

АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Институт управления

на правах рукописи

Дюсенбинов Арман Есильбаевич

**Четвертый уровень бюджета – инструмент повышения эффективности
работы акимов сельских округов**

Образовательная программа «Региональное развитие»

По направлению подготовки «7М041 – Бизнес и управление»

Магистерский проект на соискание степени
магистра регионального развития

Научный руководитель _____ к.э.н., профессор Бурлаков Л.Н.

Проект допущен к защите: « _____ » _____ 2021 г.

Директор Института: _____ к.э.н. Турчкенова Р.А

Нур-Султан, 2021 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Нормативные ссылки	3
Обозначения и сокращения	4
Введение	5
Обзор литературы	8
Методы исследования	14
Анализ и результаты исследования	16
Заключение	45
Список использованных источников	47

НОРМАТИВНЫЕ ССЫЛКИ

При написании магистерского проекта использованы следующие нормативные правовые акты:

Бюджетный Кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV;

Концепция развития местного самоуправления в Республики Казахстан, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года № 438;

Кодекс Республики Казахстан о налогах и других обязательных платежах (Налоговый кодекс) от 25 декабря 2017 года № 120-VI ЗРК;

Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148;

Закон Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» от 23 ноября 2015 года № 416-V ЗКР;

Методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса "А", утвержденная Приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года № 13;

Типовая методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса "Б", утвержденная Приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года № 13;

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ОЭСР	-Организация экономического сотрудничества и развития
МСУ	-Местное самоуправление
МНЭ РК	-Министерство национальной экономики Республики Казахстан
ИПР	-Индивидуальный план работы государственного служащего
КЦИ	- Ключевые целевые индикаторы

ВВЕДЕНИЕ

Республика Казахстан с момента приобретения независимости активно реализует меры по выстраиванию эффективной системы местного государственного управления и самоуправления.

Следует отметить, что в первоначальный период независимости в основу реформ закладывался принцип укрепления сильной вертикали власти, сохранения сильного централизованного государственного управления на огромной территории с учетом быстрого восстановления разрушенной экономики, обеспечения национального суверенитета, территориальной целостности и социальной стабильности в обществе.

Административные реформы государственного управления последнего времени, направлены на осуществление децентрализации, построения «слышащего» государства, привлечение более широких слоев населения в общественную и политическую жизнь, развития гражданских отношений. Они преследуют цель снизить уровень административной и финансовой ответственности центра за социально-экономические процессы развития регионов, при усилении роли государства как гаранта политической стабильности, общественной безопасности и прав граждан.

В свою очередь повышение ответственности местных органов управления за состояние дел на подведомственной территории должно осуществляться в изначально принятой конструкции взаимодействия акиматов и маслихатов всех уровней. К сожалению, в этой системе местного управления не был активен уровень реального местного самоуправления с привлечением непосредственно членов местного сообщества.

Последние реформы местного самоуправления, проводимые в соответствии с Концепцией развития местного самоуправления от 28 ноября 2012 года, включают совершенствование межбюджетных отношений, формирование бюджетов местных сообществ, что должно повысить активность и ответственность, а также подотчетность акимов низового уровня (сел, поселков, сельских округов) за состоянием дел на подведомственных территориях.

Актуальность исследования определяется проводимой бюджетной реформой в Республике Казахстан. Так, с 2018 года в сельских округах с численностью более 2000 человек внедрен самостоятельный бюджет 4-го уровня.

С 1 января 2020 года данный механизм внедрен во всех сельских округах.

В Послании Главы государства от 2 сентября 2019 года в направлении «Сильные регионы – сильная страна» поставлены следующие задачи:

- Повышение эффективности работы местных органов власти;
- Внедрение пилотного проекта по оценке населением эффективности работы местной власти;
- Реформа системы межбюджетных отношений;

- Вовлечение населения в формирование местных бюджетов.

Практические меры по конкретной реализации поставленных задач представлены в данном научно-практическом исследовании.

Проблема исследования: уровень самостоятельности бюджетов четвертого уровня, а также влияние данного показателя на эффективность работы акимов сельских округов.

Исследовательские вопросы:

- Каков текущий уровень самостоятельности и самостоятельности бюджетов четвертого уровня;

- Какие механизмы и меры бюджетного, налогового, административного характера необходимы для повышения самостоятельности бюджетов четвертого уровня и эффективности работы акимов сельских округов.

Объектом исследования выступает бюджет четвертого уровня. **Предметом исследования** являются характеристики бюджета, определяющие его самостоятельность, самостоятельность и эффективность.

Цель исследования: Выработка рекомендаций по повышению эффективности деятельности акимов сельских округов.

Задачи исследования:

1. Изучить зарубежные практики успешного управления бюджетом местного сообщества или муниципалитета;

2. Провести анализ нормативной базы по оценке эффективности деятельности акимов сельских округов;

3. Провести анализ существующих проблем в части формирования доходной и расходной части бюджета;

4. Проанализировать количество, качество и эффективность инструментов по управлению бюджетом четвертого уровня, предоставленного законодательством акимам сельских округов;

5. Оценить эффективность внедрения самостоятельного бюджета четвертого уровня за 2018-2020 годы;

6. Подготовить рекомендации по повышению эффективности работы акимов сельских округов, с использованием инструментов улучшающих администрирование бюджета четвертого уровня;

Гипотезой исследования является суждение, что повышение эффективности деятельности акимов сельских округов возможно при условии реальной финансовой, налоговой самостоятельности и самостоятельности бюджета четвертого уровня.

