

Сулейменова А.К.
магистрант

Баймуханов Т.С.
д.э.н.

*Академия государственного управления
при президенте Республики Казахстан, г. Нур-Султан*

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ФИНАНСОВАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В данной статье рассмотрены особенности бюджетной самостоятельности местного самоуправления районного, поселкового значения. Проводится анализ внедрения финансовой самостоятельности местных исполнительных органов на уровне района в столице Республики Казахстан, а также рассматривается опыт налоговой самостоятельности муниципалитетов в зарубежных странах.

Выявлены особенности становления местного самоуправления на более низких уровнях, проанализированы финансово-экономические возможности его перспективного развития. Предлагаются рекомендации по формированию бюджетов местного самоуправления, совершенствованию системы межбюджетного регулирования в Казахстане.

Ключевые слова: Бюджетные средства, бюджетная децентрализация, финансовая самостоятельность территории.

Главными условиями для эффективной работы любого уровня власти являются: подотчетность и подконтрольность населению; обладание четко определенными полномочиями и функциями; наличие собственного бюджета со стабильными доходными источниками; владение собственностью. Важнейшей составной частью политики децентрализации государственных функций являются бюджетная децентрализация.

Бюджетная децентрализация подразумевает независимость бюджетов всех уровней, то есть закрепление за каждым уровнем управления собственных источников доходов. [1]. При рассмотрении вопроса о наделении сельского, поселкового, городского (районного значения) уровней государственного управления самостоятельными бюджетами следует учитывать то, что 78% районных и городских бюджетов являются субвенционными.

На сегодняшний день на сельских, поселковых, городских (районного значения) уровнях власти не сформированы: четкие механизмы управления, собственные доходные источники и не решены вопросы собственности. Принцип субсидарности, основанный на том, что вмешательство

вышестоящего органа управления в действие нижестоящего можно допускать лишь в той мере в какой последний допустил действия, противоречащие Конституции, законам и актам Главы государства и Правительства, проявил свою неспособность к эффективному управлению, и при наличии определенных условий, при которых такое вмешательство может считаться законным и целесообразным [2].

Программным документом по развитию местного самоуправления является Послание Президент Республики Казахстан Н.А.Назарбаев народу Казахстана «Нұрлы жол – путь в будущее» (г.Астана, 11 ноября 2014 года), где было отмечено: «Наша цель – сформировать новый тип государственного управления. Он должен отвечать новым задачам служения обществу и укрепления государственности... Через органы местного самоуправления нужно предоставить населению реальную возможность самостоятельно и ответственно решать вопросы местного значения».

В статье «План нации – Путь к казахстанской мечте», Ел басы Н.Назарбаев определяется, что «закономерным продолжением реформы на центральном уровне должно стать наделение органов местного самоуправления дополнительными полномочиями, которые им будут передаваться в несколько этапов и с 2020 года будет предусмотрено:

- создание представительного органа местного самоуправления;
- внедрение самостоятельного бюджета местного самоуправления в населенных пунктах с численностью населения менее 2 тысяч человек;
- введение процедур рассмотрения предложений граждан по проектам местных бюджетов, которые затрагивают общественно значимые вопросы».

Акимы городов районного значения, сел, поселков, сельских округов вправе формировать доходные источники местного самоуправления. Однако данный механизм еще не получил должного развития, главные внутренние противоречия связаны с разграничением функций местного государственного управления и органов местного самоуправления, формированием бюджета и собственности органов местного самоуправления [1].

Показатели темпов роста налогов за период 2017-2019 годы в целом по республике и в разрезе регионов ниже по сравнению с показателями роста трансфертов, что свидетельствует об отсутствии мультипликативного эффекта от бюджетных средств, выделенных регионам. Медленный рост налоговых поступлений является индикатором низкой деловой активности (табл. 1).

