым. Области, имеющие на своей территории другие субъекты, решают вопросы межбюджетного взаимодействия путем заключения бюджетных соглашений. Использование в качестве способов регулирования договоров, свидетельствуют, на наш взгляд, в пользу признания горизонтальной природы отношений между бюджетами.

Следовательно, бюджетные отношения, возникающие между государственными органами областей, в части финансирования таких полномочий приобретают вертикальный характер.

Полномочия, отнесенные к предметам совместного ведения, подпадают под различную «юрисдикцию». Часть из них отнесена к ведению государственных органов, другая часть (они прямо названы) - к ведению государственных органов (областей). К таким полномочиям относятся, например, формирование и содержание архивных фондов; предупреждение чрезвычайных ситуаций и ликвидация их последствий; строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования значения и др. Вместе с тем, такие закрепленные за областью полномочия могут договором передаваться местным органам. Определить природу бюджетных отношений, возникающих в результате заключения реализации таких договоров, крайне непросто: ее базовая вертикальная основа осложняется элементами горизонтальных связей.

Горизонтальные связи возникают в процессе взаимодействия субъектов между собой при решении вопросов, нуждающихся в объединении финансовых ресурсов или оказания финансовой помощи. Такие связи могут возникать как в двустороннем порядке, так и в рамках ассоциаций субъектов [125, с.97]. Следует заметить, что действующее бюджетное законодательство не

содержит никаких норм, регулирующих эти отношения, что может расцениваться как запрет на подобные действия, с учетом публичного характера таких отношений. Однако, исходя из статьи Конституции РК, которая предполагает самостоятельность субъектов в осуществлении публичной власти, можно считать такие связи, оформляемые договорами или нормативными актами регионального уровня, допустимыми.

Кроме того, региональные бюджеты взаимодействуют с территориальными внебюджетными фондами обязательного медицинского страхования. БК РК закладывает следующую схему такого взаимодействия:

- проекты бюджетов внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования представляются органами исполнительной власти субъектов на рассмотрение законодательных органов субъектов;

- бюджеты внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования утверждаются одновременно с бюджетами субъектов РК

- отчет об исполнении бюджета внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования составляется органом управления фондом и утверждается законодательным органом субъекта

- контроль за исполнением бюджетов внебюджетных фондов обязательного медицинского страхования осуществляется органами субъекта, осуществляющими контроль за исполнением бюджета субъекта РК.

Существование иных внебюджетных фондов на этом уровне бюджетной системы исключается, поскольку Бюджетный кодекс РК не предусматривает для них никаких источников формирования средств. Такой вывод подтверждается и судебной практикой.

Системные связи на третьем уровне бюджетной системы наиболее многочисленны. Все местные бюджеты поместила на один уровень бюджетной системы, определив, таким образом, их равный бюджетный статус. Вместе с тем, областные образования разные: среди них есть городские образования и части таких образований, есть сельские образования, а также территории - районы. Равенства между ними не существует не только реального, но и формального. Отсутствие формального равенства (равного правового статуса) проявляется в праве органов городских образований определять источники доходов внутригородских образований и праве органов субъектов РК разграничивать источники доходов между бюджетами районов и бюджетами иных образований, находящихся на их территории [126, с.44].

Фактически местное самоуправление имеет два уровня управления, на первом - район и город областного (городского) значения; на втором - внутригородской район и сельские образования. Бюджетная система РК с необходимостью должна учитывать эти реалии. Существование вертикальных связей между местными бюджетами как отношений между вышестоящими и нижестоящими бюджетам неизбежно, когда на территории одного образования расположено другое.

Согласно бюджетному кодексу второй уровень образований составляют городские и сельские округа, которые вправе решать исключительно

закрепленные за ними вопросы местного значения; первый уровень образуют муниципальные районы и городские округа, которые кроме отведенных им вопросов местного значения имеют право осуществлять отдельные государственные полномочия. Установив двухуровневую систему местного самоуправления для образований «район - село», законодатель сохранил запрет на подчиненность: подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого образования не допускается. Вместе с тем, даже с учетом установленного в Законе разграничения расходных полномочий, в бюджетной сфере остается необходимость разграничения доходных источников и оказания финансовой помощи в рамках территории отдельного образования.

В отношении полномочий в области оказания финансовой помощи районы наделены правом (обязанностью) осуществлять выравнивание уровня бюджетной обеспеченности за счет средств районных бюджетов. Налоговые доходы бюджетов предполагается разграничить путем разделения в налоговом законодательстве местных налогов и сборов по уровням местного самоуправления. Районы могут (но не обязаны) устанавливать единые нормативы для зачисления собственных местных налогов и сборов в бюджеты районов. Таким образом, законодатель признает необходимость существования вертикальных отношений в рамках системы местного самоуправления.

Горизонтальные бюджетные отношения местных образований очень скупо прописаны в бюджетном законодательстве. В качестве основы горизонтальных отношений можно считать право республиканских образований на объединение в ассоциации, в рамках которых могут быть объединены средства местных бюджетов и совместно финансироваться объекты, представляющие общий интерес.

Выводы:

1. Централизация является объективно существующим свойством бюджетной системы, усиление действие этого свойства – является результатом сознательных действий законодателя, вынужденного действовать именно таким образом в целях обеспечения конституционных прав граждан на всей территории РК.

2. В качестве противовеса тенденции усиления централизации бюджетной системы может рассматриваться создание гибкого механизма координации всех бюджетов системы со страховыми элементами, который позволяет сочетать самостоятельность бюджетов с «субсидиарной» бюджетной ответственностью всей бюджетной системы.

3. Формами проявления централизации на современном этапе являются: установление единообразных правил бюджетного процесса; осуществление операций со средствами всех бюджетов через счета казначейства; применение мер принуждения к публичным субъектам по изъятию и восстановлению бюджетных средств.

4. Свойство иерархичности бюджетной системы РК, обусловленное устройством государства, гарантирует, главным образом, единство бюджетной системы. В управляющем воздействии вышестоящего бюджета преобладают предписывающие нормы, в ущерб процедурам согласования и координации.

5. Внутри бюджетной системы существуют как вертикальные, так и горизонтальные управленческие отношения. Горизонтальные бюджетные отношения имеют слабую правовую основу, поэтому не в полной мере используется их демократический потенциал. Вертикальные отношения возникают и реализуются не только между уровнями бюджетной системы, но и внутри одного уровня между субъектами, которые имеют равный правовой статус.

6. Обратная связь, которая необходима в управлении любой сложной системы выражена недостаточно отчетливо. В рамках реформы межбюджетных отношений появились некоторые примеры придания юридического значения информации, полученной по каналам обратной связи, а также установлен запрет на изменение данных в рамках бюджетного процесса, зафиксированных на определенную дату. Фиксация данных означает достижение согласования по размерам дотаций между Министерством финансов РК и субъектами РК.

7. Недостатком иерархической системы, каковой является бюджетная система, следует признать слабую законодательную разработку контрольных полномочий органов вышестоящего уровня по отношению к органам нижестоящего уровня бюджетной системы. Право проведения проверок бюджетов нижнего уровня и получение всей необходимой информации требует юридически ювелирно точно выверенной определенности в Бюджетном кодексе РК, для сохранения той самостоятельности субъектов РК и образований, которая вытекает из конституционных положений.

Следует указать в качестве парадокса странную попытку организовать равноправие двух субъектов, один из которых находится на территории другого. На втором уровне бюджетной системы между областями и районами возникают бюджетные отношения, правовая природа которых не позволяет отнести их однозначно к вертикальным или горизонтальным управленческим отношениям.

2.3 Целевой характер бюджетных средств в финансовом обеспечении задач и функций государства и местного самоуправления

Целевой характер бюджетных средств непосредственно вытекает из функций самого бюджета и бюджетной системы в целом — финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. В качестве принципа бюджетной системы Республики Казахстан, он закреплен в ст. 4 БК РК и определяется ею как выделение бюджетных средств в распоряжение конкретных получателей с обозначением направления их на финансирование конкретных целей. Целевыми трансфертами являются трансферты,

передаваемые вышестоящими бюджетами нижестоящим в пределах сумм, утвержденных в республиканском или областном бюджете, на реализацию отдельных текущих бюджетных программ или бюджетных программ развития, которые не учитываются при расчете трансфертов общего характера, а также трансферты, которые выделяются на компенсацию потерь вышестоящих бюджетов, вытекающих из принятия законодательных актов, которые влекут увеличение расходов в связи с передачей функций государственных органов из нижестоящего уровня государственного управления в вышестоящий в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера. Целевыми текущими трансфертами являются трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или местных бюджетах для реализации отдельных текущих бюджетных программ, не учитываемых при расчете трансфертов общего характера. Целевыми трансфертами на развитие являются трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных в республиканском или местных бюджетах, для: 1) реализации местных бюджетных инвестиционных проектов, предлагаемых местными исполнительными органами, на основе стратегических и программных документов Республики Казахстан; 2) исполнения нижестоящими государственными органами соответствующих мероприятий для реализации стратегических и программных документов Республики Казахстан, которые относятся к компетенции вышестоящих государственных органов, и которые направлены на получение экономических выгод или достижение социально-экономического эффекта. Закон допускает: софинансирование из местного местных бюджетных инвестиционных проектов, для реализации которых выделяются целевые трансферты на развитие из вышестоящего бюджета. Целевые трансферты нижестоящим бюджетам перечисляются администратором бюджетных программ вышестоящего бюджета на основании соглашения о результатах по целевым трансфертам, индивидуального плана финансирования соответствующей бюджетной программы по платежам, утвержденного в установленном порядке, при наличии подтверждающих обоснованность платежа администратора бюджетных программ нижестоящего бюджета соответствующих документов по целевым трансфертам на развитие и в соответствии с нормативными правовыми актами, которые утверждают распределение общей суммы целевых трансфертов между нижестоящими бюджетами. Целевые текущие трансферты из нижестоящего бюджета перечисляются администратором бюджетных программ нижестоящего бюджета на основании индивидуального плана финансирования соответствующей бюджетной программы по платежам, который утвержден в установленном порядке. Соглашение о результатах по целевым трансфертам представляет собой документ, который содержит: цели и задачи, на решение которых выделяются целевые трансферты; где указаны прямые и конечные результаты, которые должны быть достигнуты за счет использования целевых трансфертов; обязательство о предоставлении администратору бюджетных

программ вышестоящего бюджета отчета соответствующего нижестоящего бюджета о достигнутых прямых и конечных результатах. Соглашение о результатах по целевым трансфертам, предоставляемым из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету, заключается в срок не позднее 20 января текущего финансового года между администратором бюджетной программы вышестоящего бюджета и соответствующим местным исполнительным органом. В случае дальнейшего распределения целевых трансфертов, предоставляемых из республиканского бюджета областным бюджетам, между бюджетами районов (городов областного значения) соответствующий местный исполнительный орган власти на уровне области заключает соответствующие соглашения о результатах по целевым трансфертам с местными исполнительными органами районов (городов областного значения). Местный исполнительный орган района (города областного значения) по итогам полугодия и года предоставляет соответствующему местному исполнительному органу области отчет о прямых и конечных результатах, достигнутых за счет использования выделенных целевых трансфертов в соответствии с соглашениями о результатах. Местные исполнительные органы области, города республиканского значения, столицы по итогам полугодия и года представляют соответствующему администратору республиканских бюджетных программ отчет о прямых и конечных результатах, которые были достигнуты за счет использования выделенных целевых трансфертов в соответствии с соглашениями о результатах. Порядок разработки соглашения о результатах по целевым трансфертам, перечисления целевых трансфертов, составления и представления отчета о достигнутых прямых и конечных результатах определяется Правительством Республики Казахстан [49, с.253]. Нецелевое расходование бюджетных средств, признается нарушением бюджетного законодательства. Бюджетный кодекс впервые в бюджетном законодательстве сформулировал и объективную сторону бюджетного правонарушения, заключающегося в нецелевом использовании бюджетных средств, - направление и использование их на цели, которые не соответствуют условиям получения указанных средств, определенным утвержденным бюджетом, бюджетной росписью, уведомлением о бюджетных ассигнованиях, сметой доходов и расходов либо иным правовым основанием их получения.

Из приведенных определений отчетливо видны два аспекта проявления целевого характера бюджетных средств - на этапе выделения из бюджета и на этапе их использования. Соответствие цели выделения бюджетных средств обеспечивается исключительно государственными органами как специально созданными - органы, исполняющие бюджеты, так и иными органами - главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств. Следует сразу отметить, что ответственность за нецелевое использование бюджетных средств несут только руководители главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств (ст. 289 БК РК и ст. 15 КоАП РК), сами органы публичной власти ответственности не несут. В качестве негативных последствий опять-

таки для главных распорядителей может выступать изъятие сумм нецелевого использования или блокировка расходов. Основная задача, решаемая в ходе бюджетного регулирования, связана с установлением пропорций распределения бюджетных ресурсов между бюджетами различных уровней, обеспечивающих максимально возможное удовлетворение потребностей населения соответствующих регионов. Бюджетное регулирование можно рассматривать как в широком так и в узком смысле. В узком смысле оно направлено на достижение минимального дефицита бюджетных ресурсов. В широком смысле - это проведение процесса бюджетного регулирования с учетом параметров баланса финансовых ресурсов [127, с. 14-15].

Бюджетное регулирование осуществляется с учетом определенных потоков бюджетных ресурсов. Различают восходящий поток бюджетных средств, формирующий доходы республиканского бюджета, и нисходящий поток, который обеспечивает дополнительные поступления финансовых ресурсов из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты. В зависимости от необходимости формирования того или иного потока определяются конкретные механизмы их регулирования. В целом механизмы регулирования восходящего потока бюджетных средств определяются налоговой политикой государства и закрепляются в налоговом законодательстве, хотя допускается ежегодное изменение установленных долей по отдельным налогам. При определении форм регулирования межбюджетных отношений учитывается налоговый потенциал каждого из уровней бюджетов, результаты оценки объективных бюджетных потребностей регионов, бюджетные нормативы и единые стандарты обеспечения государственными услугами населения регионов. Бюджетные отношения и межбюджетные связи складываются по поводу формирования, распределения и перераспределения финансовых ресурсов. Свое назначение и практическую реализацию они проявляют через бюджетную систему и ее звенья. Взаимосвязь всех звеньев бюджетной системы реализуется через механизм межбюджетных отношений. Межбюджетными отношениями принято называть, отношения, складывающиеся в бюджетном процессе между вышестоящими и нижестоящими бюджетами. Система межбюджетных отношений включает в себя отношения не только между республиканским бюджетом и бюджетами регионов Республики Казахстан, но и бюджетные отношения внутри регионов - между областными (городскими) и районными бюджетами. Основой межбюджетных отношений является четкое разграничение функций и полномочий уровней государственного управления, единство и прозрачность методов распределения поступлений и расходов между уровнями бюджетов. В практике существуют различные формы регулирования межбюджетных отношений, которые определяются с учетом налогового потенциала каждого из уровней бюджетов, результатов оценки объективных потребностей регионов, утвержденных натуральных норм. Согласно Бюджетному кодексу РК, формы регулирования межбюджетных отношений устанавливаются в соответствии со среднесрочной фискальной политикой. Формами регулирования межбюджетных отношений между

республиканским и областным бюджетом, бюджетом города республиканского значения, бюджетом столицы являются официальные трансферты и бюджетные кредиты. Межбюджетные отношения между областным бюджетом и районными бюджетами, бюджетами городов областного значения регулируются официальными трансфертами, бюджетными кредитами и нормативами распределения доходов. Механизм трансфертов применяется для обеспечения единой методологии бюджетного регулирования и устранения субъективного подхода к формированию межбюджетных отношений. Трансферты рассчитываются на основе нормативно-долевого метода, который позволяет осуществлять горизонтальное выравнивание бюджетных доходов территорий и оказывать им финансовую помощь по единым для всех правилам. По существу система межбюджетных отношений - это один из главных механизмов, посредством которых происходит взаимодействие субъектов управления, а именно взаимодействие между иерархическими уровнями власти - республиканским и областным, областным и районным.

Это система представляет собой комплекс принципов, методов, способов и финансовых инструментов, применяемых при формировании доходов и расходов бюджетов разных уровней, посредством которых государство устанавливает бюджетные взаимосвязи, направления бюджетных потоков и распределяет централизованные ресурсы. Принятый Бюджетный кодекс определил суть межбюджетных отношений, распределение поступлений и расходов между уровнями бюджетов на основании утвержденных им общих положений, форм регулирования, различных трансфертов и кредитов, распределения поступлений и расходов, основанных на единых принципах. На этапе использования бюджетных средств за обеспечение целевого характера бюджетных средств ответственны все получатели бюджетных средств как в форме безвозвратных ассигнований бюджетные учреждения, так и в форме возвратных средств (государственные и негосударственные организации). Административному штрафу подвергаются руководители организаций - получателей, включая все тех же главных распорядителей, так как они не только осуществляют распоряжение бюджетными средствами, но и их использование на собственные нужды выступая при этом в роли бюджетного учреждения. Изъятие сумм нецелевого использования предусмотрено бюджетным кодексом в отношении всех недобросовестных получателей.

Самостоятельную роль в обеспечении целевого характера бюджетных средств играют органы республиканского казначейства Министерства финансов РК (и органы, исполняющие региональные и местные бюджеты). Несмотря на отсутствие специальных «бюджетных» санкций, Бюджетный кодекс РК, тем не менее, в качестве порочащих действий рассматривает несоответствие бюджетной росписи закону о бюджете; несоответствие уведомлений о лимитах бюджетных обязательств утвержденным расходам и бюджетной росписи; финансирование расходов, не включенных в бюджетную роспись; финансирование расходов в размерах, превышающих размеры, включенные в бюджетную роспись, и утвержденные лимиты

бюджетных обязательств. Все перечисленные действия входят в компетенцию органов, исполняющих бюджет. В ст. 141 БК РК, определяющей содержание заключения Счетного комитета по отчету об исполнении республиканского бюджета, предусмотрено указание руководителей органов государственной власти или получателей бюджетных средств, принявших решение о нецелевом использовании бюджетных средств, и должностных лиц республиканского казначейства, допустивших осуществление таких платежей; указание должностных лиц казначейства допустивших осуществление платежей сверх утвержденных бюджетных ассигнований либо сверх бюджетной росписи, а также по случаям финансирования расходов, не предусмотренных законом о республиканском бюджете или бюджетной заявки.

В самих актах, устанавливающих компетенцию органов республиканского казначейства, прямо указывается на обязанности обеспечивать целевое использование средств республиканского бюджета [128, с.23-24].

В Бюджетном кодексе РК и ежегодных финансовых законах просматривается направленность законодателя на всестороннее обеспечение целевого характера бюджетных средств. В последние годы наблюдается решительная позиция органов республиканского казначейства по привлечению к ответственности нарушителей бюджетного законодательства: по каждому ставшему известным случаю нецелевого использования бюджетных средств предпринимается попытка бесспорного списания сумм, использованных не по целевому назначению, и наложения штрафа на виновное лицо. Сложилась довольно значительная арбитражная практика по искам органов казначейства о наложении штрафов на организации — получатели за нецелевое использование бюджетных средств.

Целевым характером обладают бюджетные средства не только выделяемые из бюджета, но и средства, поступающие в доход бюджета (принадлежащие бюджету). Об этом свидетельствует статья БК РК, содержащая состав бюджетного правонарушения - несоблюдение обязанности зачисления доходов бюджетов. Для налоговых доходов последствием неуплаты налогов в бюджет является жесткая налоговая ответственность, существующая как в форме административных штрафов, так и уголовного преследования.

Если понимание целевого характера бюджетных средств при их расходовании связывается с совпадением целей, на которые они выделены и потреблены, то целевой характер средств, поступающих в бюджет означает, что в бюджет должно поступить столько средств, сколько необходимо для отправления государственной власти. Таким образом, целевой характер поступающих средств связан с объемом и структурой бюджетных расходов или публичных функций и задач, решение которых принимает на себя государство. О необходимости оптимального соотношения функций государства и средств, изымаемых у частных собственников, давно задумывались представители финансовой науки в Республике Казахстан, России, и в и за рубежом. Государство в этом вопросе делает только первые неуверенные шаги.

Бесконечные изменения структуры государственных органов, попытки сокращения численности государственных служащих свидетельствуют о поиске способов снижения бюджетных расходов. Ярким примером является известная программа Правительства по сокращению государственных расходов. Другой пример - жилищно-коммунальная реформа, призванная наряду с другими задачами снять нагрузку с бюджетной системы по дотированию неэффективного коммунального хозяйства.

При относительной простоте и ясности свойства целевого характера бюджетных средств судебная практика, тем не менее, указывает на наличие ряда достаточно существенных проблем. В частности, оказалось очень непросто квалифицировать факт достижения или недостижения цели, на которую были выделены бюджетные средства. В Бюджетном кодексе 2008 года систематизированы вопросы межбюджетных отношений и принята норма о стабильных межбюджетных отношениях на среднесрочный период об утверждении на три года объемов трансфертов общего характера (бюджетных изъятий и субвенций) Законом без ежегодных изменений; об утверждении Правительством Республики Казахстан Методики расчетов трансфертов общего характера.

В целях совершенствования системы межбюджетных отношений на основе изучения мирового опыта в 2011 году Министерством была разработана методика расчета трансфертов общего характера, утвержденная постановлением Правительства от 16 июля 2007 года № 599, на основе которой был разработан Закон о трансфертах общего характера на 2008-2012 годы. Основные концептуальные моменты методики, заключаются в следующем: Определение объема текущих затрат осуществлялось исходя из количества потребителей бюджетных услуг по формульной схеме, с учетом объективных факторов, обуславливающих различия в уровне затрат: демографический состав, плотность проживания населения, климатические условия, транспортная доступность и другие [129].

Такой подход, общепринятый в мировой практике гарантирует объективное определение текущих расходов местных бюджетов, и соответственно, равный доступ населения всех регионов к гарантированным государством услугам, которые предоставляются за счет бюджетных средств.

В основе данного подхода лежит предположение, что расходы бюджета на определенный вид бюджетной услуги определяются исходя из:

- численности получателей данной услуги,
- различия в стоимости предоставления услуг в расчете на 1 потребителя, обусловленного объективными факторами.

Этот метод расчета затрат исключает влияние и воздействие субъективных причин на оценку потребности в текущих расходах (например, политических решений о дополнительной поддержке конкретной области или города), а также не учитывает сложившуюся сеть социальной инфраструктуры (поскольку она может быть избыточной либо недостаточной по сравнению с реальными

потребностями населения). Данный подход получил широкое распространение в международной практике межбюджетных отношений.

Изменены подходы к определению бюджетов развития регионов. Так, прогнозный объем бюджета развития состоит из двух компонентов и рассчитывается следующим образом: первый компонент определяется пропорционально рассчитанному объему текущих затрат, то есть также как в предыдущей методике; второй компонент – пропорционально прогнозируемому объему доходов местных бюджетов.

Это позволяет учесть вклад каждого региона в рост доходов бюджета и усиливает стимулы регионов в экономическом развитии, расширении налогового потенциала.

Что касается, определения текущих затрат капитального характера (это – капитальный ремонт, укрепление материально-технической базы госучреждений), определялось пропорционально рассчитанному объему текущих затрат, для всех регионов одинаково. Затраты капитального характера связаны с имеющимися учреждениями и поэтому напрямую зависят от текущих затрат, то есть своего рода амортизация.