Новизна исследования состоит в рекомендации применения на уровне местного государственного управления и самоуправления инструментов по налоговой самостоятельности территорий, так называемого налогового федерализма.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования результатов проведенного анализа бюджетных отношений на уровне местного самоуправления в деятельности центральных и местных государственных органов.

Вместе с тем, практическую значимость имеют предложения по изменению подходов по оценке эффективности деятельности акимо сельских округов.

Отдельные положения по увеличению доходной части бюджета четвертого уровня могут быть включены в разрабатываемую Концепцию развития местного самоуправления до 2030 года.

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

В целях более качественного написания магистерского проекта была проанализирована литература на тему что такое эффективности в целом, эффективности государственного управления, а также вопросов управления бюджетами на уровне местного самоуправления.

Согласно определению Толкового словаря русского языка Ушакова термин «эффективный» имеет два значения:

1. Дающий эффект;
2. Приводящий к нужным результатам. [1]

Большая Советская энциклопедия дает аналогичное толкование.

Бюджетный кодекс Республики Казахстан включает в себя перечень принципов бюджетной системы, одним из которых является эффективность. В данном документе дается следующее определение: «эффективность – достижение результатов при наименьших затратах».

П. Друкер в своей книге «Эффективный управляющий» дает определение эффективности руководителя, в том числе и государственных органов, должно отвечать следующим требованиям:

1. достижение конкретных целей;
2. конечный результат деятельности эффективного управляющего – удовлетворение потребителя; [2]

При изучении подходов к определению эффективности необходимо также изучить основные принципы теории местного государственного управления и самоуправления.

Чуева А.С. в работе «Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах: учебное пособие для магистров» приводит две теории:

- государственная теория самоуправления доказывает, что самоуправление не может быть самостоятельным и является частью государственного управления;

- «негосударственная» теория рассматривает самоуправление как институт гражданского общества, которое может осуществлять государственные функции. [3]

В независимости от подходов к определению институциональной принадлежности самоуправления бесспорным является утверждение, что в основе эффективности самоуправления лежит активное взаимодействие гражданского общества и государства.

А. Токвиль в работе «Democracy in America» считает, что «...каждой территории должна быть предоставлена возможность жить собственной политической жизнью, чтобы граждане получали неограниченное количество стимулов к совместной работе и ежедневно ощущали свою зависимость друг от друга». [4]

Таким образом, эффективность работы акима сельского округа строится не только на персональной результативной деятельности с акцентом на достижение конкретных результатов, но также на степени вовлеченности

местного населения и его взаимодействия с представителями администрации местного государственного управления.

Текущая модель отечественного самоуправления отвечает критериям дуальной теории самоуправления, объединяя в себе институт государственного сектора и институт самоуправления гражданского общества.

Данный подход подразумевает дуальность положения акима сельского округа, который являясь представителем государства осуществляет волю государства, одновременно реализует инициативы и решения местного самоуправления.

Отечественный ученый-исследователь Бурлаков Л.Н. полагает, что дуальность положения акима сельского округа основана на встречных требованиях государства и гражданского общества.[5]

Возвращаясь к определению эффективности государственного сектора правильным будет использовать позицию Глобальной группы экспертов Всемирного банка, изучающих эффективность публичного (государственного) сектора. В соответствии с данным подходом эффективность в государственном секторе измеряется результатами и долгосрочными эффектами.

Если соотносить данное утверждение с системой управления на уровне местного государственного управления, то это означает что эффективность акима сельского округа должна выражаться в достижении конкретных результатов.

При изучении литературы по государственному управлению и эффективному менеджменту выделяется два вида эффективности – внешняя и внутренняя. Внутренняя эффективность руководителя измеряется критериями образования, управления подчиненными, личных качеств, умением контролировать время, т.е. все то, что мы называем soft skills.

Для достижения цели данного исследования следует использовать термин внешняя эффективность.

Внешняя эффективность - степень соответствия целей и результатов деятельности госорганов потребностям и интересам населения, бизнеса, уровень удовлетворенности запросов населения в услугах данного рода («то ли мы делаем, нужно ли это населению, бизнесу?»).

Всемирный банк утверждает что эффективность государственного сектора основывается на бюджете. Однако такой бюджет должен соответствовать определенным характеристикам.

В формировании бюджета и планировании программ ориентация на эффективность основывается на использовании информации мониторинга и оценки результатов деятельности распорядителей бюджетных средств, а также на такой структуре бюджета, в рамках которой затраты и достижения основных программ были бы видны.

В процессе исполнения бюджета и реализации программ ориентация на эффективность обычно связана с применением ряда инструментов, использующих информацию о результатах в управлении финансовыми

ресурсами, людьми и организациями, в задействовании альтернативных механизмов оказания услуг и в осуществлении реформ, основанных на спросе и интересе со стороны граждан. Работа этого механизма заключается в том, что в среде, в которой доступна информация о результатах, отношения между основными акторами, как индивидуальными, так и институциональными, базируются на соглашениях о результатах различного типа (как формальных, так и неформальных).

В ходе проведенного анализа исследований и литературы на тему развития бюджетов местных сообществ, региональных бюджетов, а также уровня вовлеченности местного самоуправления в бюджетные процессы выявлены следующие основные проблемы, которые освещаются в изученных источниках:

1. Формирование бюджетов местного сообщества (источники доходов, организационные подходы);
2. Вовлечение граждан в процессы местного самоуправления;
3. Улучшение управляемости и прозрачности муниципальных бюджетов, как способ эффективности региональной власти.
4. Автономность местных вопросов и отношения с федеральным бюджетом.