Таблица 1- Темпы роста налоговых поступлений и трансфертов в разрезе регионов

%

	2017		2018		2019	
	налог	транс-ферты	налог	транс-ферты	налог	транс-ферты
Всего по Казахстану	108,9	109,6	115,7	97,1	119,0	135,2
Акмолинская	106,6	122,7	113,5	106,2	110,6	143,3
Актюбинская	101,3	156,5	101,9	139,8	95,1	189,6
Алматинская	112,4	102,8	124	88,4	133,7	121,6
Атырауская	127,0	100,5	144,2	59,6	159,7	170,8
Восточно-Казахстанская	107,0	117,1	110,9	105	116,3	134,5
Жамбылская	93,9	104	100,1	100,4	103,9	128,9
Западно-Казахстанская	110,2	96,5	111,2	81,4	116,3	114,8
Карагандинская	99,3	141,3	104,4	121,3	110,5	151,6
Кызылординская	100,2	103,9	125,4	106,8	128,9	131,1
Костанайская	104,6	121	108,8	115,7	109	139,6
Мангистауская	100,4	88,3	107,4	59,5	101,6	152,2
Павлодарская	115,5	142,5	119,9	141,1	117,2	189,9
Северо-Казахстанская	106,1	123,7	105,3	117	107,7	136,1
Южно-Казахстанская	109,1	109	0	0	0	0
Туркестанская	0	0	0	0	0	0
г.Шымкент	0	0	0	0	0	0
г.Алматы	106,5	54,2	110,9	35,8	112,1	62,0
г. Нур-Султан	114,3	115,2	118,8	70,2	117,5	87,8

(Источник: <https://www.stat.gov.kz/budget>)

Таким образом, бюджетные средства не привели к ожидаемому росту деловой активности и независимости в регионах. Недостаточность средств для финансирования собственными доходами расходов бюджетов отдельных областей подвигают области использовать трансферты в качестве источника недостающих средств. Такая ситуация может влиять на отношение к местным доходам – как к менее важным источникам дохода бюджета в сравнении с трансфертами из республиканского бюджета.

В формировании местного бюджета на уровне района ключевую роль играют налоговые поступления и поступления трансфертов из вышестоящего бюджета. Неналоговые поступления и поступления от продажи основных средств, как правило, не превышают 1% от общей суммы поступлений в доходную часть бюджета (табл. 2).

Таблица 2- Поступления в местный бюджет налогов и платежей по г.Нур-Султан

	<i>млн.тенге</i>		
	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Налоговые поступления	248289,9	258705,4	286421,1
Неналоговые поступления	7432,6	10315,3	10643,1
Поступления от продажи основного капитала	12226,0	16652,9	8820,0

(таблица составлена автором на основе данных с сайта Комитета Государственных Доходов МФ РК <http://kgd.gov.kz/ru/content/fakticheskie-postupleniya-po-nalogam-i-platezham-v-gosudarstvennyy-byudzheth-za-2002-2018-gg>)

Наибольшая часть местных бюджетов расходуется на: образование (45,8%), поддержка и развитие жилищно-коммунального хозяйства (27,8%), оказание государственных услуг (более 9%), оказание социальной помощи и социальное обеспечение (около 5%) и прочее [4].

Согласно Бюджетному кодексу РК, бюджетными полномочиями села и поселки не наделяются, то есть на этом уровне не разрабатывается самостоятельный бюджет. Нижним уровнем, для которого разрабатываются бюджеты и централизованно выделяются государственные бюджетные средства, выступает бюджет района (города областного значения).

В то же время данные таблицы 3 наглядно свидетельствуют, что основная часть бюджета направлена на рабочие программы по содержанию района. В 2018 году это составило 66% от основного бюджета, в 2019 и 2020 годах 94 %. Данные средства не направлены на развитие самой территории.