Надо указать, что в период действия трехлетних трансфертов инструментом оперативного регулирования межбюджетных отношений, по-прежнему, остались целевые трансферты.

При этом, компенсация затрат нижестоящих бюджетов, вытекающих из принятия вышестоящими органами нормативных правовых актов, которые повлекли увеличение расходов и (или) уменьшение доходов в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера, производится в обязательном порядке путем выделения целевых текущих трансфертов из вышестоящего бюджета.

Также, компенсация затрат вышестоящих бюджетов, вытекающих из принятия законодательных актов, которые привели к увеличению расходов в связи с передачей функций государственных органов из нижестоящего уровня государственного управления в вышестоящий в период действия трехлетних объемов трансфертов общего характера, производится в обязательном порядке путем выделения целевых текущих трансфертов из нижестоящего бюджета.

В конце 2008 года принят новый Бюджетный кодекс, разработанный по поручению Главы государства, наряду с новым Налоговым кодексом и Законом о республиканском бюджете на три года.

В связи с чем, и в целях дальнейшего совершенствования системы межбюджетных отношений для реализации ст. 45 БК РК разработана новая Методика расчетов трансфертов общего характера, которая утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 февраля 2010 года [130].

Необходимо отметить, что была создана Рабочая группа по совершенствованию методики расчетов трансфертов общего характера, из представителей областей и сотрудников Министерства экономики и бюджетного планирования [131].

Экспертами Всемирного Банка было проведено исследование действующей Методики расчетов трансфертов общего характера. Данное исследование показало, что в целом система распределения трансфертов общего характера 2007 года, удовлетворяет основным требованиям, предъявляемым к порядкам распределения выравнивающих трансфертов. Вместе с тем, реализация ряда предложений могла бы улучшить ее с точки зрения достижения целей выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов, а также наиболее эффективного внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

Результатом данной работы явилось разработка и принятие Методики расчетов трансфертов общего характера [130]. Подходы к расчету текущих затрат постоянного характера остались прежними: оценка расходных потребностей исходя из численности потребителей бюджетных услуг учет объективных факторов, обуславливающих различия в расходных потребностях в разных регионах. Но при этом, также одним из нововведений является применение повышающих коэффициентов для городов областного значения, которые применяется при их необходимости, величина которого устанавливается решением бюджетной комиссии области, но с ограничением не более 1,2. До этого, при расчете трансфертов общего характера на 2008-2010 годы показатели и коэффициенты утверждались на Республиканской бюджетной комиссии. Ещё одно новшество данной методики, что в приложении к Методике расписаны какие потребители услуг и какие корректирующие коэффициенты, учитываются при расчете текущих затрат, соответствующих той или иной функциональной подгруппе, это по рекомендациям международных экспертов Всемирного Банка для прозрачности межбюджетного регулирования. Данное предложение позволит увеличить прозрачность в планировании трансфертов общего характера. Прогноз затрат на капитальный ремонт и укрепление материально-технической базы определяется в процентном - соотношении от прогноза объема затрат текущего характера на соответствующий год (ежегодно) Размер устанавливается на заседании Республиканской бюджетной комиссии. Предусматривается изменение расчета затрат по бюджетным программам развития, где учитывается прирост численности населения и валовой региональный продукт.

В силу дифференциации долей налогов с различных территорий в местные бюджеты, вызванной, в том числе, дифференциацией нормативов отчислений от налогов в местные бюджеты предприятий нефтяного и ненефтяного сектора, на уровне регионов в качестве общей оценки экономического развития представляется целесообразным применить именно показатель валового регионального продукта. Необходимость введения учета прироста численности населения как показателя, определяющего объем затрат по бюджетным программам развития вытекает из того, что увеличение численности населения обычно приводит к дефициту объектов социальной инфраструктуры, которую необходимо создавать для удовлетворения растущих потребностей населения в государственных услугах. 2010 год являлся завершающим годом действия

трехлетних трансфертов на 2008-2010 годы. В связи с чем, на основе новой методики расчета трансфертов общего характера в 2010 году был разработан Закон на следующий среднесрочный период – 2011-2013 годы. Создана Рабочая группа по разработке проекта Закона РК «Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2011-2013 года», с участием представителей заинтересованных центральных государственных органов и местных исполнительных органов областей, городов Астаны и Алматы.

Органам казначейства бывает достаточно сложно доказать в судебном процессе факт нецелевого использования бюджетных средств, несмотря на то, что ст. 135 БК РК содержит описание объективной стороны правонарушения. Судьи затруднялись с определением наличия правонарушения, если средства были выделены бюджетному учреждению по смете, и израсходованы по другой ее статье. Достаточно долго арбитражная практика колебалась в вопросе изъятия сумм нецелевого использования у бюджетных учреждений за счет средств, полученных от иной, приносящей доходы деятельности.

В экономической и правовой литературе бытует очевидное заблуждение о том, что дотации, предоставляемые в рамках финансовой помощи, не имеют целевого направления [132, с.34]. К такому выводу исследователи приходят только на том основании, что в ст. 6 БК РК для субвенций и субсидий указывается признак целевого расхода. Бюджетные средства не могут не иметь цели - это противоречит принципам бюджетной системы в целом и принципу адресности и целевого характера бюджетных средств (ст. 45). Разница между дотацией и субвенцией в смысле целеполагания состоит лишь в степени конкретизации цели. В субвенции моноцель определяется непосредственно при выделении, а в дотации цель регулируется действующей бюджетной классификацией, а именно экономической классификацией по подгруппе - закупка товаров, работ, услуг.

Для бюджета вообще характерно наличие нескольких уровней целей, образующих «дерево целей». Особенно наглядно это проявляется в построении бюджетной классификации (гл. 6 БК РК). Но есть и иные примеры различения целей по принципу: общей и специальной. Так, в ст. 21 БК РК законодатель определяет целевой бюджетный фонд как составную часть бюджетных средств, также имеющих целевой характер. При этом законодатель добавляет правило о том, что средства целевого бюджетного фонда не могут быть использованы на цели, не соответствующие назначению целевого бюджетного фонда. Таким образом, возможна ситуация, когда средства будут израсходованы в соответствии с утвержденным бюджетом, но возникнет нецелевое использование средств относительно цели бюджетного фонда.

Целевой характера бюджетных средств пронизывает всю бюджетную систему, все бюджетные правоотношения, и если до недавнего времени законодатель боролся только с нецелевым использованием бюджетных средств бюджетными учреждениями, то в настоящее время наблюдается попытка

комплексного подхода в этом вопросе ко всем получателям бюджетных средств, включая публичные образования. При распределении доходных поступлений целесообразно применять метод закрепления налогов в сочетании с методом их долевого распределения. Простое изменение пропорций распределения налогов в пользу внутри региональных местных бюджетов, зачастую предлагаемое разными авторами будет способствовать усилению дифференциации территорий по уровню бюджетной обеспеченности.

В современный период в Казахстане отсутствует четкая картина в части определения источников по доходам местных бюджетов (после вычета изъятий) с учетом размера субвенций. Учитывая вышеизложенное, необходимо рассмотреть возможность законодательного закрепления механизма изъятий и субвенций для бюджетов областей, городов Астаны, Алматы, что предполагает определение размеров изъятий и субвенций в абсолютных суммах, исходя из реальной бюджетной обеспеченности регионов по текущим расходам на основе объективных потребностей. Вышеупомянутые размеры изъятий и субвенций следует индексировать с учетом роста потребительских цен. При этом перевыполнение по налоговым поступлениям следует оставлять в соответствующих бюджетах. В случае принятия решения оставить на неизменном уровне распределения между республиканским и местными бюджетами по видам доходов и сохранении полномочий по расходам при одновременном индексировании уровня потребительских цен с учетом абсолютных размеров изъятий и субвенций динамика доходов местных бюджетов будет реально отражать социально-экономическое развитие регионов. Это позволит избежать создание предпосылок и позволит предупредить возможности появления дисбаланса в социально-экономическом развитии регионов республики, преимущественного развития отдельных регионов с преобладанием в структуре их промышленности приоритетных отраслей.

Подавляющая часть расходов, связанных с жизнеобеспечением человека, а также часть экономических потребностей регионов финансируется за счет местных бюджетов. Снижение их доли в государственном бюджете ведет к снижению возможностей для финансирования жизнеобеспечения населения [133, с.61].

Высокая степень дифференциации экономического положения как региональных, так и внутри региональных бюджетов в республике объективно ставит вопрос о необходимости значительного перераспределения средств между ними. Увеличение доходов республиканского бюджета, бюджета областей, а также рост объема трансфертов, передаваемых из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты, в последние годы свидетельствуют о централизации доходов и увеличении объема средств, которые перераспределяются через республиканский бюджет и бюджеты областей.

В результате регионы, уже привыкшие к безусловному получению помощи со стороны государства, а потому очень мало заинтересованные в достижении бюджетной самодостаточности своими силами, практически не

привлекают для этого местные источники, не мобилизуют собственные резервы. Большинство современных государств независимо от своего формального устройства в форме федерации, конфедерации или унитарного государства включают в себя субнациональные административно-территориальные единицы, неоднородные по различным характеристикам (уровню экономического развития, потребностям в общественных благах, стоимости предоставления общественных благ и т.д.). Такая дифференциация различных административно-территориальных образований в рамках одного государства порождает проблему имущественного неравенства граждан, которые проживают в различных регионах.

Таким образом, процесс выравнивания бюджетной системы, осуществляемый в современный период, несомненно, нуждается в совершенствовании методологии регулирования взаимоотношений внутри бюджетной системы. На наш взгляд, эффективное управление бюджетными ресурсами в соответствии с проводимой бюджетной политикой должно быть ориентировано на реализацию общих целей, стоящих перед бюджетной системой страны: воздействие на экономический рост и занятость населения, обеспечение экономических и политических функций государства.

Для решения социально - экономических проблем в целом ряде регионов Республики Казахстан, так и малых депрессивных городов в будущем потребуются значительные объёмы финансовых ресурсов, формирование которых не под силу региональным фискальным структурам из-за низкой их базы налогообложения. Следовательно, в помощь к закреплённым доходам региональных бюджетов, при утверждении Республиканского бюджета необходимо в определенном объёме предусматривать соответствующие трансферты местным бюджетам. Еще одна проблема при оценке степени децентрализации связана с агрегированием. Значительная дифференциация доходных возможностей бюджета приводит к тому, что даже если для консолидированного бюджета степень финансовой независимости органов власти велика, при рассмотрении каждого из бюджетов местных органов власти в отдельности может оказаться, что относительно независимы лишь несколько административных единиц, в то время как для прочих доля собственных доходов незначительна и они по сути являются дотационными.. Наиболее распространенными количественными показателями при оценке степени децентрализации являются доля расходов и доходов нижестоящих бюджетов в доходах и расходах консолидированного бюджета страны. Значения этих показателей, рассчитанные для Республики Казахстан, свидетельствуют о наличии децентрализации расходных и доходных полномочий.

Свойство целевого характера бюджетных средств имеет и еще один нюанс — в бюджетной системе необходимо аккумулировать ровно столько средств, сколько необходимо для достижения цели бюджетной системы — финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов. Изъятие в бюджеты излишних средств, также должно

квалифицироваться как правонарушение — нарушение целевого характера бюджетных средств. Отсюда вытекает недопустимость утверждения профицитного бюджета, бюджета у которого доходы планируются больше чем необходимые расходы. Подобного рода ситуации - превышения доходов над расходами не такая уж редкость [134, с.94], даже в эпоху экономического кризиса.

Начальный профицит бюджета может образоваться в результате плохого планирования как доходов, так и расходов. В первоначальной редакции Бюджетного кодекса РК была предусмотрена норма о начальном профиците бюджетов и способах его преодоления (ст. 17), однако, полгода спустя законодатель изъял эту норму, что позволяет говорить о запрете утверждения бюджета с превышением доходов над расходами, в силу противоречия принципу сбалансированности бюджетов. Профицит, возникающий на этапе исполнения бюджетов, подпадает под действие статьи БК РК и преодолевается согласно ее правилам.

Целевой характер бюджетных средств, рассматриваемый как предназначенность средств заранее установленным целям, обуславливает деятельность всех участников бюджетного процесса (как властных органов, так и организаций - получателей бюджетных средств) в определенном режиме, отклонение от которого порицается бюджетным законодательством с различной степенью жесткости.

Целевой характер является системным свойством, поскольку присущ бюджетным средствам бюджетов всех уровней, а критерии целевого/нецелевого использования бюджетных средств едины для всей системы. При передаче бюджетных средств от одного уровня бюджетной системы к другой целевой характер бюджетных средств сохраняется в качестве целевой предназначенности. Административное устройство государства привносит необходимость разграничения полномочий по обеспечению целевого характера бюджетных средств, прежде всего контрольных полномочий, а также полномочий по изъятию средств, использованных нецелевым образом. Свойство унитарности бюджетной системы приводит к тому, что все правовое регулирование в части применения мер уголовной и административной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств сосредоточено в руках законодателя.

Выводы:

1. Целевой характер присущ бюджетным средствам как на этапе выделения из бюджета, так и на этапе их использования получателями.

2. Для средств, поступающих в бюджет, также характерен целевой характер и заключается он в том, что в бюджет должно поступить ровно столько средств, сколько необходимо для отправления публичной власти. Целевой характер поступающих средств связан с объемом и структурой бюджетных расходов или публичных функций и задач, решение которых принимает на себя государство.

3 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

3.1 Понятие и место межбюджетных отношений в системе бюджетных отношений

В основе действующей бюджетной системы лежит порядок закрепления за каждым бюджетом определенной доли расходов, объем которой определяется закрепленными за уровнем публичной власти задачами, стоящими в комплексе перед государством и органами местного самоуправления как единой публичной властью. Однако нельзя признать оптимальным сложившийся порядок обоснования и закрепления расходных полномочий для каждого уровня бюджетной системы. Этот вопрос ставится одной из задач дальнейшего реформирования системы межбюджетных отношений.

В настоящее время на всех уровнях публичной власти решают проблему разграничения бюджетных полномочий, заняты поиском справедливых критериев распределения доходных источников и обязательств по расходам. Существующее состояние урегулированности межбюджетных отношений не устраивает ни ее субъектов, ни местные образования. Нерешенность межбюджетных противоречий грозит единству страны, обуславливает наличие проблем на уровне региональных и местных финансов. Конкретно это проявляется в наличии диспропорции между сосредоточенными на региональном и местном уровне бюджетов значительными расходными обязательствами, с одной стороны, и недостаточной доходной частью, необходимой для их выполнения, с другой. Полагаем, что проблема реформирования межбюджетных отношений является главной для дальнейшего функционирования бюджетной системы. Она как лакмусовая бумажка

показывает степень нерешенности ряда вопросов государственного строительства.

Сдерживающим фактором развития межбюджетных отношений выступают недостатки правового регулирования этой сферы. Действующее законодательство, определяющее режим реализации бюджетных прав органов местного самоуправления, не содержит четких формулировок относительно принципов реализации бюджетных полномочий республиканских образований. Оно допускает различные толкования относительно определения бюджетного статуса органов местного самоуправления как контрагента межбюджетных отношений на региональном уровне. Негативно влияет на состояние межбюджетных отношений нерешенность вопроса на законодательном уровне об унификации механизма взаимоотношений субъектов РК и органов местного самоуправления. Вслед за республиканским уровнем государства правовая регламентация регулирования межбюджетных отношений на региональном уровне имеет те же недостатки и страдает такой же схематичностью и неоднозначностью.

Понятие «межбюджетные отношения» является новым в бюджетном законодательстве. Обоснованность его появления вытекает из потребности отразить группу бюджетных отношений, возникающих в федеративном государстве по поводу взаимодействия в бюджетной сфере уровней публичной власти (регионального и местного самоуправления) и их уполномоченных представителей – органов управления. По сути, оно интегрирует ряд других понятий бюджетного права: бюджетная система, бюджетное устройство, бюджетное регулирование. При этом базовым для всех названных понятий, включая понятие «межбюджетные отношения», выступает понятие «бюджет» [135-147].

Сами межбюджетные отношения, как определенная группа экономических отношений, являются частью бюджетных отношений. Как и все другие разновидности бюджетных отношений, межбюджетные отношения образуются, изменяются и прекращаются в результате функционирования бюджетов и одновременно являются следствием проявления принципа бюджетного единообразия и наличия особых отношений государства и местного самоуправления. При этом понятие «межбюджетные отношения» отражает не все виды бюджетных отношений, а только те, которые возникают в связи с взаимодействием элементов бюджетной системы. В содержание понятия «межбюджетные отношения» не входят те отношения, которые реализуются органами власти определенного уровня самостоятельно, например, это могут быть бюджетные отношения, складывающиеся по поводу принятия и исполнения бюджета. Межбюджетные отношения включают в себя те группы связей, которые возникают по поводу функционирования бюджетной системы, реализации бюджетного устройства, осуществления бюджетного регулирования.

Недостатки в определении понятия «межбюджетные отношения» оказывают влияние на состояние их правового регулирования, а также

обуславливают наличие определенных просчетов в процессе управления ими. Правильное определение сущности явления во многом предопределяет содержание концепции государственного регулирования конкретной группы отношений. К сожалению, действующее бюджетное законодательство не содержит точного определения понятия «межбюджетные отношения». От того, насколько верно определено содержание понятий, зависит результативность управленческого воздействия на отношения, которые являются содержанием этих понятий.

В ст. 129 БК РК законодатель определяет межбюджетные отношения как отношения между органами власти регионального и местного уровня, но при этом он не указывает предмет, относительно которого возникают эти отношения. Следует учитывать, что не может быть отношений между бюджетами, поскольку категория «бюджет» сама является отражением экономико-правовых отношений. Положительное значение определения межбюджетных отношений состоит разве лишь в том, что в нем уточнен факт, что под межбюджетными отношениями на самом деле понимаются отношения не между бюджетами, а между органами государственной власти, регионального уровня, а также органами местного самоуправления [134, с.265]. О том, что межбюджетные отношения складываются по поводу передачи средств из одного бюджета в другой бюджет, можно предположить, судя по контексту содержания главы Бюджетного кодекса, в которой они рассматриваются.

Что касается других нормативных правовых актов, в первую очередь, постановлений Правительства РК в которых содержатся специальные программы реформирования межбюджетных отношений, то они вообще не раскрывают содержание понятия «межбюджетные отношения». Вместе с тем, имеются некоторые дополняющие моменты в определении содержания межбюджетных отношений в указанных постановлениях Правительства РК, в отличие от Бюджетного кодекса. В частности, тексты постановлений включают в перечень вопросов, связанных с реализацией межбюджетных постановлений, не только проблематику бюджетного регулирования, как это определено в Бюджетном кодексе, но также и проблемы разграничения объема доходов консолидированного бюджета страны и ответственности за осуществление расходов.

Что касается субъектного состава межбюджетных отношений, то считаем, что помимо органов государственной власти, регионального уровня и органами местного самоуправления, в качестве субъектов также выступают сами публично-территориальные образования. На некорректность определения межбюджетных отношений, данного в ст. 129 БК РК, можно указать, что межбюджетные отношения на самом деле складываются не между органами государственной власти, органами государственной власти и органами местного самоуправления, а между самим публично-территориальными образованиями. Эта позиция заслуживает поддержки в силу того, что действительно органы власти всех уровней вступают в большинстве случаев в

правоотношения межбюджетного характера не от своего имени, а от имени тех публично-территориальных образований, которых они представляют.

Позиция автора данной работы состоит в том, что содержащееся в Бюджетном кодексе определение понятия «межбюджетные отношения» не включает в себя все категории случаев его проявления, не в полной мере отражает содержание межбюджетных отношений. Самое главное состоит в том, что официальная концепция межбюджетных отношений не включает в себя отношения по распределению всех доходов и расходов государства и местного самоуправления между уровнями бюджетной системы.

В данной работе понятие «межбюджетные отношения» определяется исходя из его содержания, которое в реальности охватывается межбюджетными отношениями. Считаю отраженную в гл. 7 БК РК, согласно которой содержание межбюджетных отношений сведено к перераспределению денежных средств между бюджетами. На самом деле помимо опосредования бюджетного регулирования межбюджетные отношения участвуют в построении всей бюджетной системы, определении доли всех расходов и доходов каждого уровня бюджетной системы и каждого бюджета в отдельности. В содержательном плане нельзя сводить понятие межбюджетных отношений только к механизму перераспределения бюджетных ресурсов, как это представлено в Бюджетном кодексе. Межбюджетные отношения участвуют в построении всей бюджетной системы, определении доли всех расходов и доходов каждого уровня бюджетной системы и каждого бюджета в отдельности.

Такой подход базируется на том, что концепция действующей бюджетной системы государства предполагает единый подход к финансовому обеспечению функциональной деятельности государства и органов местного самоуправления. Этого требует единство страны, единое жизненное пространство общества, единая экономическая система и др. На решение межбюджетных проблем с учетом названного подхода направлено Бюджетное послание Президента РК, в котором предлагается упорядочить разделение расходов и доходов между бюджетами всех уровней.

Вопрос об объеме расходов каждого в отдельности бюджета решается в общей увязке с объемом расходов и доходов всех остальных бюджетов. Указанная задача решается также в рамках общего механизма распределения и перераспределения доходов бюджетной системы. Вообще нельзя отделить распределение и перераспределение прав на доходы от распределения и перераспределения обязанностей по расходам. Этап перераспределения является продолжением распределения. При этом обоснованность предоставления тому или иному бюджету прав на получение определенного объема доходов напрямую связана или должна быть связана с объемом полномочий, выполняемых соответствующими органами власти, задач по осуществлению расходов. То есть, объем распределяемых доходов должен определяться объемом закрепляемых за бюджетом расходов. В силу этого, следует считать, что межбюджетные отношения складываются по поводу

разграничения и закрепления между органами власти разных уровней бюджетных полномочий относительно распределения и последующего перераспределения объема доходов и расходов каждым уровнем публичной власти.

Межбюджетные отношения являются разновидностью бюджетных отношений и представляют собой отношения между ее субъектами, местными образованиями, а также центральными органами государственной власти, органами власти регионального уровня и органами местного самоуправления по поводу бюджетного устройства, реализации бюджетного централизма, в том числе распределения и перераспределения доходов и расходов между бюджетами.

В рамках единой системы межбюджетных отношений можно выделить две группы отношений: первая группа отношений складывается по поводу разграничения всего объема доходов и расходов консолидированного бюджета страны между бюджетами всех уровней; вторая группа отношений складывается по поводу перераспределения бюджетных ресурсов между бюджетами. При этом вторая группа отношений предполагает передачу в различных правовых режимах части денежных ресурсов из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет.

Как и бюджетная система государства, которая имеет локальный подуровень на региональном уровне, межбюджетные отношения также имеют несколько уровней. Республиканским и областным бюджетом, бюджетом города республиканского значения и столицы, трансфертами, бюджетными кредитами.

Понятие межбюджетных отношений тесно связано с понятием «бюджетное регулирование». Межбюджетные отношения являются материальным воплощением бюджетного регулирования, а бюджетное регулирование, в свою очередь, является организационной основой межбюджетных отношений. Бюджетное регулирование является частью бюджетного процесса и представляет собой совокупность способов перераспределения бюджетных ресурсов между нижестоящими бюджетами. Оно реализуется посредством различных форм и методов передачи денежных средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет.