Следует отметить, что первые две проблемы характерны для стран постсоветского пространства и части азиатского региона, в виду отсутствия института местного бюджета или нахождения на начальном этапе.

Следующие проблемы характерны для стран Европы и отчасти прибалтийских стран.

Для повышения эффективности бюджетных расходов необходимо развитие гражданского общества, формирование понятных и адекватных «правил игры» в экономике. Это возможно при проведении более открытой бюджетной политики органами государственной власти, учете мнения граждан при формировании бюджетов для более полного соблюдения интересов общества, бизнеса и государства. [6]

Такое мнение высказывает в своей статье «Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации» Федосов В.А.

Исследовательские вопросы также ранжируются и в первую очередь зависят от особенностей исследуемой бюджетной системы. Но все же основным исследовательским вопросом является определение границ ответственности местного и центрального (федерального) бюджета. Если для стран бывшего СССР этот вопрос стоит при определении доходных источников местного бюджета, то для стран Европы это больше характер политический и служит показателем развития демократии и ответственности сообщества за развитие государства в целом.

Высокую ценность для понимания механизмов самостоятельности и автономности бюджетов местного сообщества представляет статья

Васильевой Н.В. «Вовлечение гражданского общества в украинских городах (на примере бюджета участия)». [7]

Изученная литература была разделена на два блока.

В первом блоке рассмотрена литература, в которой исследованы вопросы построения системы местных бюджетов и формирование критериев эффективного бюджетного управления.

Во втором это те работы, которые изучают уже приобретенный опыт по развитию местного управления, интегрирования локальной финансовой системы в межгосударственную и континентальную финансов и бюджетную архитектуру.

В первом блоке рассмотрены преимущественно темы формирования принципов открытой бюджетной системы и задачам по включению местного самоуправления в бюджетный процесс. Обзор показал, что основными проблемами являются анализ индикаторов открытости бюджета и контроля над его использованием, формирование института выборности глав (руководителей) местных и муниципальных государственных образований, формирование источников пополнения дохода.

Незначительная часть работ содержит сравнительный анализ и рассматривает положительные и негативные тенденции в сфере финансов местных сообществ, меры предпринимаемые государством по формированию и улучшению открытости бюджетов.

В данной части различаются позиции федералистов и унитаристов. Федералисты, используют развитие местного бюджета лишь как средство снижения финансовой нагрузки на основной бюджет, без заметного усилия позиций субъектов федерации. Здесь основной упор делается на развитие общественных, а не государственных финансов. Сильный и самодостаточный бюджет допускается, только при сильной центральной власти и без угрозы сепаратизма. Государство сохраняет за собой право изъятия и перераспределения денежных потоков и формирует правила игры в фискальной политике. Особенно ярко это проявляется в Федеративной республике Германия и Российской Федерации.

Авторы, рассматривающие в своих работах развитие бюджета местных сообществ в унитарных странах, отмечают следующие тенденции:

- 1) сильный и недотационный бюджет находится под прямым управлением представителей центральной исполнительной власти;
- 2) снижение доли субвенций из государственного бюджета, является индикатором эффективности деятельности региональной власти;
- 3) решения местного сообщества всегда согласуются с местной государственной администрацией;
- 4) пассивность населения в местном самоуправлении и отсутствие культуры солидарной ответственности за развитие территории проживания.

Если походить к работам второго блока, то они в основном затрагивают опыт стран Европы, Тайланда, Сингапура, Японии, Малайзии, Южной Кореи и Австралии. То есть мы можем сказать, что это страны атлантики и так называемые «азиатские тигры».

Здесь основными тегами, метками по раскрытию содержания работ являются бюджетирование, ориентированное на результат, качество оказываемых государственных услуг, самостоятельный бюджет, учет интересов общества и государства, усилия институтов власти по повышению эффективности бюджетирования, ориентированного на результат.

Реформы по построению новой системы начаты в англосаксонских странах начаты в 80-х годах прошлого столетия, в США же первые попытки предприняты еще в 1949 году.

В работах рассматриваются принципы модели бюджетного планирования, ориентированного на результат. Если же работы первого блока посвящены в основном отходу от «управления затратами», здесь же рассматривается «управление результатом».

Иными словами, если изначально бюджетная реформа базировалась на вопросах повышения эффективности расходования бюджетных средств, то теперь акцент прежде всего ставится на определение целей (планируемых результатов) и показатели их достижения.

Основная цель реформ – снижение расходов на обеспечение деятельности государственных (муниципальных) органов и подведомственных им организаций. Суть реформы заключается в создании прозрачных механизмов принятия обязательств и принципов отчета об их достижении.

Таким образом, создаются условия для большей свободы распорядителей бюджетных средств (укрупнении расходов, гибкость в использовании средств), при увеличении их ответственности за достижение намеченных конечных результатов. Данные выводы содержатся в работе Геймбух Н.Г. «Эволюция финансовых взаимоотношений федерации и земель в современной Германии» [8]

Выводы по анализу литературы:

1) В мире различаются три вида государств по уровню развития местного самоуправления и бюджетирования. Это страны с низким, средним и высоким уровнем развития самоуправления.

2) Различаются подходы при формировании бюджетной политики в унитарных и федеративных государствах.

3) Развитие местного самоуправления является основой для устойчивого развития государства в целом.

4) Источники формирования доходов зависят от географического положения и уровня развития экономики государства

5) Активная цифровизация процессов бюджетирования является мировым трендом.

6) Активное участие общества в местном самоуправлении возможно только при развитии демократических институтов страны.