Таблица 3 – Расходы аппарата акима района «Алматы» в г.Нур-Султан

	<i>млн.тенге</i>		
	2018	2019	2020
Услуги по обеспечению деятельности акима района	396,4	455,2	467,6
Освещение улиц населенных пунктов	684,9	617,7	1296,2
Обеспечение санитарии населенных пунктов	5654,5	5077,9	6114,0
Содержание мест захоронений и погребение безродных	11,9	9,8	7,1
Благоустройство и озеленение населенных пунктов	4716,6	3071,9	4527,1

<i>продолжение табл. 3</i>				
Капитальные государственного органа	расходы	2,3	1,9	1,2
Ремонт и благоустройство объектов		207,8	-	-
Обеспечение деятельности организаций дошкольного образования и реализация государственного образовательного заказа		5089,2	-	-
Проведение мероприятий за счет резерва местного исполнительного органа на неотложные затраты		-	18,8	151,7
Выполнение обязательств местных исполнительных органов по решениям судов за счет средств резерва местного исполнительного органа		-		22,7
ВСЕГО :		16763,6	9253,2	12587,6

(таблица составлена автором на основе данных с сайта Электронного правительства, открытые бюджеты аппарата акима района «Алматы» г.Нур-Султан <https://budget.egov.kz/budgetprogram/budgetprogram?budgetState=&govAgencyId=5577992&beginDate=&endDate=&admin=&commentFound=>)

К тому же для решения насущных ежедневных проблем жителей акиматы районного уровня не наделены достаточными полномочиями, не имеют собственного финансирования и зависят от центральных органов управления.

В развитых странах на системы местного управления и самоуправления возлагаются функции удовлетворения социальных запросов населения. Так в Швеции существуют коммуны в качестве местного, муниципального органа и окружные советы или ландстинги как органы регионального уровня. Важным подспорьем в их деятельности является конституционное право устанавливать и собирать налоги.

В настоящее время установлен один вид налогов, который идет в бюджет местного самоуправления, - это подоходный налог с граждан. Этот вид налога составляет около 30% доходной части всего консолидированного бюджета, свода государственного и местного бюджетов и на 70-75% обеспечивает расходную часть бюджета коммун и ландстингов. Остальное

им доплачивает государство в виде общих и целевых государственных субсидий.

В Дании муниципальные и окружные органы власти генерируют около 33 % валового национального продукта, они несут ответственность за социально-экономическое развитие страны. К тому же не существует закона, описывающего распределение полномочий между центральными, окружными и муниципальными ветвями. Местный подоходный налог и другие налоги, дают возможность муниципалитетам самостоятельно принимать определенные решения. Кроме того, местные экономические решения и местные органы на 100% независимы[5].

Основная концепция системы местного налогообложения в Германии, состоит в «финансовом выравнивании» с помощью перераспределения налоговых поступлений в пользу наиболее нуждающихся и бедных территорий. Местные налоги состоят из двух групп: собственных налогов (поземельный, промысловый, налоги на потребление, акцизы и другое) и общих налогов, перераспределяемых по установленным нормам между федерацией, землями и общинами [8].

В Объединенных Арабских Эмиратах (ОАЭ) некоторые эмираты устанавливают местные налоги. В эмирате Дубай, налогом в размере 10% облагаются доходы гостиниц и доходы полученные от предоставления развлекательных услуг. Во всех эмиратах, за исключением Абу-Даби, налогом облагается прибыль от сдачи в аренду коммерческой недвижимости – по ставке 10% и прибыль от сдачи в аренду жилых помещений – по ставке 5%. В эмирате Абу-Даби прибыль от аренды недвижимости не облагается налогами, но собственники арендуемой недвижимости обязаны перечислять ежегодный лицензионный сбор установленного размера [9].

В Китае одно из главных задач в создании условий для развития инициативы производителей, а также регионов, видят в лозунге реформ «Права – вниз!». Первоначальное апробирование механизма преобразований сельской экономики было проведено в провинции Сычуань, а также Аньхое, и только после этого были перенесены на всю страну, причем местным властям было предоставлено право самим решать, когда включаться в реформу. Этот метод разных скоростей, то есть постепенного включения в рыночные отношения различных элементов экономики, в том числе регионов благоприятствовал преобразованиям [10].