Порядок бюджетного регулирования определяется бюджетным Кодексом РК. Однако реализация этого порядка осуществляется не только на республиканском уровне по отношению к региональным и местным уровням бюджетной системы, но также и на уровне областей и городов по отношению к местным бюджетам. Допускаются случаи применения определенных форм бюджетного регулирования одного уровня бюджета по отношению к другому уровню бюджету в случаях, когда на территории одного образования находится другое образование.

К сожалению, объектом бюджетной политики пока еще не стала в полном объеме задача распределения поступившего в адрес всех уровней публичной власти денежных ресурсов. Проблема перераспределения денег между

бюджетами – это уже вторичная проблема. Ее решение направлено на горизонтальное перераспределение средств между нижестоящими бюджетами с целью выравнивания их доходности. Для оптимизации действующей модели межбюджетных отношений приоритетное значение имеет проблема вертикального распределения доходов и расходов между бюджетами трех уровней. Если эта исходная задача будет решена оптимальным способом, то задача перераспределения не будет вызывать противоречий между уровнями власти, как это есть на сегодняшний день.

Базовыми элементами будущего механизма бюджетного регулирования Правительство РК определило ряд регуляторов. В частности, предлагается определить обязательные для исполнения минимальные требования, которые устанавливаются законодательством. Речь идет о хорошо известных требованиях относительно стандартов и процедур, установленных с целью обеспечения единства бюджетной системы. Под ними также понимаются организационные принципы и другие формы бюджетного процесса: бюджетная классификация, бухгалтерский учет, формы отчетности и т.п.

Вместе с тем планируется отменить или пересмотреть «натуральные и финансовые нормы, регламентирующие расходы региональных и местных бюджетов, а также другие формальные требования, не оказывающие существенного влияния на качество управления общественными финансами». В связи с этим планируется существенно расширить полномочия органов власти субъектов и местного самоуправления по самостоятельному определению состава и типов бюджетных учреждений, структуры занятости в бюджетной сфере, уровня заработной платы, других бюджетных расходов регионального и местного характера. Для этого предполагается передать в компетенцию субъектов и местному самоуправлению право брать на себя обязанность устанавливать более высокие социальные стандарты обеспечения населения.

К сожалению, Правительство не уточняет - как конкретно будет происходить указанное расширение полномочий. Если будут оставлены общереспубликанские нормативы и обязательства, наполнение которых будет закреплено за конкретным бюджетом, то подобное расширение полномочий, несомненно, следует приветствовать и поддерживать. В этом случае субъекты и местное самоуправление будет самостоятельно управлять процессом своего обогащения. В этом случае минимум социальной обеспеченности, равный по всем регионам, будет обеспечиваться, а на местах будут заинтересованы зарабатывать больше, чтобы увеличить планку социальной обеспеченности для населения своих территорий

Если механизм нормативов вообще будет отменен, то регионы и местные образования получат возможность самостоятельно управлять своей бедностью. По крайней мере, подобная ситуация возможна в бедных по экономическим возможностям регионам и местным образованиям. Такой вывод вытекает из предположения, что отмена стандартов должна повлечь за собой отмену обязательств что высвобожденные средства будут закреплены (в виде права на их получение) за региональными и местными бюджетами. В таком случае

богатые территории будут иметь высокий уровень социального обеспечения по отношению к другим территориям. Для того, чтобы как-то сгладить возможные различия, на республиканском уровне создан Фонд софинансирования социальных расходов, предназначенный для оказания помощи регионам.

Вместе с тем, Правительство предлагает оставить в силе «наиболее важные социальные расходы» со значительным «внешним эффектом». Намечено также принять, наконец-то, на законодательном уровне государственные минимальные стандарты. Правительство также обещает установить подушевые нормативы, которые будут использоваться при финансировании социальных стандартов и не будут иметь обязательного характера для субъектов и органов местного самоуправления. Одним из недостатков утверждаемых нормативов в виде социальных стандартов состоит в том, что они должны будут не безусловно исполняться, а с учетом имеющихся возможностей консолидированного бюджета. Однако консолидированный бюджет – это то, что получили все бюджеты вместе взятые. В этом случае не учитывается общая сумма богатства, которое производится в обществе в целом. Таким образом, Правительство допускает возможность, когда одни могут умирать от голода, а другие будут иметь миллиарды.

Согласно позиции, изложенной в Бюджетном кодексе и в ряде постановлений правительства, система межбюджетных отношений должна решать основные задачи. Первая задача - выравнивать финансовый потенциал субъектов и местных образований по горизонтали. Эта задача служит для обеспечения другой цели – достижению сбалансированности доходов и расходов каждого в отдельности бюджета. Вторая задача - повышать заинтересованность органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления в увеличении производственного и налогового потенциала территории, стимулировать меры по рационализации расходов. Однако на практике первая задача решается нерезультативно, а вторая задача вообще не решается. Правительство еще в 1998 году ставило задачу по сокращению дотационности бюджетов субъектов, снижению объема встречных финансовых потоков. Однако дотационность усилилась, наличие встречных финансовых потоков теперь признали нормальным явлением.

Кроме решения социальных задач перераспределение бюджетных ресурсов применяется также для обеспечения инвестиционной поддержки субъектов и местных образований. Речь идет о поддержке из вышестоящего бюджета производственных программ развития экономического потенциала территорий. В основном для этого предназначаются средства бюджета развития вышестоящего бюджета. В рамках республиканского бюджета для этой цели создан Фонд развития, откуда средства на конкурсной основе распределяются между получателями.

Действующий механизм бюджетного регулирования является отражением политики децентрализации, перераспределения государственных полномочий с республиканского уровня на другие уровни РК, а также значительного усиления местных органов власти. Идет поиск оптимального равновесия между

центральными структурами власти и региональными структурами, но пока конкретных результатов он не дал. Однако в силу отсутствия концептуальной методологии в данной области, намеченные цели бюджетного регулирования оказываются недостижимыми. Вместо политики развития каждого субъекта проводилась и пока проводится политика оказания помощи.

В данном случае необходим комплексный подход в распределении доходных источников между бюджетами и обязательств по расходам между ними, в том числе в осуществлении политики выравнивания социально-экономического развития регионов. Межбюджетные отношения должны строиться на базе экономических связей в рамках единой страны и заложенных в Конституции РК принципов, опираясь на которые можно было бы достичь оптимального взаимодействия всех уровней власти в бюджетной деятельности и придать этому взаимодействию характер системности. Вся эта работа должна строиться на учете современных политических и экономических реалий, в первую очередь таких, как государственное и бюджетное устройство страны, определяемое Конституцией РК, неравномерное экономическое развитие всех регионов Казахстана.

Вопросы межбюджетных отношений нельзя решить на основе какого-то одного рецепта. Здесь необходимо решать одновременно комплекс взаимосвязанных вопросов. Нужны солидные научные проработки по вопросам того, насколько следует концентрировать финансовые и иные материальные ресурсы в одних руках. Здесь также надо учитывать задачу сохранения единства страны, единого экономического и социального пространства. Не следует забывать о влиянии психологических факторов. Возможность управления финансами, как ничто другое, дает возможность реализовывать властные полномочия. Поскольку межбюджетные отношения тесно связаны с управленческой деятельностью государства, то их совершенствование предполагает выработку новых рекомендаций в части закрепления в оптимальной пропорции налогов и доходов за уровнями бюджетной системы, установления унифицированного порядка на основе научно разработанных нормативов отчислений от федеральных налогов в бюджеты регионов и т.д.

Принципы правового регулирования межбюджетных отношений являются частью принципов правового регулирования бюджетной системы. Без сомнения, все они являются частным случаем проявления бюджетного нигилизма, с учетом специфики взаимоотношений между государством и местным самоуправлением.

Из числа названных в Бюджетном кодексе (ст. 43) принципов, на которых базируются межбюджетные отношения, актуальное значение имеют принципы равенства в бюджетных правах органов власти и местных образований и равенства нижестоящих бюджетов во взаимоотношениях с вышестоящим бюджетом. Когда говорится о равенстве бюджетов субъектов РК во взаимоотношениях с республиканским бюджетом под равенством понимается применение единых для всех нормативов отчислений от налогов и сборов в бюджеты, а также единого порядка уплаты налогов и сборов. Устанавливается

также порядок применения одинаковых нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг, нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, используемой для расчета финансовой помощи субъектам. При этом учитываются социально-экономические, географические, климатические и иные особенности. Юридически ставится задача согласования указанных выше нормативов с субъектами РК. Однако на практике такое «согласование» довольно часто превращается в сообщение в одностороннем порядке тому или иному субъекту РК установленного для него размера финансовой помощи.

В числе принципов межбюджетных отношений в ст. 43 БК РК указан также принцип разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы РК. Первое, что, кажется, в нем противоречивым – это постоянная основа и временные нормативы. Полагаем, что подобный случай следует трактовать так, что на постоянной основе из вышестоящего бюджета средства должны поступать по меняющимся временным нормативам в нижестоящие бюджеты.

Другой принцип связан с характеристикой цели бюджетного регулирования, он служит реализации сбалансированности бюджетов и предполагает выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности субъектов, местных образований. Его реализация предполагает установление порядка, при котором каждый бюджет должен быть обеспечен финансовыми средствами достаточными, чтобы их хватило на покрытие первостепенных задач. В силу этого принципа у вышестоящих уровней власти имеется обязанность обеспечить достаточную финансовую базу для осуществления расходов, законодательно закрепленных за бюджетом нижестоящего уровня. Но поскольку на практике этого пока нет, то своего рода целью указанной политики выступает перераспределение ресурсов между бюджетами для выравнивания доходной части нижестоящих бюджетов до минимально необходимого уровня, предполагающего достижение минимальной бюджетной обеспеченности республиканского и местного бюджетов.

Отдельного внимания заслуживает указанный в Бюджетном кодексе принцип распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы РК. Именно такой подход необходим для дальнейшего развития всей бюджетной системы. Он предполагает осуществление вначале учета расходов всех бюджетов, включая государственные внебюджетные фонды, а затем распределение и закрепление их по уровням бюджетной системы. Однако, данный принцип необходимо дополнить положением о таком же распределении доходов по уровням бюджетной системы. Имея в виду при этом взаимосвязь распределения объема доходов с закрепленным объемом расходов. При таком подходе меньшая доля средств будет перераспределяться между уровнями бюджетной системы, не будет встречных межбюджетных потоков, больше будет обеспечена самостоятельность бюджетов и заинтересованность региональных и местных

органов власти в увеличении экономического потенциала соответствующих территорий.

Через максимальное соответствие данным принципам государство стремится наиболее качественно исполнять собственные обязанности по межбюджетным отношениям. Однако, понимая важность правильного регулирования данного рода отношений, государство постоянно предпринимает меры по улучшению системы межбюджетных отношений.

К примеру, согласно поправкам в Бюджетный Кодекс РК от 16.02.2012 в главу 7. Межбюджетные отношения была дополнительно внесена статья 48 «Ответственность за недостижение результатов при использовании трансфертов». Согласно данной статье при выделении целевых трансфертов из вышестоящего бюджета нижестоящему бюджету ответственность, установленную законами Республики Казахстан, несут:

1) аким области, города республиканского значения, столицы и первый руководитель соответствующих администраторов бюджетных программ вышестоящего бюджета за несвоевременное заключение соглашения о результатах по целевым трансфертам;

2) первый руководитель администраторов бюджетных программ вышестоящего бюджета за непоручение целевых трансфертов нижестоящим бюджетам в соответствии с индивидуальным планом финансирования по платежам на основании заключенных соглашений о результатах;

3) аким области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения и первый руководитель соответствующих администраторов местных бюджетных программ за использование целевых трансфертов не в соответствии с заключенным соглашением о результатах по целевым трансфертам, недостижение результатов, непредставление отчета о результатах, достигнутых за счет использования полученных целевых трансфертов;

4) аким области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, первый руководитель администраторов бюджетных программ нижестоящего бюджета за неосвоение полученных из вышестоящего бюджета целевых трансфертов, повлекшее недостижение результатов.

2. В случае несвоевременного проведения конкурсных процедур администраторами бюджетных программ вышестоящего бюджета, являющимся единым организатором конкурса по государственным закупкам за счет целевых трансфертов, ответственность, установленную законами Республики Казахстан, несет первый руководитель администратора бюджетных программ вышестоящего бюджета.

Данная поправка позволит решить актуальные проблемы системы государственных закупок и максимально приблизить предлагаемые услуги к конечному потребителю, обычному гражданину Республики Казахстан.

Кроме этого, следует обратить внимание на Указ Президента Республики Казахстан «О совершенствовании органов внешнего государственного

контроля в регионах», где в целях совершенствования системы государственного финансового контроля было установлено определить:

1) основной задачей создаваемых ревизионных комиссий осуществление внешнего государственного финансового контроля за исполнением местных бюджетов;

2) право маслихатов всех уровней вносить предложения для включения объектов контроля в планы работ ревизионных комиссий;

3) что создаваемые ревизионные комиссии ежегодно предоставляют годовой отчет об исполнении местного бюджета маслихатам соответствующих административно-территориальных единиц;

4) что назначение сроком на 5 лет и освобождение от должности председателей и членов создаваемых ревизионных комиссий осуществляются маслихатами областей, столицы, города республиканского значения с учетом квалификационных требований, устанавливаемых законодательными актами Республики Казахстан;

5) координацию деятельности создаваемых ревизионных комиссий (методология, повышение квалификации, переподготовка) за Счетным комитетом по контролю за исполнением республиканского бюджета.

Данные изменения помогут повлиять на качество осуществляемого внешнего контроля, улучшить работу ревизионных комиссий и их аппаратов.

Также в соответствии с подписанным Меморандумом о взаимопонимании между Счетным комитетом Республики Казахстан и Счетной палатой Российской Федерации по проверке равными по положению экспертами Счетной палатой РФ проведена проверка деятельности высшего органа финансового контроля РК.

Данная проверка, проверка равными по положению – это один из эффективных механизмов оценки результатов работы высших органов финансового контроля, применяемых в международной практике. Полезность ее заключается в том, чтобы при сохранении независимости, поскольку проверяющие выступают по отношению друг к другу партнерами с равным статусом и полномочиями, такая проверка позволяет получить квалифицированную оценку другого такого же органа, выявить его сильные и слабые стороны. Естественно, она направлена на повышение результативности и эффективности деятельности контрольного органа.

Вывод: В заключении хотелось бы отметить, качественные изменения нашего законодательства и эффективную работу уполномоченных органов в стремлении совершенствовать институт межбюджетных отношений.

Основой межбюджетных отношений должно быть единство общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории Республики Казахстан и входящих в них местных образований. Одновременно влияние государственного устройства на межбюджетные отношения требует разделения некоторых полномочий между двумя уровнями государства, подкрепленных финансовыми возможностями, достаточными для их реализации.

Кроме того, следует исходить из установки, что расходы бюджетов, как и принятие соответствующих решений, должны быть максимально приближены к гражданину, должны быть закреплены за теми органами власти, которые способны максимально учесть специфику каждой ситуации, требующей своего разрешения и финансирования.

3.2 Особенности правового регулирования межбюджетных отношений

Суть проблем межбюджетных отношений заключается в том, что собственных доходов каждого бюджета не хватает для того, что покрыть закрепленные за ним расходы. Механизм распределения доли расходов и доходов между бюджетами каждого уровня таков, что закрепленные расходы бюджетов республиканского и местного уровней значительно больше закрепленных доходов. Более того, принятие второй части Налогового кодекса изменило соотношение долей по доходам республиканского бюджета и бюджетов субъектов РК. Особенно остро этот вопрос стоит на уровне местных бюджетов, положение которых еще хуже. Нужно отметить что за последние три года доля налогов в консолидированном республиканском бюджете увеличилась на 8%, а доля местных бюджетов сократилась на 7 %. Вступление в действие 2-й части Налогового кодекса уменьшило еще более долю собственных налоговых источников местных образований».

Современная картина межбюджетных отношений предстает как комплекс противоречий между органами государственной власти республиканского и регионального уровней государства, а также между органами государства и органами местного самоуправления по поводу разграничения и распределения источников доходов бюджетной системы и обязанностей по осуществлению расходов из бюджетов всех уровней.

В данном случае учитывается разграничение полномочий государство, ее субъектов и местных образований и полномочий органов власти соответствующего уровня. В полномочия публично-территориального образования входит определенная сфера общественных отношений, а в полномочия органа государственной власти может входить только часть объема компетенции. В полномочия публично-территориальных образований включаются права и обязанности этих органов в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий. Применительно к противоречиям в сфере межбюджетных отношений следует говорить о наличии противоречий не только между органами власти, но и между самими публично-территориальными образованиями.

Противоречия между органами власти регионального и местного уровней в части межбюджетных отношений возникают, прежде всего, по поводу доступа к получению доходов бюджетов и в значительной степени меньше по поводу расходных полномочий. Первого хотят иметь больше, второго – меньше. В ситуации нерешенных противоречий каждый уровень власти тянет на себя «финансовое одеяло». Поэтому нередко можно наблюдать конфликтные ситуации между органами власти и органами местного самоуправления

относительно распределения объектов финансирования, расположенных на территории местных образований. Государственные органы часто в приказном порядке требуют от органов местного самоуправления взять себе на баланс те объекты, которые требуют бюджетных ассигнований. Интересно, что профицит бюджета, который наблюдается в последние годы, не способствовал пока сглаживанию межбюджетных противоречий.

Недостатки механизма правового регулирования межбюджетных отношений, прежде всего, сказываются на реализации статуса субъектов и местных образований. Они оказываются зависимыми в части реализации своих бюджетных прав от государства.

Прежняя система отношений между органами власти по вертикали предполагала полную зависимость нижестоящих органов власти от вышестоящих. И в настоящее время многие силы хотели бы его сохранить. Тем более, этому способствуют сохранившиеся привычки в поведении чиновников различного ранга и уровня.

Во многих регионах сохраняется политика командного подхода в построении межбюджетных отношений с местными образованиями. На уровне республиканском уровне решаются многие вопросы об объеме и направленности расходов местных бюджетов. Региональные органы власти в целях унификации решают многие вопросы вместо органов местного самоуправления, хотя эти вопросы относятся к ведению местных органов власти. Например, такие решения принимаются по видам и ставкам и даже льготам местных налогов.

Подтверждением зависимости является порядок, который предписывает местные налоги и сборы, являющиеся источниками формирования доходов бюджетов и местных бюджетов, зачислять на счета органов казначейства для последующего перечисления доходов от их уплаты на счета бюджетов республиканского и местных бюджетов. При этом порядок взаимодействия органов казначейства и органов местного самоуправления по учету местных налогов и сборов на счетах органов казначейства подлежит определению Правительством РК.

Ежегодно руководители органов местного самоуправления по очереди приезжают в уполномоченный орган с целью согласования бюджетных показателей соответствующего образования и бюджета. Суть подобных согласований состоит в том, чтобы выявить реальные потребности местного образования в финансовой помощи из вышестоящего бюджета.

Поскольку собственных доходов бюджета местных образований заведомо не хватает на очередной год, то на встрече должна быть определена конкретно цифра предоставления финансовой помощи в каждый отдельно взятый местный бюджет. При этом каждая из сторон представляет свои цифры показателей расходов и необходимой помощи в адрес бюджета местного образования и пытается доказать другой стороне, что эта помощь должна быть больше или меньше. В качестве критерия правильности своей позиции каждая из сторон

использует оценку фактического исполнения местного бюджета за предыдущий год, корректируя их перспективу на будущий год по своему усмотрению.

Подобная «защита» бюджетных расходов, как ничто другое, свидетельствует о подчиненном положении местного самоуправления по отношению к государству. Не говоря о том, что она попросту отнимает много времени и сил у сторон, она еще и дискредитирует саму идею местного самоуправления.

Основными целями действующей политики Правительства РК в процессе реформирования межбюджетных отношений выступают две задачи:

а) выравнивание бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов по горизонтали;

б) стимулирование органов власти и местного уровня к повышению эффективности управления общественными финансами.

Для решения первой задачи правительство концентрирует в республиканском бюджете часть бюджетных ресурсов, которые затем специально передаются в различных правовых режимах в нижестоящие бюджеты. При этом ставится задача достижения объективности применяемых критериев по отношению к передаче средств в региональные бюджеты.

Для решения второй задачи предлагается обеспечить стабильный и по возможности достаточный объем ресурсов, который закрепляется за бюджетами нижестоящего уровня, для чего предлагается разделить между бюджетами по вертикали доходные источники. С этой же целью ставится задача по расширению налоговых полномочий.

Между первой и второй задачами имеется противоречие. В частности, чтобы успешно выполнить решение первой задачи, Правительство РК стремится как можно больше дополнительных средств закрепить за бюджетом. В таком случае результат быстрого решения первой задачи будет обратно пропорционален результатам решения второй задачи. Вся проблема в том, что средств, поступающих во все бюджеты вместе взятые, не хватает, чтобы решить обе задачи одновременно.

Существующий механизм распределения полномочий позволяет существовать порядку, когда право на доходы имеют органы власти вышестоящего уровня, а обязанность по расходам переходит к органам власти нижестоящего уровня. Поэтому можно говорить о наличии диспропорции в распределении прав на получение доходов и обязанностей по осуществлению расходов для региональных и, прежде всего, для местных органов власти. Подобная диспропорция проявляется в том, что вышестоящий бюджет (орган власти) берет на себя заведомо больше бюджетных ресурсов, чем это необходимо для выполнения закрепленных за ним задач. Затем дополнительно сконцентрированные ресурсы передаются в различных режимах в нижестоящие бюджеты.

Противоречия складываются по поводу распределения полномочий на получение бюджетных доходов и обязанностей по осуществлению бюджетных расходов. Точнее, объектом противодействующих сил становятся те

возможности механизма распределения бюджетных ресурсов, посредством которых уполномоченный орган (или его должностное лицо) имеет право определять режим распределения и получения бюджетных средств.

За счет сокращения доли бюджетов в наибольшей мере наблюдается диспропорция между объемом закрепленных за бюджетами местных образований расходов и объемом закрепленных доходов. При этом в большинстве областей значительная часть расходов консолидированного бюджета возложена на местный уровень. Поэтому расходы местных бюджетов намного превосходят их закрепленные доходы.

Как уже указывалось, за последние три года доля республиканского в консолидированном бюджете увеличилась, а доля местных бюджетов сократилась. По сведениям уполномоченного органа, «в принятых на 1999 год бюджетах доходы областей и городов – налоговых доноров уменьшилась более чем на 30%. Трансферты, поступающие из республиканского бюджета, до таких городов доходят очень медленно. Складывается парадоксальная ситуация, когда бюджетная обеспеченность городов – налоговых доноров значительно ниже, чем дотационных местных образований».

К числу нерешенных проблем в осуществлении расходов следует также отнести проблему «нищеты» бюджетов. Так, известный город Аркалык должен энергетикам больше, чем его бюджет. Если продать все, что числится в имущественном плане за городом, то и тогда долг не будет погашен.

В этой ситуации вопрос о возможности какого-либо влияния на политику доходов местных бюджетов со стороны органов местного самоуправления теряет всякий смысл. У них есть только одно существенное право – ждать помощи из вышестоящего бюджета и просить о такой помощи.