С учетом проведенного обзора литературы мы будем использовать определение что, эффективность работы акима сельского округа базируется на следующих составляющих:

1. Самодостаточный и независимый бюджет;

2. Дифференцированные источники налогов, а также самостоятельность в определении размеров и ставок местных налогов;
3. Бюджетирование ориентированное на результат;

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Для достижения высокой достоверности и правильности интерпретации анализируемых данных, а также в целях более детальной проработки выработанных рекомендаций использовались различные методы исследования.

На первоначальном этапе использовался контент-анализ и обзор литературы для определения основных трендов в развитии местного государственного управления и самоуправления. Обоснование выбора данного метода заключается в необходимости изучения мирового и отечественного опыта по развитию местного самоуправления. Немаловажным является тот факт, что обзор и анализ литературы является структурной частью магистерского проекта.

На следующем этапе использовался метод теоретического анализа программных документов и научной литературы по теме магистерского проекта.

На этапе анализа и формирования первичных рекомендаций использовался метод анализа статистической и бюджетной информации. Данный метод позволил отследить динамику основных показателей бюджета четвертого уровня за 2018-2020 годы. Были использованы данные бюро национальной статистики и Гражданского бюджета Северо-Казахстанской области.

Высокую практическую значимость имеет метод проработки первичных предложений в экспертном сообществе. Данный метод позволяет учитывать практический опыт и наработки экспертов, работающих в сфере государственного и местного самоуправления.

Для избежания доминирования определенной позиции по отношению к результатам анализа и первичным рекомендациям были привлечены эксперты из числа государственных служащих, общественных организаций, непосредственно акимов сельских округов, гражданского общества.

Так, рекомендации магистерского проекта были презентованы перед министром цифрового развития Республики Казахстан Б. Мусиным, членами Президентского молодежного кадрового резерва, входящими в состав группы по экономической реформе и региональному развитию, сотрудниками Департамента по оценке регионов и развитию местного самоуправления МНЭ РК.

Посредством программы ZOOM проведено онлайн - интервью с руководителем общественного объединения «Институт развития местного самоуправления» Худяковым С.Г., а также акимами сельских округов.

Ценность данного метода состоит в том, что экспертами была оценена актуальность и практическая значимость рекомендаций и результатов анализа. Данный метод добавил исследованию практическую ценность и позволил следовать актуальным направлениям государственной политики в сфере местного государственного управления и самоуправления.

Также на этапе анализа и подготовки рекомендаций был использован метод анализа документаций по четвертому уровню бюджета.

Данный метод позволил проанализировать актуальные документа и оценить их соответствие руководящим нормативным актам. Были оценены ИПР акимов сельских округов Северо-Казахстанской области, работавших по четвертому уровню бюджета в 2018-2020 годах.

В ходе прохождения производственной практики в Департаменте оценки регионов и развития местного самоуправления был применен метод анализа вторичных данных. Данный метод позволил оценить основные проблемы и достижения при внедрении четвертого уровня бюджета в республиканском масштабе.

Для получения четкой структуру проблемы, ее уровней, причин и вызванных ею последствий был применен метод «дерево проблем», который приводится в схематическом виде в магистерском проекте.

В целом количество и спектр примененных в ходе подготовки магистерского проекта методов исследования позволяет утверждать, что анализ и приведенные рекомендации основаны на достоверных данных, которые были подвергнуты тщательной оценке, структурированию и анализу.

АНАЛИЗ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема низкой эффективности системы государственного управления определяется высоким уровнем критики со стороны населения и бизнеса в социальных сетях, а также постоянном повторении негативных кейсов в различных сферах государственного управления.

Низкая эффективность системы местного государственного управления и самоуправления отмечена в ряде документов высокого уровня.

Глава государства Касым-Жомарт Кемелевич Токаев в своем Послании от 2019 года ставит прямую задачу по повышению эффективности работы местных органов власти. Данная задача отражена в пункте I направления V «Сильные регионы – сильная страна».

Во втором разделе этого же направления Президент отмечает «...Районный, городской и сельский уровни власти должны стать экономически более самостоятельными в решении задач местного значения...» [9]

Таким образом, основу самостоятельности и высокой эффективности местного государственного управления и самоуправления составляет самодостаточный бюджет.

Данная проблема наша свое отражение в Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. В разделе 2.7 «Неразвитое местное самоуправление» данной Концепции отмечается «...Ситуация усугубляется отсутствием реальных финансовых полномочий на местах и соответственно принимаемые решения не всегда реально влияют на социально-экономическое развитие местных сообществ.

Имеется финансовая и административная зависимость акима села, поселка, сельского округа и городов районного значения от вышестоящего акима, где приоритет отдается поручениям акима района, нежели вопросам местного сообщества » [10]

Два документа, определяющих направление и принципы развития местного государственного управления и самоуправления в стране отмечают слабую финансовую основу региональных документов развития, их оторванность от реальных запросов населения.

Исходя из поставленной цели магистерского проекта и проблем, обозначенных в Послании Президента Республики Казахстан, Концепции развития государственного управления в Республики Казахстан до 2030 года основным объектом исследования будет является местный бюджет.

Под местным бюджетом понимаются все виды бюджетов, за исключением республиканского, а также специальных и бюджетов, несущих аналитическую информацию – государственный, консолидированный, бюджет области.

Внутри они подразделяются в соответствии с административно-территориальным делением страны и конституционным устройством государства.

Бюджет это не статичная система, а гибкий институт, оперативно реагирующий на все происходящие события в социальной, экономической и политической жизни государства и регионов.

Разнообразие целей, а также значительное влияние на происходящие процессы требует от соответствующих структур наличия эффективного механизма управления бюджетом.