Процесс реализации политики развития местного самоуправления в Казахстане на наш взгляд должен характеризоваться комплексностью, этапностью решения поставленных задач, повышения роли населения в решении вопросов местного значения а также необходимостью определения приоритетных направлений на соответствующем этапе реализации. :

В деле по содействию эффективному государственному управлению в документе «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы» рекомендованный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), предлагается:

✓ эффективно распределять полномочия, определить функции и обязанности во избежание их дублирования, создать согласованный подход к выработке политики и обеспечить эффективную работу правительства;

✓ укреплять потенциал местного управления, повышать подотчетность местных исполнительных органов, способствовать росту их независимости и ответственному управлению ресурсами;

✓ предоставить местным органам власти больше свободы в регулировании источников поступлений в соответствии с расходами и больше влияния на процессы принятия решений в финансово-бюджетных вопросах на местном уровне [7].

Следует закрепить за бюджетами местного самоуправления конкретные виды налогов и платежей, чтобы обеспечить формирование бюджета. На уровне сельского округа, поселка или города районного значения источниками для формирования их бюджетов могут стать следующие виды налогов и платежей:

- часть индивидуального подоходного налога и социального налога в местном бюджете. Необходимо определить процент налогов и установить стабильные на среднесрочный период нормативы их распределения для каждого конкретного региона;

- собственные неналоговые доходные источники местного самоуправления, это доходы от оказания платных услуг, добровольные и целевые сборы, взносы благотворительных фондов и спонсоров, штрафы за нарушение правил благоустройства, повреждение объектов инфраструктуры и зеленых насаждений, торговлю в неустановленных местах, сбор за государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей, прочие источники, не противоречащие законодательству;

- расширение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления возможно путем передачи им части районной коммунальной собственности (объекты культуры, библиотеки и др.) с целью эффективного использования, удовлетворения запросов и нужд местного населения и получения дополнительных доходов.

Практическая реализация предложенных направлений формирования бюджетов местного самоуправления позволит расширить полномочия акимов сел и поселков в хозяйственной и экономической сферах, обеспечит финансовую самостоятельность нижестоящего уровня управления.

Литература

1. М. Кемел «Местное государственное управление и самоуправление в Республике Казахстан», Астана 2018
2. Бурлаков, Л. Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане / Л. Н. Бурлаков. – Астана, 2006. – 152 с.
3. Бюджетный кодекс Республики Казахстан

4. Киреева А. А. Концепции формирования системы местного самоуправления и принципы ее организации / А. А. Киреева // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 3 (13)

5. Таранов А.А. Опыт развития местного самоуправления в зарубежных странах // Мир закона: информация, документы, комментарии. – 2003.- №3. – С.16-20

6. 4-й уровень бюджета – финансовая независимость местного самоуправления [<https://www.zakon.kz/4994552-4-y-uroven-byudzheta-finansovaya.html>]

7. ОЭСР. Секретариат по международным отношениям. Подразделение по работе со странами Евразии. «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы».

8. Кемел М. Местное государственное управление и самоуправление в Республике Казахстан. – Астана, 2018 – 222 с.

9. Налогообложение в ОАЭ [<https://fbs-tax.com/tax-planning/united-arab-emirates/taxation-in-united-arab-emirates/>]

10. Жоламан Р. Децентрализация государственной финансовой системы Республики Казахстан как источник экономического роста. – Алматы, 2001г. – 28 с.

11. Местное самоуправление и гражданское участие в сельской России [<http://documents1.worldbank.org/curated/en/943091468092349561/pdf/401670RUSSIAN01oupravlenie01PUBLIC1.pdf>]