Подобная практика закрепления основных доходных показателей за вышестоящим бюджетом не способствует использованию административного потенциала государственных органов власти и органов местного самоуправления в части увеличения налоговых поступлений. Если региональные и местные органы власти отчуждены от активного участия в пополнении доходов своих бюджетов, то не стоит рассчитывать, что они проявят настойчивость в побуждении налогоплательщиков вовремя и в полном объеме вносить все налоговые платежи. В таких случаях скорее надо ждать предоставления налогоплательщикам неоправданных налоговых льгот, вступления с ним в неофициальные отношения.

Руководство органов местного самоуправления исходит в своей политике из оправданного жизнью принципа: «проси больше, дадут меньше», поэтому всячески стремятся завязать объем осуществляемых из местного бюджета расходов и уменьшить объем фактически получаемых доходов. При этом применяются всякие методы, в том числе идет поддержка неэффективной бюджетной инфраструктуры, увеличивается без надобности персонал бюджетных учреждений, применяются методы перечисления ассигнований через проблемные банки, а затем повторно осуществляют перевод денег получателю и т.п.

Фактор отчужденности органов власти и местного уровней от формирования и реализации на местном уровне бюджетной политики порой побуждает их создавать разного рода внебюджетные фонды, благодаря которым имеется возможность скрыть часть своих доходов. В таком случае доходы и расходы через внебюджетные фонды осуществляются, минуя бюджеты.

Кроме того, при наличии указанной диспропорции теряет смысл сама постановка вопроса о повышении ответственности региональных и местных властей за формирование и исполнение соответствующих бюджетов, за объем и качество предоставляемых населению услуг. Когда все вопросы финансирования тех же местных вопросов решаются на вышестоящем уровне власти, то определить степень вины и ответственности органов местного самоуправления за низкий уровень социального обеспечения населения не представляется возможным. Мало того, в ситуации своеобразной опеки за местным самоуправлением в части реализации им бюджетных полномочий, органы местного самоуправления имеют шанс «жить не по средствам», осуществлять нерациональные затраты, брать кредиты в банках. Расчет делается на то, что удастся получить из регионального бюджета дополнительную финансовую помощь.

Конечно, для успешного осуществления задач выравнивания доходных показателей бюджетов нижестоящего уровня необходимо применение метода концентрации в вышестоящем бюджете дополнительных средств, предназначенных для выравнивания бюджетной обеспеченности нижестоящих бюджетов. Но без установления предела концентрации, ситуация превращается в кризисную.

Высокий уровень централизации характерен не только для Казахстана и России. Подобная картина наблюдается, например, во Франции, где бюджетные ресурсы вначале аккумулируются в центре, а затем в режиме субсидий поступают в местные бюджеты. Таким образом обеспечивается до 30-40 процентов доходов местных бюджетов. Представляет интерес факт о том, как происходило увеличение доли бюджета федерации по отношению к доле субъектов в США. Б.М. Сабанти пишет, что на первых порах бюджеты федераций незначительны, а затем намного превышают бюджеты субъектов [134, с.64]. «Так, в США в 1913 году бюджеты штатов и местные бюджеты в три раза превышали федеральный бюджет, в 1939 году они уравнились, в 1950 году федеральный бюджет превышал местные в 1,5 раза. В настоящее время федеральный бюджет США превышает местные бюджеты почти в три раза». В США общегосударственные налоги составляют 70 процентов всех налогов, в Англии эта доля составляет 90 процентов, в ФРГ – 56 процентов.

Объективная необходимость перераспределения бюджетных ресурсов между бюджетами по вертикали и их концентрации на вышестоящих уровнях бюджетной системы вытекает из потребности перераспределения бюджетных ресурсов между нижестоящими бюджетами по горизонтали с целью выравнивания их ресурсного потенциала. О том, насколько различен уровень

налогового потенциала, может свидетельствовать тот факт, что только одна Астана дает почти 35 процентов доходной части республиканского бюджета. Республиканский бюджет по отношению к региональным, а региональные бюджеты по отношению к местным бюджетам должны брать на себя дополнительный объем ресурсов для целенаправленного перераспределения их между нижестоящими бюджетами. При этом средства идут на цели выравнивания экономического потенциала отдельных территорий и на обеспечение каждому человеку социальных услуг, гарантированных Конституцией РК и другими законами.

Следует поддержать меры Правительства РК по созданию «механизмов избирательной инвестиционной поддержки территорий». Действительно инвестиции должны осуществляться для постепенного выравнивания экономического потенциала, но с учетом технико-экономического обоснования. Поэтому режим избирательности инвестиционной деятельности средств из республиканского бюджета вполне оправдан.

В качестве аргумента обоснованности концентрации финансовой власти на уровне государства часто называется необходимость борьбы с расхищением бюджетных средств.

Конечно, совершенно нельзя исключать случаев, когда на уровне регионов и местных образований средства из бюджетов частично разворовываются, используются не по назначению. Не зря в ряде областей (да и в других городах и районах это не редкость) часто наблюдается такая зависимость двух событий. Начали строить очередную партию коттеджей – значит поступила в бюджет очередная порция финансовой помощи из Национального фонда или республиканского бюджета. Причем деньги поступили на социальные или иные цели, решение которых требует немедленного финансирования. Но бесконтрольность и круговая порука создают благоприятную почву для финансовых злоупотреблений.

В научной литературе и на практике пока не решен вопрос, как можно совместить самостоятельность бюджетов и гарантированность того, что эта самостоятельность не превратится в вакханалию зла. В условиях так называемой «демократической» страны «удельный хозяин» порой имеет намного больше власти, чем имели бывшие партийные деятели в обкомах и райкомах. Пожалуй, ее пределы сравнимы с теми возможностями, которые имели богачи.

Конечно, глубинные причины негативных явлений кроются в наличии противоречия между демократическими возможностями системы управления обществом и низкой правовой культурой общества, отсутствием развитых элементов гражданского общества, которые могли бы осуществлять демократический контроль за органами власти. Сказывается также слабая работа правоохранительных органов. Нередки случаи присутствия при высоких начальниках «карманных» беспринципных прокуроров, руководителей других правоохранительных структур, готовых пойти на все, чтобы самим получить такую же возможность построить задарма коттедж и т.п. Не исключаются

случаи проникновения в органы власти, а также в систему правоохранительных структур криминальных элементов. Не в лучшую сторону была направлена политика государства, которая фактически вела к ослаблению поддержки правоохранительных органов, ослаблению всей системы контроля и привлечения к ответственности.

Для региональных и местных бюджетов проблемы возникают также в процессе подготовки и принятия соответствующих бюджетов. В частности доля доходной части нижестоящих бюджетов определяется в самый последний момент, когда на местах порой уже приняли бюджет. И в это время из республиканского уровня бюджета (или регионального по отношению к местным бюджетам) поступают совсем иные показатели по финансовой помощи и иным разделам, нежели те, что были включены в бюджет. Отсутствие стабильных правил «игры» в бюджетном процессе сдерживает проявление самостоятельности региональных и местных бюджетов. Особенно в трудном положении оказываются органы местного самоуправления, которые всегда вынуждены ждать в последнюю очередь, что им позволят получить в качестве источника своих доходов органы власти вышестоящего уровня. В этой ситуации, очевидно, следует подумать, как осуществлять порядок формирования бюджетного процесса снизу.

Все это свидетельствует о том, что отсутствует реальная база для самостоятельности бюджетов нижестоящих уровней. Пока что в бюджетно-финансовой сфере государства, а также местные образования фактически еще не получили установленной Конституцией самостоятельности. Проблема не только в создании действенного механизма контроля за использованием средств на местах, но и в том, чтобы найти адекватный способ реализации конституционных положений о демократическом государстве.

Созданный за последние годы относительно стабильный механизм взаимоотношений бюджетов направлен всего лишь на детализацию и подробную регламентацию фактической зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих бюджетов. В реальности межбюджетные отношения страдают многими недостатками, без ликвидации которых возникнут трудности в сохранении единства страны, в построении цивилизованного рыночного государства.

Несмотря на предпринимаемые усилия разработки адекватной концептуальной базы реформирования межбюджетных отношений, для всех этапов их реформирования характерно отсутствие проработанной методологии в данной области, следствием чего стало то, что вместо политики развития каждого субъекта проводилась и проводится политика оказания помощи нижестоящим бюджетам. Проводимая государственными органами власти политика унификации межбюджетных отношений обернулась тем, что все больше и больше регионов в РК превращаются в дотационные. Прорекларированная в концепции реформирования межбюджетных отношений задача создания условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов пока остается нереализованным

пожеланием. Также остается пустым обещанием поставленная в том же документе задача повышения эффективности функционирования региональных бюджетных систем, оздоровление региональных финансов.

Продолжается увеличение доли концентрации ресурсов в вышестоящих бюджетах по отношению к нижестоящим бюджетам. Количество дотационных бюджетов за прошлый год увеличилось. Неоправданное стремление республиканских органов власти по отношению областям, а области по отношению к местным образованиям сконцентрировать в вышестоящих бюджетах максимальный объем бюджетных ресурсов, которые затем в различных режимах передаются в нижестоящие бюджеты, сохраняет практику движения встречных финансовых потоков. Мало того, если раньше правительство ставило задачу минимизации встречных финансовых потоков, то сейчас оно в этом оно не видит ничего плохого.

Интересно, что для получателей бюджетных средств в принципе не имеет существенного значения, из какого уровня бюджета они получают бюджетные ассигнования. Да и для органов власти в едином государстве также не должно было бы возникать особых проблем с распределением прав на доступ к «финансовому пирогу». По идее, тот уровень власти, который больше получает из единого ресурсного источника, должен взять на себя большую долю совокупных расходов. Однако, как было указано, на деле противоречия есть, и не так давно они грозили перерасти в политическую форму. В данном случае нет необходимости проводить исследование, чтобы констатировать, что противоречия межбюджетного характера не связаны с фактом наличия уровней публичной власти, не связаны они и с фактом наличия многонационального государства, а вытекают из особенностей реализации властных полномочий, определяются механизмом закрепления прав и обязанностей между уровнями власти. Речь идет также о неадекватной реализации принципа, о нерешенности вопроса публично-правовой ответственности каждого уровня власти за свою деятельность.

Определенное влияние на состояние межбюджетных отношений оказывает наличие значительных различий в положении населения отдельных регионов, что вызвано неравномерным экономическим развитием отдельных территорий страны и необходимостью выравнивания экономического потенциала регионов, а также обеспечением более - менее равномерного уровня социальной защищенности населения, независимо от места проживания каждого нуждающегося в этой помощи. Подобная неравномерность развития регионов является следствием исторического их развития. Однако эта причина не означает автоматического появления противоречий. При наличии управляющего воздействия эта причина может быть преодолена.

К причинам межбюджетных противоречий можно отнести сложившийся уровень финансовой дисциплины, а в более широком плане – правовой культуры. Ряд политиков, чиновников стремится к овладению рычагами управления финансовых отношений и, прежде всего, к каналам перераспределения бюджетных ресурсов только с одной целью – реализовать

узко политические или даже свои личные интересы при полном игнорировании общих потребностей и интересов общества. Н.М. Казанцев справедливо указывает на то, что «юридические институты государства регулируются законом таким образом, чтобы узаконить произвольный характер осуществления власти и исполнения государственных должностей» [148, с.97].

Нельзя не учитывать, что в основе проблем межбюджетного характера лежат причины экономического характера. Общий недостаток средств в бюджетной системе неизбежно должен был вызвать противоречия между различными уровнями власти по поводу распределения финансовых ресурсов. Когда чего-то не хватает, по этому поводу всегда возникает ажиотаж, а вместе с ним и проблемы. В стране сложилась и действует целая система неформальных отношений, благодаря которым органы власти вышестоящего уровня власти имеют достаточно большую возможность руководить бюджетной деятельностью того бюджета, который формально от них должен функционировать независимо.

Среди причин конфликтного состояния межбюджетных отношений следует выделить сложившийся порядок жесткой централизованной зависимости нижестоящих органов власти от вышестоящих органов власти. В относительно новых условиях он воспроизводится в головах и действиях людей. Срабатывают старые стереотипы подчиненности чиновнику из органа вышестоящего уровня. В бюджетной сфере это проявляется в том, что размеры финансовой помощи тем же муниципальным образованиям часто предоставляются не по объективным признакам, а в зависимости от умения акима договариваться с вышестоящими органами власти.

Негативное влияние на состояние межбюджетных отношений оказывает фактор субъективизма, проявляемый со стороны органов власти вышестоящего уровня по отношению к местным образованиям. В этом случае помощь из вышестоящего бюджета предоставляется в основном лояльным руководителям. Создается ситуация неравенства бюджетных прав образований и, как следствие, несправедливое обеспечение граждан государственными услугами. Как отражение низкого уровня общей правовой культуры часто можно наблюдать откровенное игнорирование высокопоставленными чиновниками требований правовых норм относительно бюджетных и иных прав органов местного самоуправления. В силу этого по отношению к органам местного самоуправления со стороны органов власти государства часто можно наблюдать своего рода отношение не равенства.

Этому во многом способствует господствующий субъективный метод формирования финансовых взаимоотношений в межбюджетной сфере. К сожалению, в бюджетной сфере еще не исследована роль субъективного фактора, хотя, эта роль достаточно велика. Во многом от желания и умения руководителей нередко зависит состояние важнейших государственных проблем. В системе межбюджетных отношений это проявляется в том, что в одних случаях образуются конфликты при отсутствии на то оправданных причин, в других случаях - в фактах установления между представителями

власти панибратских отношениях. И то, и другое подменяет объективный подход к решению проблем, а в результате страдают интересы населения.

Указанный выше фактор субъективизма проявляется полнее в условиях наличия возможности у органов власти высшего уровня по отношению к региональному уровню, определять не только многие характеристики межбюджетных отношений соответствующего уровня, но те бюджетные отношения, которые не относятся к категории межбюджетных. По сути, каждый нижестоящий уровень бюджета в большей степени определяется нормативными актами и иными указаниями, поступающими из вышестоящего уровня власти, нежели нормативными актами и решениями органов власти своего уровня. При этом в нормативных актах вышестоящего уровня власти, а также в текущих указаниях, показателях консолидированного бюджета и прочих параметрах вышестоящего бюджета определяются общие моменты функционирования нижестоящих бюджетов. Тем самым осуществляется активное воздействие на бюджетную деятельность всех уровней.

В этих условиях представляет огромный интерес вопрос о возможностях органов власти в части использования ими имеющегося у них потенциала в экономическом развитии территорий, на которых они функционируют. Такие возможности, по всей видимости, есть, хотя бы в силу того, что нельзя предусмотреть все, что делается на местах. Однако возможности проявления самостоятельной активности в условиях предопределенности основных условий управленческой деятельности весьма ограничены. Тем более, сложившийся механизм перераспределения средств между бюджетами подталкивает органы власти не к увеличению налогового потенциала своих территорий, а к увеличению активности по «пробиванию» в министерствах дополнительной финансовой помощи.

Вывод: Таким образом, в межбюджетных отношениях фактически сохраняется командно-административная система, проявляющаяся в зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих бюджетов. В полном смысле слова равенства бюджетных прав субъектов и местных образований нет даже между собой на одном уровне, а тем более нет его, если брать вертикаль бюджетной системы.

3.3 Организационное обеспечение оптимизации правового регулирования межбюджетных отношений

Дальнейшего развития межбюджетных отношений на республиканском уровне является установление четкого механизма разграничения расходных и доходных полномочий, что позволит обеспечить финансовую самостоятельность и ответственность всех ветвей органов власти, повышение их заинтересованности в эффективном управлении общественными финансами, поддержку экономического развития территорий [149-162].

Проблемы распределения бюджетных полномочий по осуществлению доходов и расходов между уровнями публичной власти можно разделить на две группы.

Первую группу составляют проблемы распределения прав на доходы и обязанностей по расходам между бюджетами с учетом вертикального строения бюджетной системы. Столкновение позиций при этом наблюдается по поводу доли дополнительных ресурсов, закрепляемой за вышестоящим бюджетом, которая затем передается в нижестоящий бюджет в различных режимах и учитывается в доходах бюджета – получателя этих средств. Решение бюджетных проблем в данном случае видится через разделение полномочий государственных органов. Необходимо разграничение законами предметов ведения и полномочий между центром и региональным уровнем управления. Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия ветвей власти. Иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление самой государственной системы.

Опасность для общества в случае не решения этой проблемы состоит либо в излишней централизации ресурсов в вышестоящем бюджете по отношению к нижестоящим бюджетам, либо в лишении вышестоящего бюджета возможности адекватно решать вопросы равной социальной обеспеченности каждого нуждающегося в этой помощи и выравнивать экономический потенциал отдельных территорий до уровня общереспубликанского. Излишняя централизация средств грозит превращению бюджетной системы страны в унитарную по своей сути. Недостаток централизации приведет к ослаблению возможностей решать общие проблемы. Выход - в поиске золотой середины, которая позволит адекватно реализоваться бюджетному процессу. Об актуальности такого подхода свидетельствует послание Президентом РК народу Казахстана

Вторую группу составляют проблемы по поводу распределения доли финансовых ресурсов, получаемых из вышестоящего бюджета одного бюджета по отношению к другому бюджету. Это проблема взаимоотношения бюджетов по горизонтальному признаку. Если первая группа проблем объединяет нижестоящие органы власти во взаимоотношениях с вышестоящим органом власти, то вторая группа их разъединяет, несмотря на то, что механизм перераспределения средств также осуществляется через вышестоящий бюджет.

В решении этой группы проблем отрицательный результат может дать попытка быстрыми темпами уравнивать бюджетную обеспеченность в каждом регионе, независимо от имеющегося налогового потенциала каждой территории. Такое равенство есть идеал, к нему надо стремиться, но не надо спешить при этом. Следует учитывать возможность населения, и местной власти повышать свою активность, увеличивать экономическую отдачу, если присутствует прямая связь деятельности с отдачей от этой деятельности. Не надо порождать состояние иждивенчества.

Некоторое различие в бюджетной обеспеченности между территориями вполне допустимо. Тем более не следует забывать, что органы государственной власти и органы местного самоуправления вправе увеличивать нормативы

финансовых затрат на оказание государственных услуг с учетом имеющихся финансовых возможностей.

Поэтому минимум бюджетной обеспеченности должен в равной степени обеспечиваться вышестоящим бюджетом, максимум бюджетной обеспеченности должен обеспечиваться возможностями собственного бюджета. Дополнительные возможности в решении местных проблем должны увязываться со степенью экономической активности населения соответствующих территорий, со степенью результативности проводимой соответствующими органами власти экономической политики.

Таким образом, условные ножницы между наивысшими показателями бюджетной обеспеченности на одного жителя и наименее обеспеченными показателями – есть то искусство бюджетной политики, которое должна проявить государство. Именно она взяла на себя объединяющую функцию расходов бюджетной системы, а вместе с ними и доходов. На государственном уровне определены принципы, методологическая основа расходов всех уровней бюджетной системы.

На практике разделяются не бюджеты, не права и обязанности по исполнению бюджетов, а происходит раздел объектов финансирования. Споры решаются, как правило, методом волевого закрепления за местными бюджетами расходов по отдельным объектам. Часто создается случаи, когда местный бюджет берет на себя одни статьи расходов бюджетных учреждений, а за областным бюджетом закрепляются другие статьи того же бюджетного учреждения.

Ряд расходов подлежит финансированию исключительно из республиканского бюджета. Перечень этих расходов определен на основе законодательного механизма разграничения полномочий между уровнями бюджета и нацелен на обеспечение закрепленных государственных задач.

К расходам республиканского бюджета относятся расходы на обеспечение деятельности органов власти, в том числе: Президента РК, Парламента, Счетной комитета, Центральной избирательной комиссии, органов исполнительной власти, включая их территориальные структуры, а также финансирование учреждений, находящихся в республиканской собственности. В эту категорию входят расходы на судебную систему, оборону и обеспечение безопасности, финансирование фундаментальных научных исследований, финансовое обеспечение межгосударственных интересов, в том числе на международное сотрудничество органов исполнительной власти и др. Из республиканского бюджета подлежат финансированию расходы на организацию выборов и проведение референдумов.

Часть средств расходов республиканского бюджета разрешено расходовать на формирование коммунальной собственности, обеспечение инвестиционной программы. К категории расходов, финансируемых исключительно из республиканского бюджета, также относятся расходы на государственную поддержку всех видов транспорта, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. В соответствии с

классификацией долга государства на затраты на обслуживание и погашение государственного долга осуществляются из расходов республиканского бюджета.

За счет расходов республиканского бюджета в соответствии с законодательством РК подлежат денежному обеспечению компенсации государственным внебюджетным фондам для выплаты государственных пенсий, пособий, других социальных выплат. Конечно, подобный механизм изъятия средств из бюджета для обеспечения потребностей внебюджетных функций говорит о недостаточной отработке порядка разграничения задач и средств бюджета и внебюджетных фондов.

В число расходов Бюджетный кодекс отнес также денежные средства, изымаемые из вышестоящих бюджетов в пользу нижестоящих бюджетов. В эту категорию расходов включены средства, передаваемые в порядке обеспечения реализации решений органов власти, следствием которых стало увеличение расходов нижестоящих бюджетов или уменьшились доходы этих бюджетов. Помимо этого в систему расходов бюджетов включены денежные средства, передаваемые в нижестоящие бюджеты в режиме обеспечения осуществления отдельных полномочий, передаваемых на другие уровни власти. Также в системе расходов бюджета названы денежные средства, передаваемые в нижестоящие бюджеты в режиме финансовой поддержки.

Представляется оправданным включение в перечень расходов республиканского бюджета средств, передаваемых в бюджеты других уровней, за исключением режима финансовой поддержки. Речь идет не о том, что финансовая поддержка не нужна. А о том, что нецелесообразно заранее передавать средства в один бюджет, зная, что они предназначены другому бюджету. Не лучше ли будет сразу передать право на эти средства тому бюджету, которому они предназначены.

Из республиканского бюджета также подлежат финансированию расходы на формирование государственной собственности, обеспечение целевых программ, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, относящихся к ведению органов власти, а также обслуживание и погашение государственного долга.

Бюджетам также предписывается включать в систему своих расходов средства, предназначенные для передачи в местные бюджеты. Речь идет о финансовой помощи местным бюджетам, финансовом обеспечении делегируемых государственных полномочий, обеспечении режима компенсаций дополнительных расходов или уменьшенных доходов, если это произошло вследствие решений, принятых органами власти на местном уровне. Бюджетным кодексом допускаются иные виды расходов, если они связаны с обеспечением деятельности органов власти.

По аналогии с вышестоящими бюджетами к исключительным расходам из местных бюджетов относятся расходы на содержание органов власти местного самоуправления, обеспечение противопожарной безопасности, обеспечение других организаций, находящихся в ведении местных образований.

Из экономического блока расходов местных бюджетов следует назвать расходы на формирование собственности и управление ею, организацию транспортного обслуживания населения, финансирование целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления, обслуживание и погашение долга.

К социальным расходам областных и других образований относятся расходы на финансирование учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта. Бюджетным кодексом предусмотрен и такой вид муниципальных расходов, как целевое дотирование населения. Большие затраты несут муниципалитеты на организацию и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства, которое, согласно Бюджетному кодексу, финансируется исключительно из местных бюджетов.

В обязанности местных органов власти включены также расходы на охрану окружающей среды, благоустройство и озеленение территорий образований, затраты на утилизацию и переработку бытовых отходов. В перечень расходов местного уровня также могут быть включены иные расходы по решению представительных органов власти.