Система управления бюджетом представляет собой комплекс действий, необходимых для обеспечения согласованной совместной деятельности людей, а также совокупность осуществляющих управление звеньев и связей между ними. [11]

Данная система включает в себя различные механизмы и инструменты управления на различных этапах бюджетирования. В данной главе будут рассмотрены основные из них:

- Бюджетное планирование;
- Качественное исполнение – освоение бюджета;
- Механизм регулирования и нивелирования разницы между равнозначными уровня бюджета (трансферты, дотации, субсидии);
- Утверждение бюджета как форма влияния граждан и законодательных органов на цели и качество бюджета;
- Оперативное управление (бюджетные передвижки, уточнения на сессиях законодательных органов);
- Контроль за исполнением бюджета.

Бюджетное планирование должно предусматривать разработку нескольких вариантов проектов бюджетов на очередной финансовый год и трехлетнего финансового плана: оптимистичный, пессимистичный, компромисный. [12]

Один из основополагающих механизмов управления бюджетом, предполагающий первичное и основное целеполагание, определение структуры расходов и результатов от реализации бюджетных программ.

В Республике Казахстан он проходит несколько стадий обсуждения:

- Обсуждение и утверждение проекта бюджета в профильных ведомствах (управления и отделы финансов);
- Обсуждение на специальной комиссии маслихата, некоторые низовые уровни бюджета требуют предварительное согласование местного сообщества;
- Отдельные статьи бюджета проходят согласование в Мажилесе и Сенате Парламента.

- Планирование бюджета как стадия и механизм управления основано на различной информации из разных источников: экспертное мнение, ценовая конъюнктура на основных экспортных рынках, состояние фондового рынка и банковской системы, социальные категории.

Близок к стадии планирования, но представляет собой отдельный механизм институт дотирования неподкреплённых расходов нижестоящих бюджетов.

В отдельных государствах для этого создается уравнительный фонд, в других дотирование происходит напрямую из вышестоящего бюджета.

Но принцип один для практически всех государств – дефицит нижестоящих бюджетов финансируется трансфертами из вышестоящего бюджета.

В Республике Казахстан из 17-ти регионов 13 являются дотационными, ежегодно большая часть их расходов финансируется за счет трансфертов из республиканского бюджета.

Непосредственный процесс исполнения бюджета очень важен и занимает основную часть бюджетного процесса. Именно в этот период достигаются промежуточные цели, которые являются составной частью основной цели бюджетного процесса. Данный механизм важен не как процесс расходования денег, а как механизм достижения индикативных целей, которые не являются абстрактными, а качественно и количественно влияют на основной результат.

В отдельных случаях процесс исполнения бюджета требует оперативного вмешательства как реакция на возникающие обстоятельства бюджетирования или изменения целей и сроков их исполнения.

Наиболее распространенным механизмом управления в данном случае считается изменение графика обязательств и платежей (передвижки) и уточнения бюджета на сессиях представительных органов.

К сожалению, как показывает практика, зачастую данный механизм применяется в случае не исполнения индикативных показателей в запланированные сроки, за редким исключением в случае оптимизации ресурсов и экономии денежных средств.

Если изменения в планах обязательств и платежей носит характер корректировки плана финансирования с учетом возникающих внешних обстоятельств, уточнения на сессиях относится к более жесткому механизму управления. Данный механизм оказывает значительное влияние на достижение конечных целей бюджетного процесса, а также может стать основой для наложения административного наказания на участников бюджетного процесса.

Одним из постмеханизмов является контроль за исполнением бюджета. Зачастую проводится сторонними аудиторами, но несет в себе качественную информационно-аналитическую информацию для всей бюджетной системы.

Он является необходимым механизмом, так как позволяет делать выводы на основе допущенных нарушений, выявляет недостатки и слабые позиции при предыдущем планировании.

Специфической казахстанской разновидностью механизма контроля и общественного мониторинга являются отчетные встречи акимов всех уровней перед населением.

Основываясь на практическом опыте, можно утверждать что данный механизм не эффективен, по ряду причин:

- заслушиваются отчеты за истекший период, на который в момент отчета граждане не могут повлиять;

- невозможно изучить специфичные термины и объем сумм местного бюджета неподготовленному слушателю за короткий период времени;

- критически настроенные граждане в большинстве случаев не допускаются на отчетные встречи.

Все рассмотренные механизмы управления бюджетом являются универсальными для всех его видов, за исключением процесса рассмотрения и утверждения местным сообществом. Данный механизм применяется исключительно для местных бюджетов.

Применение каждого из вышеуказанных механизмов зависит не только от текущих и долгосрочных целей, но и от принципов управления бюджетом. Они являются основой при проведении и реализации любой реформы или государственной программы.