В число этих расходов включены группы расходов, носящие экономический характер. Так, к ним относятся расходы, осуществляемые в режиме государственной поддержки отраслей промышленности, строительства и строительной индустрии, сельского хозяйства, автомобильного транспорта, предприятий связи. Заботой органов власти всех уровней, которая обусловлена необходимостью финансового обеспечения расходов соответствующих бюджетов, является решение одной из определяющих проблем рыночной экономики – развитие рыночной инфраструктуры. В расходы бюджетов всех уровней включены также вопросы финансирования воспроизводства природных ресурсов. Кстати, для этих расходов Налоговым кодексом предназначены целевые доходы в режиме сборов на воспроизводство природных ресурсов.

Второй блок расходов, которые покрываются из бюджетов всех уровней, предназначен для финансирования целей административного характера. В их число входит финансирование правоохранительной деятельности МВД, судов, прокуратуры, обеспечение противопожарной безопасности, охраны окружающей среды и природных ресурсов, обеспечение гидрометеорологической деятельности. В число совместно финансируемых расходов были включены обеспечение предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

К общим расходам всех бюджетов относятся расходы, которые призваны обеспечить научно-технический прогресс, в том числе финансирование научно-исследовательских, опытно-конструкторских и проектно-изыскательских работ. К категории объектов, которые подлежат совместному финансированию всех уровней бюджетов, относятся средства массовой информации.

В число совместно финансируемых расходов также включены расходы на социальные вопросы, которые связаны с социальной защитой населения. Это

блок расходов в наибольшей мере требует детальной конкретизации направлений и количественных параметров финансирования и должен осуществляться через наиболее совершенный механизм межбюджетных отношений.

Следует указать, что перечень совместно финансируемых расходов из бюджетов всех уровней не носит закрытого характера. К ним можно отнести любые расходы, которые предназначены для обеспечения вопросов, отнесенных законодательством РК.

Бюджетный кодекс устанавливает принцип конкретного механизма разграничения участия каждого бюджета в финансировании вышеназванных расходов. В частности, в статье 45 главы 7 Бюджетного кодекса определяются трансферты общего характера, где оговорено участие каждого уровня бюджета по финансовому обеспечению своей доли расходов. Названный порядок согласования, скорее всего, будет состоять в передаче части обязанностей по обеспечению определенных расходов вышестоящим бюджетом на соответствующий нижестоящий уровень отдельного бюджета., что, кстати, подтверждено положением о необходимости утверждения результатов распределения обязанностей по расходам законами о бюджетах, которые принимаются органами власти вышестоящего уровня.

Именно этот механизм разграничения бюджетных полномочий между различными уровнями власти стал главной причиной зависимости нижестоящих бюджетов от вышестоящих. При нехватке средств обычной стала ситуация, когда многие расходы в директивном порядке передаются в нижестоящие бюджеты без достаточного их финансового обеспечения. Так можно лучше выглядеть перед своими избирателями, которые обычно идут со своими просьбами и пожеланиями в те органы власти, которые практически не имеют финансовых ресурсов и возможности решения конкретных проблем.

Центральным вопросом межбюджетных отношений является вопрос о пропорции разграничения долей консолидированных доходов между уровнями бюджетной системы по отношению к распределению обязательств по расходам. Общим принципом организации финансов внутри государства является необходимость наделения управленческих звеньев собственными доходными источниками для выполнения функций по управлению государством в пределах определенных Конституцией (законом) полномочий», - указывает Б.М. Сабанти [134, с.67]. Политика государства в сфере межбюджетных отношений должна ориентироваться на выполнение задачи формирования доходной и расходной частей каждого бюджета, чтобы каждый бюджет был обеспечен финансовыми средствами достаточными для финансирования первостепенных задач соответствующего уровня власти. Но поскольку на практике этого пока нет, то своего рода целью указанной политики выступает перераспределение ресурсов между бюджетами для выравнивания доходной части нижестоящих бюджетов до минимально необходимого уровня, предполагающего достижение минимальной бюджетной обеспеченности. Конечно, подобная тактика органов

государственного управления объясняется причиной – нехваткой денежных средств в объеме, достаточном для реализации стратегической задачи.

Непосредственно объектом межбюджетных отношений выступают не все доходы бюджетной системы, а только регулирующие доходы и те денежные средства, которые подлежат перераспределению между бюджетами. Доходы бюджетов выступают главным объектом, по поводу которого сталкиваются позиции органов власти республиканского и местного уровней. Причем, доля доходов республиканского бюджета, как правило, не обсуждается, она принимается как данное самим богом. Споры идут вокруг вопросов о том, на какую долю доходов в консолидированном бюджете могут претендовать органы местного самоуправления.

Мы полагаем некорректным саму постановку вопроса об установлении пропорции в распределении доходов консолидированного бюджета между уровнями бюджетной системы. Точнее, эта пропорция должна быть. Но ее конкретная величина должна устанавливаться исходя из распределения обязанностей по расходам между бюджетами. Может быть, и, скорее всего так надо и сделать, за республиканским бюджетом следует закрепить все 70 процентов доходов консолидированного бюджета страны. Но для этого все бюджеты обязана взять на себя решение в полном объеме указанного среднего по стране уровня социального обеспечения населения. Что касается других образований, то их задача состоит в развитии собственной экономики, чтобы увеличить планку среднего уровня социального обеспечения. Таким образом, не будет нищих регионов и будет обеспечена база для заинтересованности в проявлении собственной инициативы в экономическом развитии.

Доходы бюджета представлены прежде всего собственными налоговыми источниками. Отдельный режим имеют налоговые поступления, зачисляющиеся в бюджет местного уровня, но фактически передаваемые в нижестоящие бюджеты в качестве регулирующих доходов. Помимо налоговых доходов большое значение имеют неналоговые источники доходов бюджета. Перечень всех видов доходов не носит закрытого характера. Однако каждый из имеющихся видов доходов устанавливается законом.

Налоговые доходы бюджета представлены теми налогами и сборами, ставки которых устанавливаются налоговым законодательством, а сами налоговые поступления в определенной пропорции через механизм бюджетного регулирования распределяются между бюджетами разного уровня в соответствии с законом о бюджете на очередной год. Причем, сами пропорции носят стабильный характер и устанавливаются не менее, чем на три года. Но, если они все же подлежат пересмотру, то Бюджетный кодекс допускает изменения лишь в сторону увеличения нормативов отчислений в нижестоящие бюджеты. При соответствующем изменении в налоговом законодательстве возможно сокращение срока действия долговременных нормативов отчислений в нижестоящие бюджеты. В ту же группу налоговых доходов Бюджетный кодекс включил таможенные пошлины, сборы и иные таможенные платежи, а также государственную пошлину.

Пересмотр перечня доходов бюджета в сторону увеличения новых видов налогов или их отмены возможен только при одновременном внесении соответствующих изменений в налоговое законодательство. Установленный общий порядок изменения налогового законодательства требует, чтобы изменения в налоговые законы принимались до утверждения бюджета на очередной год и вступали в силу с начала нового финансового года. Однако допускается возможность внесения изменений в перечень налогов в текущем финансовом году, при условии одновременного внесения соответствующих изменений в закон о бюджете. Следует отметить, что жесткий порядок внесения изменений в перечень налогов и режима их взимания несомненно способствует стабилизации налоговой системы, ее предсказуемости и одновременно стабилизации всех экономических отношений.

Органы исполнительной власти имеют возможность вносить изменения в совокупную долю налоговых поступлений в бюджет путем предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и других обязательных платежей. Объем предоставленных льгот при этом не может превышать установленного законом о бюджете соответствующего лимита на указанные льготы. Порядок предоставления налоговых льгот не должен противоречить налоговому законодательству.

Такой же режим установлен для изменения перечня неналоговых источников доходов. Органы законодательной власти могут вносить изменения в перечень неналоговых доходов при условии получения положительного заключения исполнительных органов власти и одновременном внесении изменений в Бюджетный кодекс.

Не все доходы бюджета поступают на покрытие расходов самого бюджета. Часть этих доходов в соответствии с нормативами, предусмотренными законом о бюджете на очередной год и законом «О финансовых основах местного самоуправления» подлежит передаче в бюджеты нижестоящего уровня. Срок действия нормативов не может быть менее трех лет.

В категорию неналоговых доходов входят доходы от экономического использования, продажи или иного вида реализации имущества, а также доходы от платных услуг, оказываемых органами государственной власти, и финансовая помощь или бюджетных ссуд, получаемых из бюджетов других уровней. Последний вид доходов весьма маловероятен, поскольку в реальности финансовая помощь возможна только в направлении сверху вниз. Бюджетный кодекс также допускает возможность поступления в бюджет доходов средств по взаимным расчетам с другими бюджетами. Возможны иные виды доходов в виде остатков средств на конец предыдущего года и т.п.

Что касается продажи имущества с целью получения доходов, то Бюджетный кодекс РК (ст. 51) ставит задачу установления особого порядка и нормативов этой продажи. К доходам бюджета относятся также доходы от внешнеэкономической деятельности и реализации государственных запасов и резервов. Использование государственных резервов и запасов фактически

означает «использование» того, что было накоплено нашими предшественниками.

Если доходы бюджета представлены только одной категорией собственных доходов, то доходы бюджетов включают в себя две категории доходов: собственные и регулирующие, финансовую помощь, а также средства, которые поступают в режиме взаимных расчетов и компенсаций.

В данном случае можно констатировать наличие противоречия статьи Бюджетного кодекса на предмет того, что следует считать доходами бюджета. В первом случае доходами любого бюджета, в том числе общего бюджета.

Не относятся к доходам бюджетов те денежные поступления в данные бюджеты, которые подлежат перечислению в местные бюджеты.

В целом налоговые доходы бюджетов устанавливаются и вводятся в действие законодательством в соответствии с Налоговым кодексом РК. Они включают в себя налоговые доходы, закрепленные на постоянной основе за областными бюджетами, включая поступления от налогов и сборов. В эту же группу доходов включены отчисления от местных налогов и сборов. Налоги, отнесенные законодательством к категории собственных для бюджетов, разграничиваются между бюджетами и местными бюджетами в порядке бюджетного регулирования, что регулируется законами о бюджете РК. При этом, в Бюджетном кодексе установлен порядок, согласно которому собственные доходы бюджетов, налогов и сборов, могут быть переданы местным бюджетам на постоянной основе полностью или частично - в процентной доле, которая подлежит утверждению на срок не менее трех лет. Учитывая то, в стране действует исчерпывающий перечень налогов, полномочия законодательных и исполнительных органов по формированию доходов сводятся к тому, что они не вправе вводить другие виды налогов кроме из перечня, определенного Налоговым кодексом, или устанавливать размеры ставок по ним. Они также не вправе предоставлять налоговые льготы по этим налогам, включая налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки в пределах лимитов, определенных законами о бюджете РК.

Бюджетный кодекс устанавливает правило, согласно которому все законы вводящие изменение в налоги и вступающие в силу с начала очередного финансового года, должны быть приняты до утверждения законов о бюджете на очередной финансовый год. Если они вступают в силу в течение текущего финансового года, то такие изменения допускаются только при одновременном внесении изменений в законы о бюджете на текущий финансовый год.

Бюджетный кодекс четко и однозначно решил проблему закрепления за бюджетам всех доходов от использования имущества, находящегося в собственности. Имеются в виду доходы в виде прибыли от унитарных предприятий, созданных исполнительным органом, а также от сдачи в аренду. Аналогичный порядок установлен для доходов от платных услуг, которые оказываются бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов государственной власти. Надо иметь в виду, что доходы от платных услуг поступают в бюджеты в форме оплаты по договорам гражданско-правового

характера. Иные неналоговые доходы поступают в бюджеты в порядке и по нормативам, которые установлены законодательством РК.

Доходы местных бюджетов состоят из нескольких групп: собственных доходов, за счет регулирующих налогов, доходов в виде финансовой помощи и другие.

В состав доходов местных бюджетов зачисляются:

- местные налоги и сборы, штрафы;
- финансовые средства, переданные в режиме финансирования делегированных органами государства полномочий;
- поступления от сдачи имущества в аренду;
- поступления от местных займов и лотерей;
- часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций;
- дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления;
- другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

Есть, однако, одна оговорка, которая не позволяет однозначно считать доходами средства, поступающие в местные бюджеты в режиме финансовой помощи, компенсаций и взаимных расчетов. В Бюджетном кодексе четко не определено, что указанные средства есть доходы местных бюджетов. Вместо этого законодатель предпочел избрать термин, что эти средства «поступают» в бюджеты. Если не считать, что чаще всего указанные средства имеют целевой характер расходов, то других отличий от регулирующих доходов нет.

Бюджетный кодекс РК (ст.63) допускает даже такую возможность, которая пока на практике совсем не реализуется. Речь идет о праве органов местного самоуправления на основе собственных нормативных актов передавать другим уровням бюджетов часть своих доходов. Ситуация пока нереальная в условиях острой нехватки средств в муниципальных образованиях, а также зависимости местных бюджетов от вышестоящих бюджетов. Однако, если принять во внимание то, что внутри местных образований могут создаваться другие образования, то вышеназванный порядок вполне может быть реализован.

Согласно норме Бюджетного кодекса РК в местные бюджеты разрешено зачислять все доходы от использования или продажи имущества, находящегося в коммунальной собственности. Органы местного самоуправления вправе устанавливать для предприятий норму отчислений, остающуюся у них после уплаты налогов. Также в бюджеты поступают доходы от оказания платных услуг, которые оказываются самими органами местного самоуправления, а также бюджетными учреждениями, находящимися в их ведении.

Что касается налоговых доходов местных бюджетов, то к ним прежде всего относятся собственные налоговые доходы от местных налогов и сборов, закрепленные законами за местными бюджетами, а также отчисления от регулирующих налогов и сборов по нормативам, которые установлены не менее чем на три года. Сюда же включаются поступления от государственной пошлины, за исключением той доли, которая поступает целиком в

республиканский бюджет. Норматив зачисления поступлений от государственной пошлины установлен в процентах по месту нахождения организации, принявшей платеж. Нормативные акты органов местного самоуправления по налогам должны приниматься до момента принятия местного бюджета или одновременно с внесением изменений в этот бюджет. Концепция действующей бюджетной системы РК предполагает единый подход к финансовому обеспечению функциональной деятельности государства и органов местного самоуправления. Вопрос об объеме расходов каждого в отдельности бюджета решается в общей увязке с объемом расходов и доходов всех остальных бюджетов. Этого требует единство страны, единое жизненное пространство общества, единая экономическая система и др. На решение межбюджетных проблем с учетом названного подхода направлено послание Президента РК, в котором предлагается упорядочить разделение расходов и доходов между бюджетами всех уровней.

Указанная задача решается также в рамках общего механизма распределения и перераспределения доходов бюджетной системы. Вообще нельзя отделить распределение и перераспределение прав на доходы от распределения и перераспределения обязанностей по расходам. Этап перераспределения является продолжением распределения. При этом обоснованность предоставления тому или иному бюджету прав на получение определенного объема доходов напрямую связана или должна быть связана с объемом полномочий, выполняемых соответствующими органами власти, задач по осуществлению расходов. То есть, объем распределяемых доходов должен определяться объемом закрепляемых за бюджетом расходов.

Фактор разграничения расходов, как и в целом - самостоятельность каждого бюджета, имеют относительное значение. В то же время принцип бюджета, а также потребность повышения эффективности государственного управления требуют предоставления определенной самостоятельности каждому уровню власти в формировании доходов и осуществлении расходов соответствующих бюджетов.

В любом случае бесперспективна попытка решения проблем бюджетной обеспеченности в рамках одного бюджета, одного публично-территориального образования. Единственно чего можно достичь таким образом (и, к сожалению, в ряде случаев это получалось) – это добиться для отдельного бюджета установления индивидуальных льгот, своего рода режима большей бюджетной обеспеченности по отношению к аналогичным бюджетам по горизонтали.

Несмотря на указанное единство общего механизма формирования полномочий по доходам и расходам бюджетов органов власти республиканского и местного уровней, они одновременно разграничиваются применительно к каждому уровню бюджетной системы. Правительство ставит перед собой задачу по четкому разграничению расходных полномочий между бюджетами всех уровней с наделением их соответствующими финансовыми ресурсами.

Порядок бюджетного регулирования определяется бюджетным Кодексом РК. Допускаются случаи применения определенных форм бюджетного регулирования одного бюджета по отношению к другому бюджету в случаях, когда на территории одного образования находится другое образование.

В литературе нет единого подхода к пониманию форм и методов бюджетного регулирования. Так, Б.М. Сабанти называет три метода бюджетного регулирования: зачисление в доход нижестоящего бюджета части доходов вышестоящего бюджета (как правило, это процент от налогов), дотации и субвенции [134, с.69]. По нашему мнению, если брать за основу положения Бюджетного кодекса, то таких методов больше.

Основными методами перераспределения выступают перечисления в различных формах средств из вышестоящего бюджета в нижестоящий. Отчисления касаются НДС, КПП, либо иных налогов на нормативной основе. Перечисления осуществляются в форме трансфертов в основном из специально созданного Фонда.

В данной работе делается попытка расширения понятия «бюджетного регулирования», как и понятия «межбюджетные отношения» за счет включения в него форм не только по перераспределению бюджетных средств с одного уровня на другой уровень, но также и распределения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы. При этом этап перераспределения является продолжением этапа распределения.

Негативно сказывается на состоянии функционирования межбюджетных отношений применяемый до сего времени порядок использования в качестве точки отсчета перераспределения бюджетных ресурсов метода «от достигнутого». Он предполагает использование в качестве исходной базы предоставления финансовой помощи бюджетам показателей прошлых лет, история которых продолжается еще с дореформенных времен. Остается нерешенным до конца вопрос о разработке и применении единых критериев перераспределения бюджетных средств между бюджетами различными бюджетами, а также между нижестоящими бюджетами по горизонтали. Сдерживающим фактором является отсутствие отработанного механизма распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, включая отсутствие нормативной базы для обоснования потребностей в бюджетных расходах. Однако в настоящее время активно идет работа по созданию унифицированных правил, критериев распределения и перераспределения объема доходов и обязанностей по расходам между уровнями бюджетной системы, а также между бюджетами одного уровня по горизонтали.

Основную роль при этом должны играть нормативы, устанавливаемые законодательством. Длительная работа над ними отчасти объясняется недостатком бюджетных ресурсов, которые необходимы для обеспечения социальных показателей нормативов. Таким образом, чтобы не решать проблему поиска ресурсов для обеспечения нормативов, была избрана тактика отнесения на будущее принятия самих нормативов.

Нормативная база по обоснованию потребностей в бюджетных расходах должна являться базовым моментом для последующего распределения доходов между бюджетами. Но бюджетное законодательство не учитывает в качестве критерия перераспределения доходов объем управленческих функций каждого уровня публичной власти. Пока только ставится в виде пожеланий необходимость делить не деньги, а ответственность между уровнями власти.

Не отработана методика оценки доходных возможностей областей, городов и регионов с помощью показателя налогового потенциала. Имеются проблемы в разработке методов оценки налогового потенциала. Перечень местных налогов и сборов, а также их база и ставки определяются республиканским законодательством. Налоговым кодексом РК (ст. 55 НК РК) установлен исчерпывающий перечень налогов. Ни органы местного самоуправления не вправе устанавливать новые налоги. Что касается налоговых ставок, то органы местного самоуправления вправе только снизить такую ставку, но не повысить.

В процессе перераспределения бюджетных средств очень часто не учитывается фактическое положение дел в регионах. Следует разработать систему критериев в целях объективной оценки потребностей каждого из региональных бюджетов. Доходные источники можно закреплять за различными бюджетами только после того, как стала ясной картина закрепленных расходов за соответствующим бюджетом.

Названную задачу поиска критериев частично решил Бюджетный кодекс, который устанавливает порядок формирования расходов бюджетов всех уровней на базе единых методологических основ, в том числе нормативов финансовой обеспеченности. Ведущее место в этом плане принадлежит пока еще находящимся в стадии разработки минимальным государственным социальным стандартам и единым методологическим основам расчета минимальной бюджетной обеспеченности. Длительная работа над ними отчасти объясняется недостатком бюджетных ресурсов, которые необходимы для обеспечения социальных показателей нормативов. Таким образом, чтобы не решать проблему поиска ресурсов для обеспечения нормативов, была избрана тактика отнесения на будущее принятия самих нормативов.

Указанные нормативы являются групповыми показателями, определяют норму социальной обеспеченности населения, что выражается в натуральной или денежной форме. Социальные нормы, на основе которых вырабатываются социальные стандарты, представляют собой единые или групповые показатели минимально необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами, как в натуральном выражении, так и денежном исчислении. Речь идет о предоставлении каждому нуждающемуся жилищно-бытовых, социально-культурных и других услуг.

- На первом этапе разработка нормативов финансирования расходов на жилищно-коммунальное хозяйство, начальное и общее среднее образование,

здравоохранение, государственное управление, выплату пособий семьям, имеющим детей.

- На втором этапе разработка норматива затрат на финансирование общественного транспорта, правоохранительной деятельности, учреждений культуры, физической культуры и спорта, других нормативов, необходимых для определения обоснованных бюджетных потребностей государства.

- На третьем этапе полное применение нормативной основы для оценки расходов консолидированных бюджетов РК.

Сами нормативы в ряде случаев рассчитываются по формулам. Например, потребности в финансировании адресной социальной помощи учитываются по формуле межбюджетного выравнивания при определении величины трансфертов на основе показателей доли бедности.

Таким нормативом в межбюджетном регулировании является показатель прожиточного минимума, который используется в бюджетной деятельности при установлении гражданам государственных гарантий получения минимальных денежных доходов и при осуществлении других мер социальной защиты граждан, в том числе оказания социальной помощи малоимущим. Он обеспечивает оценку уровня жизни населения и применяется при разработке других нормативов минимального размера оплаты труда, минимального размера пенсии). Так, в Республиканском законе «О республиканском бюджете на 2013-2015 годы» установлено минимальное среднегодовое соотношение минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума трудоспособного населения – 16,7 процента, а соотношение минимального размера пенсии по старости к величине прожиточного минимума пенсионера – 16,8 процента. С нормативом прожиточного минимума также связан показатель среднедушевого дохода семьи при получении пособия на ребенка. В этом случае пособие выплачивается, если среднедушевой доход не превышает 100 процентов величины прожиточного минимума [19].

В основе норматива прожиточного минимума находится понятие «потребительской корзины», отражающее минимальный набор продуктов питания и прочих непродовольственных товаров и услуг, которые необходимы каждому человеку для нормальной жизнедеятельности.

Однако сфера применения норматива прожиточного минимума распространяется только на межбюджетные отношения. В данном случае законодатель исходил из того, что потребительская корзина устанавливается законодательными органами с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения.

Минимальные государственные социальные стандарты представляют собой расчетные показатели, применяемые на всех уровнях бюджетной системы. При этом количественные параметры, перечень и виды минимальных стандартов должны определяться на уровне закона.

По сути дела минимальный государственный социальный стандарт является базовой точкой, вокруг которой формируются остальные показатели бюджета. По этому поводу в Бюджетном кодексе установлено специальное правило, согласно которому запрещено включать в проект бюджета расходы, не связанные с финансовым наполнением минимальных государственных социальных стандартов, пока не обеспечено финансирование названных стандартов. Такие же ограничения установлены для режима исполнения бюджетов, что означает запрет на выделение средств на другие цели пока не профинансированы расходы по наполнению показателей минимального стандарта. Таким образом, обеспечение государственных минимальных социальных стандартов имеет приоритетное значение при формировании и исполнении бюджетов соответствующих уровней. Бюджетный кодекс под минимальными государственными социальными стандартами понимаются государственные услуги, предоставление которых государством гарантируется всем гражданам на определенном минимально допустимом уровне. Указанные услуги предоставляются на безвозмездных и безвозвратных условиях за счет финансирования из бюджетов всех уровней бюджетной системы, включая бюджеты государственных внебюджетных фондов. Данный норматив фиксирует минимальную обеспеченность каждому человеку, которую государство способно предоставить ему за счет средств бюджетной системы. Кстати этот норматив является ярким примером единства бюджетной системы и необходимости комплексного ее регулирования.

Режим установления минимальных государственных стандартов предполагает, что на всей территории страны эти стандарты будут определять органы государственной власти. Одновременно ответственность за соблюдение государственных минимальных социальных стандартов переносится на органы государственной власти и органы местного самоуправления, поскольку они будут обязаны осуществлять формирование и исполнение соответствующих бюджетов на основе государственных минимальных социальных стандартов в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Таким образом, сам механизм утверждения государственных минимальных стандартов и их исполнения, осуществляемый через передачу из вышестоящего бюджета в нижестоящий бюджет денежных средств с целью обеспечения названных стандартов, будет способствовать концентрации финансовых ресурсов.

Норматив государственного минимального социального стандарта связан с показателем минимальной бюджетной обеспеченности, точнее - бюджетного финансирования социальных услуг населению. Минимальная бюджетная обеспеченность предполагает минимально допустимую стоимость государственных услуг в денежном выражении, которые обязаны предоставить за счет бюджетных средств органы власти в расчете на душу населения. Этот показатель должен обеспечивать расчет финансовых нормативов для определения минимально необходимого объема расходов в соответствии с бюджетной классификацией. С учетом этого в состав системы государственных минимальных социальных стандартов включены стандарты в

области оплаты труда, пенсий, образования, здравоохранения, культуры, социального и жилищно-коммунального обслуживания населения.

В режиме нормативов также применяется показатель средней финансовой обеспеченности, который представляет собой сумму бюджетных средств, средств внебюджетных фондов и иных средств, направляемых на содержание объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на финансирование социально-экономического развития регионов или административно-территориального образования, в расчете на одного жителя.

Еще одним базовым элементом распределения расходных и доходных полномочий, а также межбюджетных отношений выступает консолидированный бюджет, который одновременно является одним из объединяющих факторов всех бюджетов страны. Бюджетный кодекс характеризует понятие консолидированного бюджета как свод бюджетов всех уровней на соответствующей территории.

Консолидированный бюджет применяется, прежде всего, для расчета уровня минимально обеспеченного бюджета, а также для анализа других показателей каждого бюджета и межбюджетных отношений. С его помощью рассчитываются нормы, минимальные стандарты социального обеспечения проживающего по всей стране населения с целью выравнивания этого показателя. На базе консолидированного бюджета передаются суммы денежной помощи из вышестоящего бюджета в нижестоящий. Законом запрещено устанавливать консолидированный бюджет как источник финансирования расходов. Возможности консолидированного бюджета являются исходной базой для расчета норм распределения доходов между бюджетами различного уровня.

Помимо консолидированного бюджета в качестве аналитического инструмента применяется метод финансового баланса, под которым понимается свод всех доходов и расходов консолидированного бюджета, а также прибыли и амортизационных отчислений организаций. Таким образом, помимо средств, находящихся в распоряжении органов власти, финансовый баланс включает средства организаций, которые могут быть направлены на развитие производства и социальных программ. Денежные средства населения при этом не учитываются. Для обеспечения самостоятельности бюджетов всех уровней, формирования межбюджетных отношений определяющее значение имеет режим поступления денежных средств в бюджет в зависимости от способа их поступления в бюджет, из которого они подлежат расходованию. В этом плане можно выделить группу доходных источников, которые непосредственно поступают в бюджет соответствующего уровня, а также те средства, которые вначале поступают в бюджет вышестоящего уровня, а затем перераспределяются между бюджетами нижестоящего уровня. Всего можно выделить шесть правовых режимов поступления денежных средств в бюджеты соответствующего уровня. К ним относятся:

- собственные доходы;
- регулирующие доходы;

- средства, поступающие в режиме компенсаций;
- средства, поступающие в режиме взаимных расчетов;
- финансовая помощь.

Согласно норме ст. 49 БК РК доходы бюджета – это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством в распоряжение органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, бюджетная ссуда доходом бюджетов не является. Да она и не может быть таковой по причине обязательного возврата указанной денежной суммы.

Поступающие в другие бюджеты дополнительные средства, как и расходы под них, подлежат отдельному учету по каждому виду расходов, а дополнительные финансовые средства подлежат учету в режиме безвозмездных перечислений.

Расходы бюджетов обеспечиваются в первую очередь системой собственных и регулирующих доходов. Это те доходы, которые полностью или частично закреплены на постоянной или временной основе за конкретным бюджетом или внебюджетным фондом законодательством. Эти доходы поступают в бюджеты нижестоящего уровня независимо от желания отдельных должностных лиц вышестоящего уровня публичной власти. Это как раз то, что составляет базу самостоятельности.

В соответствии со ст. 50 БК РК к категории собственных доходов относятся те доходы, которые на постоянной основе полностью или частично закреплены законом за определенным бюджетом. В перечень собственных доходов включены налоговые доходы, поступающие в соответствующий бюджет или внебюджетный фонд, а также неналоговые доходы и безвозмездные перечисления. Под регулирующими доходами принято понимать доходные источники, поступающие в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений по нормативам, утвержденным в установленном порядке на следующий финансовый год. Это - разновидность бюджетных доходов, с помощью которых обеспечивается сбалансированность доходов и расходов бюджетов регионального и местного уровня. Бюджетное законодательство определяет регулирующие доходы как те доходы, которые вначале поступают в адрес вышестоящего бюджета, откуда в определенной доле, выраженной в процентах, для каждого бюджета - получателя они поступают соответственно в региональный или местный бюджет, где учитываются как доходные источники.

Регулирующие доходы бюджетов представлены налогами и иными платежами, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в нижестоящие бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов. Нормативы отчислений количества регулирующих доходов определяют в законе о бюджете те органы законодательной власти, которые распределяют регулирующие доходы между бюджетами нижестоящего уровня. Таким образом, регулирующие источники доходов зачисляются в

вышестоящий бюджет для того, чтобы затем в определенных пропорциях быть распределенными между нижестоящими бюджетами. Допускается также возможность передачи регулирующих доходов из республиканского бюджета в местные бюджеты через трансферты. Сколько выделить средств по линии регулирующих доходов, а именно нормативы отчислений для нижестоящих бюджетов решают на уровне закона о бюджете того уровня, который передает эти доходы, либо того уровня, который распределяет полученные из вышестоящего бюджета доходы.

Заслуживает одобрения включение в Бюджетный кодекс ряда положений, в которых определен порядок распределения доходов от некоторых налогов в режиме регулирующих источников. В частности, установлены четкие и ясные пропорции в процентах распределения по налогу на добычу полезных ископаемых.

Формой передачи регулирующих доходов выступают названные в разделе расходов бюджетов трансферты, которые являются формой финансового обеспечения обязательств денежных выплат населению, установленных органами власти, а также представительными органами власти местных образований. Посредством трансфертов происходит также финансовое обеспечение полномочий, делегируемых вышестоящими органами власти, или обеспечение дополнительных расходов, возникших вследствие принятия решений, по причине которых увеличились расходы или уменьшились доходы других бюджетов.

Применительно к бюджетным отношениям понятие “трансферт” предполагает “перевод средств в любой форме в нижестоящие бюджеты”. В современных условиях в РК применение трансфертных средств означает определенный порядок, в соответствии с которым распределяются средства. Эти средства передаются регионам в порядке финансовой помощи.

Трансферты служат не только цели выравнивания финансовых потенциалов, но также являются одним из элементов механизма корректировки доходов бюджетов регионов. В своем Послании Президент РК отметил, что благодаря перераспределению налоговых поступлений удалось смягчить разрыв в стартовых возможностях регионов. На практике «уже действует новая методика выделения трансфертов. Но в перспективе ее надо закрепить законодательно и, соответственно, пересмотреть деятельность ныне существующих фондов региональной поддержки. Нам крайне необходим прозрачный механизм выделения из бюджета субсидий и региональных трансфертов».

Таким образом, государство с помощью трансфертов берет на себя право не только перераспределения доходов, но также влияет на направленность расходов регионов, а через них фактически контролирует политику расходов по собственным и закрепленным источникам. Еще одним элементом сложившейся практики трансфертов является излишняя доля перераспределяемых доходов между бюджетами одного уровня. С помощью трансфертов центр осуществляет скрытое перераспределение доходов от одного субъекта другому. Посредством

трансфертов также происходит предоставление финансовой помощи, финансовое обеспечение полномочий, делегируемых вышестоящими органами власти, или обеспечение дополнительных расходов, возникших вследствие принятия решений, по причине которых увеличились расходы или уменьшились доходы других бюджетов.

В случае недостатка собственных и регулирующих доходных источников бюджетным законодательством предусмотрена передача финансовых средств из вышестоящих бюджетов в нижестоящие бюджеты в режиме финансовой помощи. Этот вид помощи имеет порой определяющее значение в обеспечении необходимыми средствами нижестоящих бюджетов, поскольку других источников пополнения средств нет. Финансовая помощь предоставляется на те же указанные выше цели выравнивания уровня минимальной обеспеченности бюджета нижестоящего уровня, с учетом объема социальных выплат населению. Критерием необходимости выделения средств бюджетам выступает индекс бюджетных расходов, который показывает, насколько больше или меньше необходимо затратить бюджетных средств в данном регионе по сравнению со средними или минимальными по Казахстану для обеспечения сопоставимого уровня финансирования основных бюджетных расходов.

В настоящее время отмечается много неясностей в методике распределения средств в режиме финансовой помощи. Порядок предоставления финансовой помощи регионам, отмечает ряд специалистов в области межбюджетных отношений, «представляет собой достаточно сложную и до последнего времени весьма нестабильную схему расчетов и согласований, важнейшую роль в которой играли процедуры иерархического торга между различными уровнями законодательной и исполнительной власти». Во многом объемы предоставляемой помощи определяются успешностью лоббистской деятельности. Многое зависит от личных связей руководителей, их умения наладить контакты со структурами власти.

Сколько необходимо выделить финансовой помощи тому или иному нижестоящему бюджету, определяется также на основе показателей консолидированного бюджета. Помимо этого при определении объема финансовой помощи должна учитываться оценка налогового потенциала.

Недостатком Бюджетного кодекса РК выступает то, что он недостаточно четко регламентирует порядок предоставления финансовой помощи местным бюджетам. Речь идет, например, о формах оказания им финансовой помощи. Что касается бюджетов, то помощь может оказываться из республиканского бюджета в следующих формах:

- предоставление дотаций, под которыми понимаются бюджетные средства, предоставляемые бюджету нижестоящего уровня на безвозмездной и безвозвратной основах для выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности;
- предоставление субвенций и субсидий на финансирование определенных целевых расходов;
- предоставление бюджетных кредитов;

- предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, которые могут возникать при исполнении бюджета. Субвенции из бюджета передаются нижестоящим бюджетам только на финансирование целевых расходов по целевым программам, капитальных расходов, обеспечение расходов, передаваемых из бюджета другого уровня, а также других целевых расходов. Все субвенции должны проходить утверждение либо в законе о бюджете, либо в специальном законе. Любая финансовая помощь из бюджета предоставляется только через органы казначейства. Согласно статье 46 Бюджетного кодекса субвенции и субсидии могут также предоставляться для покрытия расходов, которые передаются из бюджетов других уровней бюджетной системы, что размывает соответствующее понятие и критерии разграничения соответствующих режимов передачи бюджетных ресурсов из одного бюджета в другой.

В Бюджетном кодексе дается открытый перечень финансовой помощи. В частности, помимо перечисленных дотаций, субвенций и субсидий, возможны иные формы передачи средств в безвозвратном и безвозмездном режиме. Но в таком случае под эти критерии подпадает, например, режим компенсаций. В Бюджетном кодексе определено, что в режиме финансовой помощи могут передаваться бюджетные кредиты, бюджетные ссуды. Однако, если принять эту позицию, то не учитывается основание, по которой передаются средства. Не учитываются права и органов местного самоуправления требовать возмещение определенных потерь своих бюджетов, если, например, органы власти приняли решение, вследствие которых у них сократились доходы. Очевидно, необходима дополнительная работа по уточнению понятийного аппарата Бюджетного кодекса.

Насколько зависимы бюджеты нижестоящего уровня от вышестоящих, можно судить по тому, на каких условиях предоставляется указанная выше финансовая помощь. Начнем с того, что вопросы, предоставлять или не предоставлять средства в режиме финансовой помощи, решаются исключительно органами власти вышестоящих уровней, а нередко определяются волей отдельных лиц. Положение Бюджетного кодекса о том, что порядок предоставления и расчета конкретных размеров финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности определяется законом, надо еще реализовать на практике. Не меньшее значение имеет тот факт, что органы власти, уполномоченные предоставлять финансовую помощь, одновременно наделяются правом проводить проверку бюджета – получателя финансовой помощи из республиканского бюджета. Если же получает финансовую помощь, которая более чем на 50 процентов превышает расходы консолидированного бюджета, то проверка проводится в обязательном порядке.

В ситуации, когда средств заведомо не хватает, по причине того, что они остаются на вышестоящем уровне, а затем спускаются в различных режимах в нижестоящие бюджеты, такие ревизии практически гарантированы многим. В положение, аналогичному тому, которое имеют региональные бюджеты по

отношению к республиканскому бюджету, попадают местные бюджеты – получатели финансовой помощи из бюджетов государства, направляемой на выравнивание уровня минимальной обеспеченности. В случае предоставления из бюджета финансовой помощи местному бюджету уполномоченным органам государственной власти предоставляется право провести проверку этого бюджета.

Бюджетный кодекс не проводит различия между случаями возмещения средств другому бюджету по основаниям, когда делегированы полномочия другому уровню власти, либо когда у бюджета другого уровня снижены доходы или увеличились расходы, вследствие деятельности органов власти вышестоящего уровня. Он объединяет их как один режим передачи денег – режим взаимных расчетов. С точки зрения механизма передачи средств другим бюджетам такого разграничения действительно делать не стоит. Но с позиций межбюджетных отношений, учета степени самостоятельности бюджета каждого уровня следует учитывать причины передачи средств другому бюджету и проводить различие между ними. Поэтому следует отделять режим взаимных расчетов от режима компенсаций. Они различаются тем, первый режим должен базироваться на договорной основе, второй предполагает одностороннюю обязанность субъекта публичной власти заблаговременно передать другому бюджету сумму компенсации. Поэтому предлагается разграничивать эти режимы. На это обстоятельство указывает известный специалист по муниципальному праву В.И. Фадеев: «Как показывает практика принятия законов, законодатель не всегда строго и последовательно разграничивает две формы участия местного самоуправления в решении вопросов государственного значения на территории местных образований. В одном случае речь должна идти о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых ресурсов, а в другом – об участии образований в реализации законов и о компенсации дополнительных расходов, которые возникают в результате такого участия» [147, с.126].

Режим компенсаций имеет сходство с институтом возмещением ущерба в гражданском праве. Суть его состоит в том, что органы власти одного уровня обязаны возместить органу власти другого уровня все потери доходов бюджета или увеличение расходов бюджета, если они приняли решение, в результате которого либо уменьшились доходы бюджета другого уровня, либо увеличились расходы этого бюджета. Так Бюджетным кодексом определено, что местные образования получают ассигнования в режиме компенсаций, поступающие из вышестоящих бюджетов в случае принятия органами государства решений, в результате которых уменьшаются доходы или увеличиваются расходы местных бюджетов.

В действующем законодательстве утвердился общий порядок, согласно которому на республиканском уровне предоставляли льготы отдельным категориям государственных служащих, например: предоставление должностным лицам правоохранительных и силовых структур льгот по оплате,

оплате жилья, коммунальных услуг, установки и абонентной платы за телефон. Нормативные акты, устанавливая эти льготы как правило, не определяют источник финансирования. На практике реализация прав на льготы республиканского уровня перекладывается на бюджеты местные, что значительно усиливает их напряженность.

Режим взаимных расчетов предполагает обязанность органов власти одного уровня предоставить бюджету другого уровня соответствующие материальные средства и финансовые ресурсы в случае делегирования полномочий другому уровню публичной власти. В этом случае органы власти другого уровня вынуждены иметь дополнительные расходы. Порядок делегирования полномочий должен базироваться исключительно на договорной основе.

Бюджетный кодекс предусматривает возможность делегирования обязанностей по расходам, закрепленных Бюджетным кодексом. В таком режиме, например, поступают ассигнования на финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, которые обязаны передавать региональные органы власти в случае делегирования местным образованиям полномочий органов государства.

Порядок предоставления бюджетных средств местным образованиям предусматривает передачу средств из вышестоящего бюджета всякий раз, как только органам местного самоуправления передаются полномочия, которые не отнесены к вопросам местного значения. На самом деле часто происходит делегирование полномочий без соответствующего финансирования.

Кроме названных форм передачи средств в нижестоящие уровни бюджетной системы применяется предоставление бюджетной ссуды на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении бюджета. Данные кассовые разрывы означают временную нехватку средств, когда расходы необходимо производить в одном периоде, а доходы пока не получены. Подобная ситуация связана с сезонными периодами получения денег в бюджеты. Ссуды предоставляются на срок до шести месяцев на возвратной, возмездной или безвозмездной основе. Отношения по бюджетной ссуде должны завершаться в пределах текущего финансового года.

Конкретный порядок выделения ссуд бюджетам, как и в других случаях предоставления финансовой помощи, определяется Правительством РК на условиях, указанных в республиканском законе о бюджете. непогашенная в срок ссуда подлежит погашению за счет средств, поступающих в адрес бюджета определенного в режиме финансовой помощи, а если субъект не является получателем финансовой помощи, то погашение ссуды подлежит за счет регулирующих источников.

В решении межбюджетных проблем возможны различные подходы. Одна позиция реализуется на практике. Она состоит в том, что декларируется определенная самостоятельность таких образований как и местные образования и одновременно ограничивается их фактическая самостоятельность в плане самообеспеченности источниками финансирования. Одновременно идет

разработка единых формализованных критериев перераспределения средств. Ставится задача упорядочения взаимоотношений бюджетов с точки зрения детализации отношений. При этом эта политика подкрепляется созданием системы контроля «сверху» за правомерностью и целесообразностью расходования как тех средств, которые поступают из вышестоящего бюджета, так и тех средств, которые закреплены за данным бюджетом. В этом же направлении ориентирован Бюджетный кодекс.

Правительство в настоящее время сосредоточило свое внимание только на одном направлении реформирования межбюджетных отношений – на выравнивании социального положения населения всех территорий. Это, конечно надо делать. В единой стране любой гражданин должен быть уверен, что, где бы он ни находился, ему гарантировано предоставление минимума социальных услуг со стороны государства.

Однако, такая односторонняя направленность реформирования межбюджетных отношений не учитывает субъективный фактор. Выравнивание возможностей территорий в решении социальных задач без учета специфики территорий может привести только к одному – иждивенчеству территорий. Такая потребительская направленность межбюджетных отношений не приведет к увеличению объема общего котла, откуда можно черпать блага для всех. Поэтому следует повысить заинтересованность самого населения, органов власти и местного уровня в повышении своего экономического потенциала, в том числе налогового потенциала, увеличении собственных бюджетных доходов.

Следует сохранить все положительное, что было накоплено в процессе реформирования межбюджетных отношений. Дополнительно можно предложить меры по обеспечению действенной самостоятельности организаций при одновременном создании эффективного механизма контроля за правомерностью расходования бюджетных средств на всех уровнях. Чтобы изменить ситуацию, нужно при сохранении действующей политики совершенствования методики распределения средств в режиме поддержки нижестоящих бюджетов перейти к выработке мер по увеличению доли собственных средств каждого бюджета. Эта мера позволит также сократить встречные финансовые потоки.

Весьма перспективна позиция Правительства РК, заключающаяся в том, чтобы взять за основу решения межбюджетных противоречий принцип деления ответственности, что предполагает закрепление за каждым уровнем власти столько ресурсов, сколько закреплено за ним задач, обязательств по расходам из бюджетов. Согласно послания Президента РК необходимо установить четкое разграничение расходных и доходных полномочий, чтобы обеспечить финансовую самостоятельность и ответственность региональных и местных органов власти. Для достижения поставленной цели следует провести своего рода инвентаризацию всех расходных полномочий уровней бюджетов и выделять под эти расходы соответствующий объем ресурсов.

Как уже отмечалось, разграничение доходных источников между бюджетами различного уровня должно быть логичным продолжением разграничения расходных полномочий. В этом плане следует создать систему принципов и задач, определенную нормативными актами, которая позволила бы на всех уровнях бюджетной системы иметь как бы наперед заданный порядок расходования бюджетных ресурсов. Это должна быть система ориентиров, которая не допускала бы возможность кому-либо определять направление расходования бюджетных средств по своему усмотрению. Ответственность в этом случае должна наступать автоматически всякий раз - как только нарушены нормы права, устанавливающие порядок расходования средств.

Полагаем, целесообразно разделить проблемы межбюджетных отношений на две части.

Первая часть связана с решением финансового обеспечения социальных проблем. Ее решение должно быть в меньшей степени связано с возможностями каждого уровня бюджетной системы и каждого в отдельности бюджета.

Вторая часть связана с экономическим развитием каждой в отдельности области, города, района. Эти вопросы должны решаться через механизмы бюджетного регулирования.

Следует поддержать меры Правительства РК по созданию механизмов инвестиционной поддержки регионов и малых городов. Действительно инвестиции должны осуществляться для постепенного выравнивания экономического потенциала, но с учетом технико-экономического обоснования. Поэтому режим инвестиционной деятельности средств из национального фонда вполне оправдан.

« Как показывает мировой опыт, в целом бюджетная политика, объем государственных расходов зависит от стратегии развития страны, роли государства в перераспределении доходов, степени социальной ориентированности и проводимой социальной политики.

В мире существуют разные модели бюджетной политики, характеризующиеся как достаточно высоким, так и низким уровнем расходов бюджета к ВВП.

Наибольшее соотношение государственных расходов к ВВП характерно для континентальной модели, которая применяется в странах Еврозоны (50 % и более). Это, прежде всего, связано с активной ролью государства в перераспределении доходов, социальной направленностью бюджета и проводимой в этих странах социальной политикой, направленной на сокращение неравенства, поддержку малообеспеченных слоев населения. При решении социальных проблем государство может оказывать сильное государственное воздействие на экономику. Кроме того, в западноевропейских странах наибольшие государственные социальные выплаты, которые доходят до 28,4 % к ВВП. Поэтому и налоговая нагрузка здесь также самая высокая (порядка 50 % от ВВП)» [163].

«Исполнение государственного и местных бюджетов в рамках одной бюджетной системы не может происходить автономно друг от друга, поэтому, характеризуя любую систему бюджетов различных уровней, необходимо говорить о межбюджетных отношениях. Такие отношения можно охарактеризовать как отношения между центральными органами государственной власти и органами административно-территориальных образований, складывающиеся в процессе исполнения бюджетов.