Учитывая Рекомендации ОЭСР по бюджетному управлению и внедряя принципы бюджетирования ориентированного на результат, Республика Казахстан проходит этап постепенного отказа от модели управления затратами. Но в основе своей обе модели ориентируются на принципы бюджетного процесса, прописанные в Бюджетном Кодексе Республики Казахстан:

1. Единство, унифицированная бюджетная классификация и бюджетные процедуры;

2. Полнота - включение всех поступлений и расходов и предотвращение вычетов;

3. Реалистичность - бюджетные показатели соответствуют утвержденным (скорректированным) финансовым параметрам;

4. Прозрачность - обязательная публикация стратегических планов, бюджетов и отчетов об их реализации, включая доходы и расходы Национального фонда;

5. Последовательность - соблюдение ранее принятых бюджетных решений;

6. Результативность, т.е. бюджет, направленный на достижение результатов, изложенных в стратегических планах, программах территориального развития и бюджетных программах;

7. Самостоятельность - независимость субнационального правительства в контексте сохранения собственных доходов и надлежащего финансирования назначенных обязанностей;

8. Преемственность - в отношении многолетних обязательств;

9. Обоснованность – законодательная основа бюджета;

10. Своевременность - быстрое начисление доходов, передача средств субнациональным администрациям, обработка платежей и признание обязательств;

11. Единство - все поступления и платежи осуществляются через единый казначейский счет;

12. Эффективность - достижение результатов при наименьших затратах;

13. Ответственность - ответственные должностные лица должны соблюдать соответствующее законодательство;

14. Адресность и целевой характер - использование бюджетных средств для достижения плановых показателей. [13]

Таким образом, принципы и механизмы управления бюджетом направлены на повышение эффективности от вложенных государственных финансов и достижения целей по устойчивому развитию общества и государства.

К четвертому уровню бюджета применимы все принципы бюджетного законодательства страны. Вместе с тем, принципы и механизмы управления дополняются широким вовлечением граждан в бюджетные процессы на уровне местного самоуправления.

Рассмотрев основные принципы управления бюджетом, ознакомимся с функциональными обязанностями акимов сельских округов, а также инструментами по реализации данных бюджетных принципов.

Акимы сельских округов, поселка, села – выборная должность государственных служащих, которая управляет соответствующей территорией. Они являются должностными лицами ответственными за проведение государственной политики на местах.

Учитывая тематику магистерского проекта мы рассмотрим те стороны деятельности акимов сельских округов, села, поселка, касающихся управления бюджетом и взаимодействия с сообществом, в части обсуждения и утверждения бюджета.

Полномочия и функции акимов сельских округов прописаны в различных документах - это Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», Бюджетный кодекс, типовая должностная инструкция.

В соответствии с статьей 35 Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» к компетенции акима сельского округа, поселка, села относится более 40 направлений по управлению и развитию территории. Из них меньшая часть относится к сфере управления бюджетом, а именно формирования доходной части:

- содействует сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет;
- обеспечивает сохранение коммунального жилищного фонда города районного значения, поселка, села, сельского округа, а также строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог в городах районного значения, поселках, селах, сельских округах;
- содействует организации крестьянских или фермерских хозяйств, развитию предпринимательской деятельности;
- предоставляют переданное в управление районное коммунальное имущество в имущественный наем (аренду) физическим лицам и негосударственным юридическим лицам без права последующего выкупа;
- определяют приоритетные направления деятельности и обязательные объемы работ (услуг), финансируемых из бюджета, переданных коммунальных государственных предприятий;
- обеспечивают сохранность переданного коммунального имущества;

- осуществляют управление переданными районными коммунальными юридическими лицами;

- согласовывают годовую финансовую отчетность переданного в управление районного коммунального государственного предприятия, утверждаемую решением местного исполнительного органа;

- устанавливают цены на товары (работы, услуги), производимые и реализуемые переданными в управление коммунальными казенными предприятиями. [14]

- Таким образом, мы видим, что акимы сельских округов могут формировать доходную часть бюджета несколькими путями:

- Расширяя налогооблагаемую базу, содействуя развитию малого и среднего бизнеса, организации создания крестьянских и фермерских хозяйств, сбору налогов и платежей. Это так называемые косвенные инструменты.

- Содействуя сбору налогов и платежей. К сожалению, в законодательстве не прописаны инструменты по реализации данной компетенции. Акимы округов не имеют возможности выставить уведомление о налоговой задолженности, арестовать имущество и счета, реализовать арестованное имущество. Данный инструментарий относится к ведению органов государственных доходов.

- Управляя коммунальной собственностью. К ним относятся доходы от деятельности переданных с районного уровня коммунальными учреждений и предприятий, сдача в наем коммунальной собственности.

Учитывая что объектов коммунальной собственности на территории сельских поселений не много и функционально они уступают объектам, расположенным в районном центре или городских поселениях – данная статья доходов не является основной в бюджете сельского округа.

Вместе с тем, с момента внедрения бюджета четвертого уровня ведется работа по планомерной передаче части объектов коммунальной собственности и предприятий на уровень сельского округа. К ним относятся объекты общего пользования, автодороги, улицы и места досуга, государственные предприятия в т.ч. детские сады и дома культуры и прочие.

При условии, что доходы от деятельности коммунальных предприятий превышают суммы затрат на их содержание это может стать одним из источников доходной части бюджета.

Следует отметить, что формирование коммунальной собственности МСУ длительный процесс, связанный с проведением инвентаризации имущества, оценкой стоимости, оформлением правоустанавливающих документов и т.д.

В связи с этим, процесс принятия коммунального имущества на баланс округа проходит после предварительной оценки его экономической рентабельности и самостоятельности. Во многих случаях именно убыточность многих предприятий становится фактором нежелания принимать его на баланс округа и низких темпов формирования собственности сельского округа.

В тоже время задачи акима сельского округа по развитию сельского населенного пункта и потребности по их финансовому обеспечению значительно превышают возможности бюджета местного самоуправления.

Последующий анализ бюджетов четвертого уровня показал, что практический весь объем денежных средств расходуется на текущие операции по содержанию аппаратов акима сельского округа.