Характерной особенностью бюджетных законодательств России и Таджикистана (ст. 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 23 Закона Республики Таджикистан «О государственных финансах Республики Таджикистан») является выделение следующих принципов, на которых основываются межбюджетные отношения:

- распределение и закрепление расходов бюджетов по определённым уровням бюджетной системы;
- разграничение (закрепление) на постоянной основе и распределение по временным нормативам регулирующих доходов между различными уровням бюджетной системы;
- равенство бюджетных прав местной власти государственных целевых фондов;
- выравнивание уровней минимальной бюджетной обеспеченности местной власти;
- равенство всех бюджетов во взаимоотношениях с государственным бюджетом.

В бюджетных законодательствах России, Беларуси, Таджикистана закреплены весьма схожие формы финансовой помощи из вышестоящих бюджетов нижестоящим. В целом можно выделить следующие формы финансовой помощи:

- дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов;
- субвенции – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных расходов:
- субсидии – бюджетные средства, представляемые бюджету другого уровня бюджетной системы, а также физическим и юридическим лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов;
- трансферты – бюджетные средства для финансирования текущих и капитальных выплат населению в виде пенсий, стипендий, пособий, компенсаций, других социальных выплат, установленных законодательством, а также ассигнования расходов предприятий, частных некоммерческих учреждений, оказывающих услуги населению, органам государственного управления и по которым не возникает обязательств по их погашению;
- бюджетный кредит – денежные средства, выданные временно из бюджетов для использования по целевому назначению с получением от заемщика процентов на сумму кредита;
- бюджетная ссуда – денежные средства, выданные временно и безвозмездно из бюджетов для использования по целевому назначению.

Для Казахстана характерно использование такой формы финансовой помощи как официальные трансферты, среди которых выделяют:

- субвенции - официальные трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие в пределах сумм, утвержденных законодательными актами или решениями маслихатов;

- целевые трансферты из Национального фонда Республики Казахстан - поступления в соответствующий бюджет денег из Национального фонда Республики Казахстан на цели, определяемые Президентом Республики Казахстан, объемы которых утверждаются в соответствующих бюджетах;

- целевые инвестиционные трансферты - официальные трансферты, передаваемые вышестоящими бюджетами в нижестоящие, в пределах сумм, утвержденных законодательными актами или решениями местных представительных органов, для реализации инвестиционных проектов;

- бюджетные изъятия - официальные трансферты, передаваемые областными бюджетами и бюджетами городов Астаны и Алматы республиканскому бюджету, в пределах сумм, определенных законодательным актом, или официальные трансферты, передаваемые из бюджетов районов и городов областному бюджету в пределах сумм, определенных решениями местных представительных органов.

В соответствии со ст. 8 Закона Республики Казахстан «О бюджетной системе» порядок и периодичность бюджетных изъятий из областных бюджетов и бюджетов городов Астаны и Алматы в республиканский бюджет в течение года определяются Правительством Республики Казахстан. В случае невыполнения доходной части бюджетов областей и городов Астаны и Алматы бюджетные изъятия в республиканский бюджет производятся пропорционально проценту исполнения доходной части бюджетов областей и городов Астаны и Алматы, согласованной с уполномоченным органом по бюджетному планированию. Порядок и периодичность передачи бюджетных изъятий, передаваемых из бюджетов районов (городов) в областные бюджеты, и условия выделения субвенций из областных бюджетов в бюджеты районов (городов) определяются акимами областей, возглавляющими местные исполнительные органы областей, и утверждаются областными местными представительными органами по согласованию с районными (городскими) местными представительными органами.

В Кыргызстане межбюджетные отношения строятся на основе системы грантов (ст. 35 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»). Для реализации общегосударственной политики и приоритетов устанавливается система трансфертов (грантов) между республиканским и местными уровнями власти. Гранты представляют собой трансферты (бюджетные средства), предоставляемые бюджетом одного уровня бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основах.

В бюджетном законодательстве Кыргызской Республики выделяются категориальные, выравнивающие и стимулирующие (долевые) гранты:

1) категориальные гранты представляют собой трансферты, предоставляемые из республиканского бюджета на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования определенных видов расходов местного бюджета, гарантированных государством;

2) выравнивающие гранты предназначены для выравнивания доходов

между бюджетами отдельных регионов республики и вводятся для поддержания стабильного экономического положения местных государственных администраций в вопросах финансирования услуг, имеющих важное значение для населения регионов;

3) в целях стимулирования эффективного расходования бюджетных средств, пополнения доходов местных бюджетов и полной мобилизации местных источников доходов устанавливаются стимулирующие (долевые) гранты. Они предоставляются местным бюджетам в виде долевого софинансирования и предназначены для покрытия части расходов местных бюджетов по приоритетным направлениям и целям.

Категориальные и выравнивающие гранты рассчитываются на основе формул, утвержденных Правительством Кыргызской Республики, и распределяются Министерством финансов Кыргызской Республики; стимулирующие (долевые) гранты предоставляются на конкурсной основе в соответствии с условиями, определяемыми Правительством Кыргызской Республики (ст. 7 Закона Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления»). Размеры грантов и их перечень могут пересматриваться ежегодно в законе о республиканском бюджете» [164].

Тем не менее, именно европейская континентальная модель показала свою неустойчивость. В странах Еврозоны на протяжении нескольких лет на фоне замедления темпов экономического развития увеличение социальных обязательств привело к увеличению дефицита, государственного долга и дестабилизации государственных финансов, грозящей дефолтом в страновом масштабе. В ряде стран Еврозоны в рамках бюджетной консолидации для недопущения дефолта принимаются меры по сокращению расходов и повышению налогов.

Слабая регулирующая роль государства в экономике (вмешательство, как правило, вызвано экономическими кризисами), умеренная социальная политика, которая направлена на обеспечение приемлемого уровня жизни малообеспеченных групп населения являются особенностями американской или либеральной модели. Расходы бюджета В США составляют 30-35 % к ВВП [138, с.73].

В странах Юго-Восточной Азии (в Южной Корее, Сингапуре - 18-21 %) наблюдается самый низкий уровень государственных расходов к ВВП. Модель развития данных стран и социальная политика очень отличается от европейской и американской. Данная социальная политика не сопровождается существенным увеличением государственных обязательств [69, с.428].

В Республике Казахстан расходы государственного бюджета составляют 21-24 % к ВВП, что более приближено к азиатской модели.

Ни одна из моделей в чистом виде не применима для Казахстана.

Нужно заметить, что бюджетная политика в странах, богатых природными ресурсами, также обладает своими особенностями. Здесь наиболее результативным являются образование накопительных фондов, формирующих доходы от экспорта сырья, и их применение в рамках установленных фискальных правил. В мировом сообществе на сегодняшний день выработано

несколько таких правил, которые применяются в разных странах. С 2010 года в Казахстане применяется Правило фиксированного использования, исключаящие волатильность от мировых цен на сырье, однако не позволяющие использовать средства резервных фондов для проведения контрциклической политики.

То же относится и к правилу постоянного дохода, применение которого также требует надлежащей оценки сырьевого богатства страны.

Полную передачу волатильности на доходы бюджета влечет Правило сбалансированного бюджета вл.

В Чили используется правило структурных профицитов, которое обеспечивает сбалансированность фонда и фискальной политики, но сильно зависит от прогнозов цен на сырье [69, с.531].

Одним из наиболее жестких вариантов, при котором применяется только инвестиционный доход от существующих накопленных финансовых активов известен, как правило «синица в руках». Сегодня данный подход применяется Норвегией, где накопления фонда составляют более 100 % от ВВП.

Значительный уровень накоплений в сырьевых фондах может привести к давлению в вопросе увеличения их использования на финансирование расходов бюджета. Данное порождает вопрос о том, можно ли (и при каких обстоятельствах) направлять средства Национального фонда на инвестирование в экономику.

Передовой зарубежный опыт доказывает, что финансовые ресурсы нефтяных фондов в основном инвестируются за рубежом. Однако существует также практика частичного финансирования внутренней экономики.

Еще один принцип международного опыта заключается в том, что все финансовые потоки (трансферты) из национальных сырьевых фондов обязаны проходить через государственный бюджет, что увеличивает прозрачность использования национальных богатств.

Результативность и предсказуемость бюджетной политики также достигается путем использования фискальных правил.

На мировой арене фискальные правила содержатся в установлении ограничений по дефициту бюджета, объемам государственного заимствования, росту бюджетных расходов, использованию средств бюджетных фондов. Также используются ограничения по концессионным обязательствам.

К примеру, в Великобритании платежи по проектам частной финансовой инициативы (далее - ЧФИ) составляют примерно 2 % от государственных расходов. 10 % - 15 % от государственных капиталовложений доводится на инвестиции в проекты ЧФИ. В Корее введен лимит обязательств по новым ГЧП проектам в год не более 2 % от совокупных государственных расходов. В Бразилии же обслуживание всех обязательств по ГЧП не должен превышать 1 % от государственных доходов [162, с.73-76].

Фискальные правила ограничивают заимствование и расходование и таким образом стимулируют к определению наиболее оптимального набора стратегических действий, которые направлены на обеспечение

макроэкономической устойчивости. Наряду с этим, обеспечивается прозрачность, возрастает доверие к экономической политике.

В общем, анализ мирового опыта показывает, что не имеются какие-либо установленные конкретные стратегии в области бюджетной политики. Государства вырабатывают свои собственные модели управления бюджетными средствами с учетом целей и задач, которых они намерены достичь [177, с.59].

С позиции задач, которые стоят перед Казахстаном в рамках дальнейшего усовершенствования бюджетной политики, необходимо оптимально применять данный опыт.

Необходимо внести изменения в сам механизм межбюджетных отношений и бюджетного регулирования как его составной части, с таким расчетом, чтобы передавать в вышестоящий бюджет фиксированную квоту ресурсов, а объемы бюджетного регулирования свести к уровню, достаточному для оказания помощи нуждающимся территориям. При этом следует исключить встречные межбюджетные потоки. Проблему стимулирования местных образований в увеличении собственного экономического потенциала следует решать через установление порядка оставления в местных бюджетах всего объема бюджетных доходов, которые не были переданы в вышестоящие бюджеты [178, с.47].

В этом случае снимается имеющееся противоречие между гарантированной Конституцией и местного самоуправления в осуществлении ряда полномочий и наличием вертикальных отношений в возможностях обеспечения финансовыми средствами реализации тех же самых полномочий. Проблема в том чтобы найти адекватный способ реализации конституционных положений в правовом государстве. Ее решение видится в создании четкого механизма разграничения расходных полномочий между бюджетами всех уровней. Сами бюджеты должны быть действительно разграничены и самостоятельны, вместо того, чтобы превращать бюджеты нижестоящего уровня в сметы расходов для реализации целей бюджета вышестоящего уровня.

Вместе с тем межбюджетные отношения, наряду с другими видами бюджетных отношений, выступают способом существования бюджетной системы. А для бюджетного устройства они становятся способом его реализации.

Вывод: Таким образом, межбюджетные отношения представляют собой разновидность бюджетных отношений, взаимоувязаны с ними и отличаются от них сферой проявления и содержанием. Их появление обусловлено формой государственного устройства, и в этом качестве они отражают способ финансирования публичных функций государства. Функционирование межбюджетных отношений есть следствие взаимодействия элементов бюджетной системы по вертикали и горизонтали и обусловлено проявлением бюджетного централизма и принципа автономии местных бюджетов. В этом качестве они обеспечивают взаимосвязь бюджетного процесса на разных уровнях бюджетной системы. По отношению к бюджетному устройству они являются способом его реализации. Однако принимаемые государством меры

пока не учитывают фактор заинтересованности государство, органов власти местного самоуправления и самого населения в росте бюджетных доходных источников, в увеличении налогового потенциала своих территорий. К сожалению, исполнительные органы власти сводят задачу в сфере межбюджетных отношений всего лишь к формам передачи средств из вышестоящего бюджета в нижестоящие бюджеты с целью выравнивания их ресурсного обеспечения. В силу отсутствия концептуальной методологии в данной области, намеченные цели бюджетного регулирования оказываются недостижимыми. Вместо политики развития территорий местных образований в сочетании с оказанием им помощи проводилась и пока проводится политика, сводящаяся только к оказанию им финансовой помощи. Цель политики в межбюджетных отношениях направлена не просто на выравнивание бюджетной обеспеченности до определенного минимума, а на «формирование регионального механизма регулирования межбюджетных отношений, который приведет к увеличению мотивации местных самообразований в увеличении доходов и эффективному управлению расходами». С учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что оптимизация механизма правового регулирования межбюджетных отношений затрагивает также проблемы состояния политических целей, той роли государства, которую оно само определило для себя, от ориентиров бюджетной политики, применяемой государством на современном этапе. При большой экономике нельзя создать здоровую финансовую систему. От того, какие ценности будут заложены государством в проводимую политику во всех сферах общественной жизни, во многом будут зависеть показатели бюджетного планирования и всей бюджетной деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог изложенному, представляется целесообразным обратить внимание на *основные положения и выводы*.

- Установлено, что межбюджетные отношения представляют собой не только финансово-правовое явление, но и важнейший инструмент административно-управленческого обеспечения целостности и устойчивости государства, сбалансированного социально-экономического и политического развития жизнедеятельности государства по всей территории; их оптимизация способствует более справедливому распределению и более рациональному использованию ресурсов, эффективному удовлетворению потребностей населения.

- Уточнены сущность и содержание понятия «бюджетная система», раскрыта его роль в системе понятий бюджетного права как наиболее емкого понятия, объединяющего все виды бюджетных отношений, в том числе межбюджетные отношения. Определены его соотношение с понятием «бюджет», являющимся родовым для понятия «бюджетная система», а также его соотношение с понятием «бюджетное устройство», которое выступает в качестве способа построения бюджетной системы, обеспечивает взаимосвязь его составных частей. В диссертации автор показывает, что основой функционирования бюджетной системы является бюджетная деятельность государства в целом и его составных частей в частности. Автор подробно аргументирует свое предложение по распространению сферы действия понятия «бюджетная система» на отношения бюджетного процесса с целью обеспечить, тем самым, на категориальном уровне отражение взаимосвязи всех бюджетов в процессе их составления и исполнения.

- Выявлена специфика межбюджетных отношений как разновидности бюджетных отношений и составной части бюджетной системы Республики Казахстан, на основе чего определяет особенности механизма, форм и методов их правового регулирования. Диссертант выявил и проанализировал противоречия в действующем механизме регулирования межбюджетных отношений применительно к отдельным положениям в статьях Закона, на основе чего им предложена концепция совершенствования правового института межбюджетных отношений как составной части бюджетного права, направленная на приведение положений бюджетного законодательства в соответствие с положениями Конституции РК и предполагающая активное применение в деле правового регулирования межбюджетных отношений норм конституционного права.

- Установлено, что нормы финансового контроля регламентируют все аспекты финансово-контрольной деятельности, устанавливают пределы и границы государственного финансового контроля, определяют правовой статус, компетенцию финансово-контрольных органов государства, а также виды, формы и порядок проведения финансового контроля. Благодаря данным нормам государственный финансовый контроль непосредственно охватывает сферу публичного хозяйствования, но и также сферу корпоративного хозяйствования и частнособственнической сферы деятельности.

Уточнены понятия: «бюджет», «бюджетное законодательство», «межбюджетные отношения» на основе обобщения различных подходов к категориям и понятиям бюджетного права, учета новых моментов в проявлении их содержания. При раскрытии сущности бюджета выделяется его признак быть казной, что не только характеризует его с позиций права собственности, но и предоставляет возможность определить пути оптимизации методов бюджетного регулирования, выявить специфику правовых режимов поступления доходов в бюджеты. Понятие «бюджетное законодательство» определяется с учетом выделения в его составе совокупности нормативных правовых актов Республики Казахстан и правовых актов органов местного самоуправления. Под межбюджетными отношениями автором понимаются отношения между субъектами и местными образованиями, их уполномоченными органами по поводу реализации принципов бюджетного законодательства местных бюджетов, распределения доходов и расходов между бюджетами по уровням бюджетной системы и последующего перераспределения доходов между нижестоящими бюджетами бюджетной системы, а также отношения по поводу сотрудничества в бюджетной сфере между субъектами по горизонтали. Показана сложность процесса оптимизации межбюджетных отношений, в которых подчас политические подходы берут верх над социально-экономическими, что иногда в итоге тормозит поступательное развитие производительных сил разных регионов страны. Критерий социальной эффективности использования бюджетных средств не всегда стоит на первом месте.

- Проведена классификация и систематизация принципов правового регулирования бюджетной системы и межбюджетных отношений в государстве, раскрыто содержание принципа бюджетного построения как проявление частного случая отражения в бюджетной сфере специфики государства. Диссертант уделил внимание исследованию места и роли бюджета в системе принципов бюджетной системы, а также раскрыты сущность и специфика проявления в бюджетной сфере принципа автономии местного самоуправления, выявлен их интегральный характер по отношению к ряду других принципов бюджетной системы. Показаны соотношение принципов бюджетной системы и принципов межбюджетных отношений, дано определение значения принципа сбалансированности применительно ко всей бюджетной системе государства.

- На основе анализа бюджетов как моделей управления раскрывается связь целей государственного управления, содержания бюджетной политики и состояния правового обеспечения межбюджетных отношений. В качестве показателя оптимизации межбюджетных отношений автором названа степень соответствия правовых норм, регулирующих эту группу отношений, ожиданиям и потребностям общества. Показаны формы использования бюджетов в процессе государственного управления.

- Обобщен опыт правового обеспечения бюджетной деятельности, включая его составную часть – межбюджетные отношения в разных странах, и разработаны рекомендации по возможному использованию их в процессе правового обеспечения механизма оптимизации межбюджетных отношений в государстве.

- Рассмотрена история и мировой опыт правового регулирования межбюджетных отношений, обоснованы новые подходы к регулированию межбюджетных отношений во взаимосвязи всех бюджетов в рамках единой бюджетной системы, раскрыты причины межбюджетных противоречий и на основе предложенной новой модели оптимизации межбюджетных отношений предложен механизм их решений с целью обеспечения динамического равновесия интересов между органами государственной власти, а также между различными органами местного самоуправления.

- Проанализирована система нормативов бюджетного регулирования на предмет их единства и взаимообусловленности, показана ведущая роль социальных нормативов по отношению к финансовым нормативам, раскрыт механизм влияния нормативов на доходы и расходы бюджетов, а также выявлена правовая сущность, составные элементы и роль минимального местного бюджета для механизма оптимизации межбюджетных отношений.

- Дана характеристика целевых бюджетных фондов в структуре вышестоящих бюджетов, специально предназначенных для передачи в нижестоящие бюджеты и выполняющих функцию целевого источника финансирования расходов из бюджетов регионального (местного) уровней. Обоснована классификация фондов, проанализирована их взаимосвязь с другими методами бюджетного регулирования, а также практика их

применения на всех уровнях бюджетной системы, раскрыт правовой механизм формирования их доходной части, выявлены недостатки в системе их правового регулирования и предложены меры по их ликвидации.

Уточнена система субъектов межбюджетных отношений, раскрыта роль органов государственной власти и органов местного самоуправления как участников бюджетного процесса, показана роль и значение органов казначейства в обеспечении бюджетной деятельности на субъектном и местном уровнях бюджетной системы, исследованы накопившиеся проблемы в деле координации деятельности субъектов межбюджетных отношений и определены пути их разрешения.

Оценка полноты решений поставленных задач. Полностью завершена теоретическая разработка новой концепции правового содержания института межбюджетных отношений хозяйствующих субъектов в финансовом праве Республики Казахстан. Задачи, поставленные на разрешение в данной диссертационной работе, получили полное, логическое завершение, а именно:

- разработана научно-обоснованная дефиниция бюджета и межбюджетных отношений хозяйствующих субъектов государства;

- обоснована возможность и целесообразность восприятия в бюджетном законодательстве предложения о включении бюджетно-правовых норм в единый нормативно-правовой акт;

- определено содержание понятия «бюджетное регулирование» как составной части межбюджетных отношений, дан анализ его целей, средств и методов, выявлена специфика влияния различных факторов на доходы и расходы бюджетов, раскрыт механизм разграничения бюджетных доходов и расходов по уровням бюджетной системы;

- предложены пути разрешения проблем регламентирующих вопросы законодательного регулирования бюджетных и межбюджетных отношений;

- сформулированы конкретные предложения, направленные на совершенствование функций и полномочий субъектов межбюджетных отношений;

- выработаны правовые средства, регламентирующие систему нормативного, методологического и информационного обеспечения бухгалтерского учета, в целях решения актуальных проблем бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Разработка рекомендаций и исходных данных по конкретному использованию результатов.

- Разработаны и предложены меры по приданию правовому институту межбюджетных отношений признаков системности, адекватного учета в его положениях специфики государственного устройства и статуса местного самоуправления.

- В связи с изменением государственного подхода к выработке и реализации бюджетной политики, которая соответствует целям социального государства, предлагается повысить эффективность бюджетного контроля. В

связи, с чем требуется разработать и принять концепцию реализации государственного финансового контроля.

- Основой механизма реализации межбюджетных отношений является бюджетное регулирование, являющееся составной частью бюджетного процесса, которое направлено на разграничение доходов и расходов по уровням бюджетной системы и последующее перераспределение доходов между нижестоящими бюджетами по горизонтали. С учетом правовых оснований для передачи средств с одного уровня бюджетной системы на другой ее уровень, проявления при этом возможностей для управляющего воздействия на увеличение объема средств, поступающих в соответствующий бюджет, а также специфики реализации прав собственности публично-территориальными образованиями следует разграничивать бюджетные режимы поступающих в бюджеты доходов как собственные доходы, регулирующие доходы, финансовую помощь, взаимные расчеты и компенсации. Порядок передачи денег из вышестоящего бюджета в нижестоящие призвана отражать группа понятий: «трансферты», «субсидии», «субвенции», «дотации» и др. Применяемые в ходе бюджетного регулирования в качестве критериев социальные и финансовые нормативы не носят системного характера, что вызвано отсутствием в их составе утвержденного законом норматива минимального государственного социального стандарта, а также нечеткостью их взаимосвязи. Предлагаемая в диссертации модель правовой оптимизации межбюджетных отношений направлена на придание равновесия и устойчивости бюджетам всех уровней, что базируется на основе учета принципов справедливости, достаточности и заинтересованности всех участников бюджетной деятельности. Способами решения указанных задач должны быть: установление верхних пределов централизации доходов в вышестоящих бюджетах; разграничение между уровнями бюджетов объема доходов консолидированного бюджета в пропорции с закрепленным за каждым уровнем бюджета объемом расходов; увеличение доли собственных доходов за счет сокращения встречных межбюджетных потоков финансовых средств; четкое соблюдение правового режима передачи финансовых ресурсов в бюджеты другого уровня в процессе осуществления бюджетного регулирования. В этой связи было бы целесообразно в Бюджетном кодексе РК определить понятие бюджетных режимов поступления средств от одного бюджета другому, разграничив их от понятий, которые отражают порядок использования соответствующими органами власти средств, зачисляемых в бюджеты.

Оценка научного уровня выполненной работы по сравнению с лучшими достижениями в данной области. В диссертации произведено современное, комплексное научное исследование института межбюджетных отношений с учетом новых социально-экономических реалий развивающихся в республике.