К числу основных расходов на территории сельского округа, которые должен обеспечить аким, относятся:

- Ремонт, строительство и реконструкция местных дорог;
- Обслуживание одиноких, престарелых и инвалидов;
- Организация общественных работ, молодежной практики, социальных рабочих мест;
- Развитие местной инфраструктуры;
- Выделение жилья социально-уязвимым слоям населения;
- Обеспечивает деятельность организаций дошкольного образования и культуры, подвоз учащихся до школы;
- Организация погребения безродных;
- Содержание общественных мест, благоустройство населенного пункта и озеленение.

Таким образом, основополагающий Закон Республики Казахстан о развитии местного самоуправления предполагает довольно широкие компетенции и функции акима сельского округа в части формирования и исполнения бюджета, однако они не подкреплены инструментами по их реализации.

В части исполнения расходной части бюджета предусматривается достаточное финансирование, за счет средств местного бюджета, сфер жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства населенного пункта, поддержка социально-уязвимых слоев населения, школьного образования и культуры.

Теперь непосредственно обратимся к инструментам и механизмам управления бюджетом местного сообщества, которыми обладает аким сельского округа.

На этапе планирования бюджета и составления бюджетной заявки аким определяет основные направления расходной части, целевые индикаторы и прямые результаты от реализации бюджетных программ.

Акимы сельских округов при планировании и исполнении бюджета должны основываться на официальных документах, в которых четко прописаны целевые индикаторы по достижению прямых результатов.

В Законе Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» статьей 38-1 предусматривается разработка Программы развития местного сообщества аппаратом акима сельского округа. [15]

Данный документ не входит в систему документов государственного планирования, отсутствуют требования по разработке, ответственности за невыполнение заявленных индикаторов. План мероприятий по реализации

данной программы не привязан к располагаемым средствам бюджета местного самоуправления, а основывается на предполагаемом выделении средств областного и районного бюджета в рамках государственных программ.

На этапе формирования доходных источников, единственным инструментом находящийся в полной и самостоятельной компетенции акима, согласно подпункта 1) пункта 2 статья 52-1 Бюджетного кодекса Республики Казахстан являются штрафы, налагаемые акимами городов районного значения, сел, поселков, сельских округов за административные правонарушения;

При оперативном управлении бюджетом, аким сельского округа имеет право внести изменения в план обязательств и платежей бюджета, при получении согласия акима района или его заместителя.

Существующее положение дел, закрепленное на законодательной основе является фактором низкой эффективности деятельности акимов сельских округов.

Широкий перечень обязательств, не подкрепленных финансовым обеспечением в виде достаточного количества бюджетных средств, отрицательно влияет на качество и эффективность государственной политики на местном уровне в целом и деятельности акимов сельских округов в частности.

Как было отмечено выше к компетенции акима сельского округа относятся более 40 функций по проведение государственной политики на местном уровне, однако средств бюджета четвертого уровня не достаточно для их реализаций.

Объем средств бюджета четвертого уровня в десятки, а иногда и в сотни раз ниже требуемого для полной и эффективной реализации функций, возложенных на акима сельского округа.

Данный факт, отмечается и международными экспертами.

Приведем выдержку из рекомендаций Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), данным в документе «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы».

Авторы документа основной причиной низкой эффективности местного государственного управления считают слабую децентрализацию и отсутствие инструментов у местной власти для влияния на налоговую политику.

Так, в документе отмечается, что «...местные органы власти получают значительную часть своих доходов от центральных органов в виде общих и целевых трансфертов, а их способность влиять на принятие решений по вопросам доходов ограничена, поскольку налогообложение регулируется Налоговым кодексом (OECD, 2017 [20]). Не обладая достаточными возможностями и гибкостью для корректировки своих источников доходов относительно расходов, в вопросах финансирования государственных услуг местные органы зависят от бюджетных трансфертов и вертикальных программ. Ограничивая способность местных органов

управлять финансовой стороной, в том числе вопросами налогообложения, центральное правительство может тем самым ослаблять местную подотчетность. К тому же, местные органы власти почти не влияют на процессы принятия решений по вопросам бюджетирования, затрагивающим местные районы, поскольку такие решения принимаются на республиканском уровне...» [16]

Рассмотрев полномочия и функции акимов сельских округов по управлению бюджетом, отмечаем, что основными и критически влияющими на эффективность деятельности акимов факторами являются недостаточное финансирование, высокая зависимость от вышестоящего бюджета, отсутствие самостоятельности и инструментов по повышению доходной части бюджета четвертого уровня.

Управление бюджетом, в том числе местным, имеет длительную историю становления и имеет отличительные особенности в разных странах.

Механизмы, формы и процессы при управлении бюджетом местного самоуправления зависят от степени развития гражданского общества, широты делегирования властных и иных полномочий регионам, сформировавшейся культуре финансовых взаимоотношений общества и государства.

Учитывая длительную и успешную историю развития местного самоуправления в Европе в данной главе будет рассмотрен опыт управления местным бюджетом в Франции, Финляндии, Польши.

Выбор обоснован тем, что Конституция Республики Казахстан написана на основе модели Конституции Французской Республики, основные формы территориального устройства и уровня представительства государства на региональном уровне очень схожи.

Казахстан и Франция централизованные государства с сильной президентской властью. В тоже время Франция являясь членом Европейского союза проводит постепенную политику децентрализации управления и развития самостоятельности муниципалитетов.

Финляндия, напротив, привлекает динамичностью своего развития без опоры на сырьевые ресурсы. Продолжительное время это государство занимает лидирующие позиции в мировых рейтингах по качеству жизни, благополучия и противодействия коррупции.

Небольшая плотность населения, редкая заселенность северных территорий схожа с пространственным расселением населения Республики Казахстан.