На основе изучения современной практики хозяйствующих субъектов, а также имеющегося статистического, нормативного и литературного материала раскрывается сущность института межбюджетных отношений, связанные с

проблемой обеспечения гарантии сохранения социальной направленности экономической, правовой и финансовой политики государства в ходе осуществления финансовой деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Конституция Республики Казахстан. – Алматы: Қазақстан, 2007. – 96с.
- 2 Назарбаев Н. А. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А.Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» от 14 декабря 2012 г. // www.akorda.kz.
- 3 Указ Президента Республики Казахстан № 858 от 24 августа 2009 г. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года // www.zakon.kz.
- 4 Закон Республика Казахстан от 13 июня 2005 г. О валютном регулировании и валютном контроле // www.zakon.kz.
- 5 Закон Республика Казахстан № 54-V от 23 ноября 2012 г. О республиканском бюджете на 2013-15 г.г. // www.zakon.kz.
- 6 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 г. // www.zakon.kz.
- 7 Закон Республики Казахстан от 28 февраля 2007 г. О бухгалтерском учете и финансовой отчетности // www.zakon.kz.
- 8 Налоговый кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 г. // www.zakon.kz.
- 9 Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 г. О государственном регулировании и надзоре финансового рынка и финансовых организаций // www.zakon.kz.
- 10 Закон Республики Казахстан от 30 марта 1995 г. О Национальном банке Республики Казахстан // www.zakon.kz.

11 Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 г. О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан // www.zakon.kz.

12 Закон Республики Казахстан от 18 декабря 2000 г. О страховой деятельности // www.zakon.kz.

13 Закон Республики Казахстан от 02 июля 2003 г. О рынке ценных бумаг // www.zakon.kz.

14 Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 г. О лицензировании // www.zakon.kz.

15 Закон Республики Казахстан от 20 ноября 1998 г. Об аудиторской деятельности // www.zakon.kz.

16 Закон Республики Казахстан № 102-V от 13 июня 2013 г. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по усилению ответственности участников бюджетного процесса, получателей бюджетных средств и повышению эффективности бюджетных процедур // www.zakon.kz.

17 Закон Республики Казахстан № 557-IV ЗРК от 16 февраля 2012 г. О внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс Республики Казахстан // www.zakon.kz.

18 Закон Республики Казахстан № 55-V от 23 ноября 2012 г. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан // www.zakon.kz.

19 Закон Республики Казахстан № 54-V ЗРК от 23 ноября 2012 г. "О республиканском бюджете на 2013–2015 г.г. // www.zakon.kz.

20 Постановление Правительства Республики Казахстан № 442 от 30 апреля 2013 г. О Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2020 г. // www.government.kz

21 Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 249 от 14 мая 2012 г. Об утверждении Методики оценки эффективности управления бюджетными средствами государственного органа и Методики оценки эффективности управления денежными средствами Национального Банка Республики Казахстан // www.minfin.kz.

22 Постановление Мажилиса Парламента Республики Казахстан № 3-V от 22 июня 2012 г. Об утверждении Правил исполнения бюджета и его кассового обслуживания // www.zakon.kz.

23 Нормативное постановление Председателя Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета № 3-НП от 16 апреля 2013 г. Об утверждении Правил разработки или корректировки финансово-экономического обоснования бюджетных инвестиций, а также отбора бюджетных инвестиций, планируемых к реализации посредством участия государства в уставном капитале юридических лиц // www.zakon.kz.

24 Решение № 88/11- V маслихата города Астаны от 6 декабря 2012 г. О бюджете города Астаны на 2013-2015 г.г. // www.zakon.kz.

25 Закон Республика Казахстан № 359-IV от 30 ноября 2010 г. Об объемах трансфертов общего характера между республиканским и областными

бюджетами, бюджетами города республиканского значения, столицы на 2011 - 2013 г.г. // www.zakon.kz.

26 Распоряжение Премьер-Министра Республики Казахстан № 95-р от 26 июля 2011 года. Об утверждении Плана мероприятий по повышению эффективности государственных расходов // www.zakon.kz.

27 Постановление Правительства Республики Казахстан № 1278 от 30 ноября 2010 г. Об утверждении Прогнозной схемы территориально-пространственного развития страны до 2020 г. // www.government.kz

28 Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан на 2013 – 2017 г.г. / Одобрен на заседании Правительства Республики Казахстан (протокол № 29 от «28» августа 2012 г.) // www.zakon.kz.

29 Постановление Правительства Республики Казахстан № 147 от 10 февраля 2003 г. О Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений // www.government.kz

30 Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297. О Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты // www.government.kz

31 Постановление Правительства Республики Казахстан № 1301 от 27 декабря 2007 г. Об утверждении Правил осуществления государственных закупок (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23 июля 2013 г.) // www.government.kz

32 Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 644 от 30 декабря 2008 года. Об утверждении Правил составления и представления бюджетной отчетности уполномоченными органами по исполнению бюджета // www.zakon.kz.

33 Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан № 72 от 13 марта 2013 г. Об утверждении Правил составления Единой бюджетной классификации Республики Казахстан // www.zakon.kz.

34 Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан № 73 от 13 марта 2013 г. Об утверждении Правил составления и представления бюджетной заявки // www.zakon.kz.

35 Приказ Министра экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан № 151 от 16 июля 2009 г. Об утверждении Правил определения целесообразности бюджетного кредитования // www.zakon.kz.

36 Указ Президента Республики Казахстан № 590 от 26 июня 2013 г. Об утверждении Концепции новой бюджетной политики Республики Казахстан // www.akorda.kz.

37 Борисов А.Б. Большой экономический словарь. - М.: Книжный мир, 2003. - 895 с.

38 Химичева Н.И. Субъекты советского бюджетного права. - Саратов, 1979. – 221с.

39 Бирман А.М. Очерки теории советских финансов. - М., 1980. – 223с.

- 40 Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР. - Киев, 1981. – 223с.
- 41 Прохоров Е.В. Все, что не делается, все к худшему (для налогоплательщика) // Налоговый эксперт. – 2003. - №8. – С.12-19.
- 42 Государственное право СССР / Под ред. проф. С.С. Кравчука. - М., 1967. – 604с.
- 43 Государственный бюджет СССР и бюджеты союзных республик: Статистический сборник. –т М., 1962. –108с.
- 44 Гуревич М.А. Советское финансовое право. - М., 1952. – 247с.
- 45 Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. - М., 1984. -163с.
- 46 Коган М.Л. Бюджетные права союзных республик. - М., 1960. – 137с.
- 47 Финансовое право: Учеб. / Под ред. В.В. Бесчеревных, С.Д. Цыпкина. - М., 1967. – 577с.
- 48 Котляревский С.А. Бюджетное право СССР. - М., 1925. – 168с.
- 49 Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. - М., 1978. – 254с.
- 50 Кутафин О.Е. Местные Советы и народно-хозяйственное планирование. - М., 1976. – 141с.
- 51 Кутафин О.Е., Шерemet К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособ. - М., 1986. – 158с.
- 52 Крылов С.Б. Бюджетное право СССР. - Л., 1928. – 160с.
- 53 Пискотин М.И. Советское бюджетное право (основные проблемы). - М., 1971. -312с.
- 54 Ровинский Н.Н. Государственный бюджет СССР. – Л., 1949. – 467с.
- 55 Ровинский Е.А. Советское финансовое право: Учеб. пособ. - М., 1957. – 192с.
- 56 Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. - М., 1960. – 191с.
- 57 Оксикбаев О.Н. Государственный финансовый контроль: проблемы и поиск решений: Сборник статей и выступлений. – Астана, 2008. - 584 с.
- 58 Закон Республики Казахстан №357-1 от 1 апреля 1999 г. О бюджетной системе // www.zakon.kz.
- 59 Отчеты Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета за 2001-2003 г. // www.nform.kz
- 60 Постановление Правительства Республики Казахстан от 10 февраля 2003 г. О концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений // www.zakon.kz.
- 61 Статистические бюллетени Министерства финансов Республики Казахстан за 2001-2004 г.г. // www.zakon.kz.
- 62 Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Юриспруденция, 2000. - 304 с.
- 63 Финансовое право: Учебник / под ред. О.Н. Горбуновой. - 2-е изд., перераб. и доп. - М., 2000. - 427с.

- 64 Худяков А.И. Финансовое право РК. Особенная часть: Учебник. - Алматы: ТОО "Изд. "НОРМА-К". - 2002. - 344 с.
- 65 Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Сайткалиева В.А. Государственный бюджет: Учебник / Под общ.ред. Б.С. Утибаева. - Алматы: Экономика, 2006.
- 66 Автономов А.С., Сивицкий В.А., Черкасов А.И. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.С. Автономова. - М., 2001. - 486 с.
- 67 Добрынин Н.М. Бюджетный федерализм в России и проблемы регионального развития: действительность, закономерность, актуальность реформ // Вестник НГУ. Научный журнал. - Новосибирск: Изд-во НГУ, 2006, Т. 2: Вып. 2. - С. 69-76
- 68 Янжул И.И. Основные начала финансовой науки: Учение о государственных доходах. - М., 2002. - 555 с.
- 69 Черкасов А.И. Органы местного самоуправления в зарубежных странах: сравнительное исследование. - М., 2007. - 676 с.
- 70 Асимметричность Федерации / Под ред. А.А. Захарова. - М., 1997. - с.139.
- 71 Конакбаев С.К. Оптимизация бюджетного процесса в условиях обеспечения устойчивой экономики: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10. - Алматы, 2006. - 26 с.
- 72 В. М. Родионова, Ю. В. Вавилов, Л. И. Гончаренко и др. Финансы / Под ред. В. М. Родионовой. - М., 1995. - 432 с.
- 73 Воронова Д.К. Бюджетное право Украинской ССР: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Киев, 1963. - 173 с.
- 74 Эриашвили Н.Д. Финансовое право: Учебник для вузов. — М.:ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. - 606 с.
- 75 Гуревич М.А. Советское финансовое право. -М.: Юрид. Лит. , 1954.- 572 с.
- 76 Химичева Н.И. Финансовое право: Учебник. 2-е издание, перераб. и доп. - М., 1999. - 672 с.
- 77 Финансы, деньги, кредит: Учеб. / Под ред. О.В. Соколовой. - М., 2000. - 784с.
- 78 Бюджетный федерализм в России: проблемы, теория, опыт / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. - М., 2001. - 449с.
- 79 Финансы: Учебник / Под ред. В.М. Родионовой. - М., 1998. - 572с.
- 80 Бюджетная система России: Учеб. / Под. Ред. Г.Б. Поляка. - М., 1999. - 550с.
- 81 Бюджетное устройство в Российской Федерации. - М., 1997. - 172с.
- 82 Бюджетный федерализм: опыт развитых стран: Сб. обзоров / Отв ред. О.Б. Осколкова, В.А. Зубенко. - М., 1996. - 80с.
- 83 Деревянко В.В. Бюджетные отношения в Российской Федерации (теория, практика, эффективность). - Тула, 1996. - 76с.

- 84 Другова Ю.В. Бюджетный федерализм: правовой аспект: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - М., 1999. – 27с.
- 85 Елисеев А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовые и социально-экономические аспекты. - М., 2000. – 150с.
- 86 Игудин А.Г. Новый этап межбюджетных отношений В Российской Федерации // Финансы. - 1993. - № 7. – С.53-59.
- 87 Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). - М., 2003. -173с.
- 88 Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. - М., 2012. – 880с.
- 89 Крохина Ю.А. Базисные категории бюджетного права: доктрина и реальность // Журнал российского права. - 2002. - № 2. – С.29-37.
- 90 Лавров А. Асимметрия бюджетного устройства России: проблемы и решения // Асимметричность Федерации. - М., 1997. – 99с.
- 91 Лавров А. Развитие бюджетного федерализма в России // Федерализм. - 2000. - № 3. – С.82-89.
- 92 Селюков А.Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика. Часть I. Монография. - М., 2002. – 247с.
- 93 Селюков А.Д. Правовое регулирование бюджетных отношений: теория и практика. Часть II. Монография. - М., 2002.- 186с.
- 94 Марченко Г. Доклад об активах Национального фонда по состоянию на 1 марта 2012 // www.minfin.kz.
- 95 Перевалова Ж.В. Бюджетирование в управлении субъектами хозяйственной деятельности: Дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10. – М., 2009. – 152 с.
- 96 Отчет ГУ Управления экономики и бюджетного планирования г. Астаны // www.economika.astana.kz
- 97 Конституционный закон Республики Казахстан.О Президенте Республики Казахстан N 2733 от 26 декабря 1995 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1995. - № 24. - Ст. 172.
- 98 Постановлением Правительства Республики Казахстан №1119 от 28 октября 2004 г. Об утверждении Положения о Министерстве финансов // www.government.kz
- 99 Постановление Правительства Республики Казахстан № 1116 от 28 октября 2004 г. Об утверждении Положения о Министерстве экономического развития и торговли Республики Казахстан // www.government.kz
- 100 Указ Президента Республики Казахстан № 861 от 26 августа 2009 г. Об утверждении Правил разработки проекта республиканского бюджета // www.akorda.kz
- 101 Регламент Парламента Республики Казахстан, принятый на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан № 423 от 20 мая 1996 г. // www.parlam.kz

102 Отчёта Счётного комитета по надзору за исполнением республиканского бюджета за 2010 год // www.esep.kz

103 Указ Президента Республики Казахстан № 917 от 5 августа 2002 г. Об утверждении Положения о Счетном комитете по контролю за исполнением республиканского бюджета // www.akorda.kz

104 Елубаева Ж.М. Бюджетная система Республики Казахстан: становление и перспективы развития: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10. - Алматы, 2005. – 28 с.

105 Постановление Правительства Республики Казахстан №387 от 24 апреля 2008 г. О некоторых вопросах Министерства финансов Республики Казахстан // www.government.kz

106 Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 1129 от 29 октября 2004 г. Об утверждении Положения о Комитете казначейства Министерства финансов РК // www.minfin.kz.

107 Приказ Министра финансов Республики Казахстан № 202 от 24 апреля 2008 г. Об утверждении Положения о комитете финансового контроля // www.minfin.kz.

108 Постановление Правительства Республики Казахстан №1127 от 29 октября 2004 г. Об утверждении Положения о Налоговом комитете Министерства финансов Республики Казахстан // www.government.kz.

109 Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты и их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. – М., 1983. – 80с.

110 Финансы. Оксфордский толковый словарь. - М., 1997. – 637 с.

111 Программа развития города Астаны на 2011-2015 г.г. - Астана, 2010. // www.maslihat.astana.kz

112 Решение маслихата города Астаны № 114-68 от 20 декабря 2012 г. О бюджете города Астаны на 2013-2015 г.г. // www.maslihat.astana.kz

113 Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. - М., 2002. – 606с.

114 Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК: Учебник. - Алматы, 2005. – 544с.

115 Алексеев С.С. Теория права. - М., 1995. – 320с.

116 Конституция Швейцарской конфедерации // constitutions.ru/archives/

117 Конституция Федеративной Республики Германии // www.constitutions.ru/archives/

118 Бежаев О.Г. Межбюджетные отношения. Теория и практика реформирования / Под. Ред. М.А. Яхьяева. - М., 2001. – 125с.

119 Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. № 3. С 14 - 21.

120 О Федеральной Счетной палате Германии: Закон от 11 июля 1985 г. - Федеральный вестник законов 1. - ст. 1445 // Правовое регулирование государственного финансового контроля в субъектах Российской Федерации. – М.: Прометей, 1998. – 629 с.

- 121 Бетин О. Бюджетный федерализм в России: проблемы регулирования и управления. - М., 1999. – 272с.
- 122 Кудайбергенова С.К. Развитие внутрирегиональных межбюджетных отношений в Республике Казахстан на современном этапе: Монография. - Караганда, 2006. - 150 с.
- 123 Карасева М.В. Финансовое правоотношение. - М., 2001. – 304с.
- 124 Баранова Л.Г., Врублевская О.В. и др. Бюджетный процесс в Российской Федерации: Учеб. пособие. - М., 1998. – 222с.
- 125 Венгеров А.Б. Конституционные нормы в судебной практике // Судебная практика в советской правовой системе. - М., 1975. - С.99-118.
- 126 Володин В.В. Субъект Российской Федерации. - М., 1993. – 164с.
- 127 Гейвандов Я.А. Какой Центральный банк Нужен Российской Федерации? // Государство и право. - 1999. - № 8. - С.13 - 19.
- 128 Гончар Н., Горегляд В. Бюджетный федерализм: реалии и перспектива // Этнополис. - 1995. - № 2. – С.23-29.
- 129 Постановлением Правительства Республики Казахстан № 599 от 16 июля 2007 г., на основе которой был разработан Закон о трансфертах общего характера на 2008-2012 г.г. // www.law.delovoimir.kz
- 130 Постановление Правительства Республики Казахстан № 54 от 2 февраля 2010 г. О методике расчетов трансфертов общего характера // www.government.kz.
- 131 Приказ Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан № 217 от 22 октября 2009 г. // www.minplan.gov.kz
- 132 Горегляд В.П. Перспективы и тенденции развития бюджетной системы Российской Федерации. - М., 2002. – 174с.
- 133 Горбунова О.Н., Селюков А.Д., Другова Ю.В. Бюджетное право России: Учеб. пособ. - М., 2002. – 192с.
- 134 Сабанти Б.М. Теория финансов: Учеб. пособ. - М., 2000. – 168с.
- 135 Катпина А.М. Совершенствование бюджетной системы Республики Казахстан. Наука и ее роль в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. – Караганды: Изд-во Болашак-Баспа, 2009. – Т. 2. - 445 с.
- 136 Лебедев В.А. Финансовое право: Учеб. (серия «Золотые страницы финансового права России»). - М., 2000. – 460с.
- 137 Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. - М., 2000. – 192с.
- 138 Вопросы бюджетно-налогового федерализма в России и США. - М., 1996. – 143с.
- 139 Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. - М., 2003. – 160с.
- 140 Порохов Е.В. Теория налоговых обязательств. – Алматы, 2001. – 148с.
- 141 Пономарев С.А. Ответственность за нарушение бюджетного законодательства // Государство и право. - 1999. - № 2. – С.68-76.
- 142 Преображенский Б.Г. О развитии бюджетного законодательства

- Российской Федерации // Журнал российского права. - 2002. - № 5. – С.53-61
- 143 Родионова В.М. Проблемы совершенствования бюджетного законодательства Российской Федерации // Финансы. - 1997. - № 4. – С.24-35.
- 144 Финансовое право: Учеб. / Под. ред. О.Н. Горбуновой. - М., 2000. – 582 с.
- 145 Родионова В.М., Вавилов Ю.А., Гончаренко Л.И. Государственные финансы / Под. ред. В.М. Родионовой. - М., 1994. – 184с.
- 146 Романовский М.В. и др. Комментарий к бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. Романовского М.В. и Врублевской О.В. М., 2001. – 235с.
- 147 Фадеев Д.Е. Проблемы соблюдения основных положений теории бюджетного федерализма в отдельных нормативных правовых актах Российской Федерации // Законодательство и экономика. - 2002. - № 7. – С.26-34.
- 148 Казанцев Н.М. Публично-правовое регулирование государственной службы. - М., 1999. – 373с.
- 149 Жусупов А.Д. Финансовая система Республики Казахстан (правовой аспект): Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02. – Астана, 2007. – 53 с.
- 150 Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02. - М., 1996. – 42 с.
- 151 Кыдырбаева Ш.Д. Государственный финансовый контроль в Республике Казахстан: этапы становления и пути развития: Автореф. дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10. – Алматы, 2008. – 24 с.
- 152 Жусупов А.Д. К вопросу о понятии государственного финансового контроля // Правовая реформа в Казахстане. – 2007. - №2. – с.60-62.
- 153 Дарибекова А.С. Совершенствование финансовой системы Республики Казахстан // Наука и ее роль в современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. – Караганды: Изд-во Болашак-Баспа, 2009. – Т. 2. - 445 с.
- 154 Оксимбаев О. Бюджетный контроль // Деловой Мир. – 2008. - №6. – С. 30-31.
- 155 Ли Э.А. Бюджетная система независимого Казахстана // Научные труды «Адилет». - 1997. - № 1. – С. 103-106.
- 156 Сабикенова З.С. Субъекты налоговых правоотношений: Монография. – Алматы, 2004. – 155 с.
- 157 Сейткасимов Г.С. Формирование фондового рынка. – Алматы: Экономика, 1996. – 43 с.
- 158 Мажитов Д., Жумабеков Е. Основные направления эмиссионной деятельности Национального банка Республики Казахстан // Банки Казахстана. – 2001. - №5. – С. 19-20.
- 159 Марченко Г.А. Пути развития банковской системы Казахстана //Банки Казахстана. - 2002. - №10. – С. 2-5.
- 160 Каналина А. Управление банковской системой Республики

Казахстану // Банки Казахстана. – 2002. - №3. – С. 40-45.

161 Давыдова Л., Райманов Д. Банковское право РК: Учебное пособие. – Алматы, 2004. – 640 с.

162 Сыдыков А. Государственный финансовый контроль: опыт зарубежных стран // Каржы - Каражат. – 2003. - № 6. – С. 73-76.

163 Смирнова Н.В. Перспективы совершенствования межбюджетных отношений: региональный аспект // Справочная правовая система ГАРАНТ.

164 Закон Кыргызской Республики №78 от 11 июня 1998 г. Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике // www.kenesh.kg

165 Третнер К.Х.. Процедуры санации в случае наступления финансового кризиса в землях Федеративной Республики Германия. В кн.: Перспективы совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации. - М., 2003. – С.66-70.

166 Финансовое право: Учеб. / Отв. ред. Н.И. Химичева. - М., 2004. – 749с.

167 Синельников С., Кадочников П., Трунин И., Шкреба Е. Влияние межбюджетных трансфертов на фискальное поведение региональных властей в Российской Федерации. - М., 2001. – 254с.

168 Правовое регулирование межбюджетных отношений в Российской Федерации / Под ред. Г.В. Петровой. - СПб. 2003. -835с.

169 Фадеев В.И. Проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления. Сб.: Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации / Отв. ред. Ю.С. Пивоваров. - М., 2000. – С.363-369.

170 Указ Президента Республики Казахстан № 590 от 26 июня 2013 г. О Концепции новой бюджетной политики Республики Казахстан // www.akorda.kz

171 Постановление Бюро МПА ЕврАзЭС № 8 от 08 октября 2004 г. О сравнительно-правовом анализ бюджетных законодательств государств – членов ЕврАзЭС // www.ipraeurases.org Найманбаева С.С. Финансовое право: Учебник (Общая и Особенная части). – Алматы: Данекер, 2004. - 526 с.

172 Овчинников И. И. Финансовая основа местного самоуправления // Хозяйство и право. - 1996. -№ 4. – С.81-94.

173 Финансовое право: Учеб. / Под ред. Е.Ю. Грачевой. - М., 2004. -536с.

174 Крохина Ю.А. Бюджетное право и российский федерализм / Под. ред. Н.И. Химичевой. М., 2002. – 456с.

175 Овчинников И.И. Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования: Учеб. пособ. / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. - М., 1998. – 173 с.

176 Крохина Ю.А. О регулировании бюджетных прав субъектов Федерации // Журнал российского права. - 2000. - № 11.- С.44-50.

177 Подпорина И.В. Законодательные основы бюджетного регулирования в Российской Федерации // Российская Федерация и ее субъекты: проблемы гармонизации отношений. - М., 1998. – 153 с.

178 Умнова И. Конституционно-правовые аспекты бюджетно-финансового федерализма // Федерализм. - 1999. - № 1. – С.46-51.