Польша и ее вариант устройства местного самоуправления принят как ориентир для Казахстана, что отмечено в Концепции развития местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан.

Вместе с тем, Польша имеет общие исторические периоды нахождения в системе стран социалистического блока и тесных связей с СССР как и Республика Казахстан.

В Финляндии в 311 коммуне реализуется скандинавский тип управления бюджетом местного сообщества, который предполагает собой широкую финансовую и административную самостоятельность.

Бюджет коммуны принимается на каждый финансовый год, но в тоже время каждый финансовый год является частью трехлетнего хозяйственного плана или бюджета развития.

Органом который осуществляет планирование и контроль за бюджетом является Совет коммуны, который в своем составе организует профильные комитеты. Совет избирается раз в 4 года на местных выборах. Высшую организационно-распорядительную власть имеет исполнительный комитет Совета коммуны.

В коммунах Финляндии нет главы администрации. Для осуществления необходимых реформ и проведения эффективной политики по развитию территории, а также управления муниципальным бюджетом Совет коммуны принимает на работу муниципального менеджера. Муниципальный менеджер и его команда не являются государственными служащими и не прекращают свою деятельность при проведении очередных выборов. Этот фактор обеспечивает стабильность функционирования муниципалитета.

Бюджет коммуны формируется из различных источников:

- Местные бюджеты занимают в структуре около 47%. Налоги устанавливаются Советом коммуны и не нуждаются в утверждении государственных органов. Советы коммун могут устанавливать как виды местных налогов, так и их ставки – это один из видов финансовой самостоятельности коммуны.

- Займы являясь еще одним видом финансовой самостоятельности занимают в структуре бюджета около 4%. Займы можно брать как внутри государства так и за рубежом. Заемные средства никогда не направляются на финансирование текущих операций, только на проекты развития.

- Государственные субсидии занимают 19% и оплачиваются на нивелирование доходов коммун и оплату обязательных государственных услуг и затрат.

- Дополнительные доходы занимают 27%. Сюда входят сборы за электроэнергию, воду, дневной уход за ребенком, услуги домов престарелых. Государственные органы Финляндии делегируют часть своих функции коммунаам, котрые и формируют с них дополнительные доходы.

- Инвестиционные доходы от собственности и иные доходы в совокупности занимают около 3%.

Бюджет муниципалитетов почти равен государственному бюджету. [17]

Франция напротив является самой централизованной страной Европы.

Каждый муниципалитет Франции, коих насчитывается 36596 единиц, избирает местный Совет. Число членов Совета определено для каждой категории муниципалитетов в зависимости от численности населения.

Из числа членов Совета избирается мэр, который одновременно является представителем государства.

Бюджет муниципалитета ограниченно самостоятелен. Бюджет коммуны проходит обязательную процедуру утверждения префектом (*вышестоящий уровень управления*). Муниципалитет может устанавливать только косвенные налоги, например, налог на мусор.

Бюджет муниципалитета Франции имеет следующую структуру:

- Налоги – 40%;
- Трансферты и субсидии – 32%;
- Доходы от экономической деятельности и доходов от собственности – 19%;
- Займы – 16%. [18]

Таким образом, Франция отличается от Финляндии большей централизацией государственных институтов, дуальностью положения мэра как представителя местного сообщества и государства, частичной самостоятельностью бюджета, сохранением за государством финансирования и содержания основных социальных благ и услуг.

Польша является государством, которое перейдя от социалистической модели к рыночной модели за короткий срок сумела построить эффективную модель местного самоуправления.

Основным принципом является широкая экономическая самостоятельность, а также правило обязательного подкрепления обязательства средствами местного бюджета.

Изучив особенности управления бюджетом в вышеуказанных европейских государствах, можно сделать следующие выводы:

1. Каждое муниципальное образование имеет трехлетний план развития территории или мастер-план;
2. Руководящий орган избирается из числа членов местного сообщества, т.е. жители коммуны или муниципалитета;
3. Бюджет местного самоуправления самостоятелен в определении видов местных бюджетов и их ставок;
4. Местное население активно участвует в процессах самоуправления и оказывает влияние на процесс принятия решений через своих представителей в Совете;
5. Муниципалитетам делегируются полномочия по проведению некоторых функций в области социальной политики, жилищно-коммунального хозяйства;
6. Местные сообщества активно и качественно используют доходы от коммунальной собственности.

В рамках поступательного развития самостоятельности местного самоуправления в Республики Казахстан возможно применить на практике часть инструментов, применяемых в европейских странах: выборность акимов из числа членов местного сообщества, возможность устанавливать местные (региональные) ставки налогов, качественное управление коммунальной собственностью.

Для качественного анализа деятельности акимов сельских округов обратимся к определению должности акима данному в Законе Республики

Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республики Казахстан».

Статья 1 вышеуказанного Закона гласит: «аким - представитель Президента и Правительства Республики Казахстан, возглавляющий местный исполнительный орган (в случае его создания) и обеспечивающий проведение государственной политики на соответствующей территории, согласованное функционирование всех территориальных подразделений центральных государственных органов Республики Казахстан, руководство исполнительными органами, финансируемыми из соответствующего бюджета, наделенный полномочиями местного государственного управления и функциями самоуправления в соответствии с законодательством Республики Казахстан, ответственный за состояние социально-экономического развития соответствующей территории;» [19]

Учитывая, что согласно этого же Закона на уровне акима сельского округа, поселка, села не создается представительный орган, а также отсутствуют исполнительные органы эффективность деятельности акимов сельских округов складывается из следующих факторов:

1. Достаточное для реализации проектов развития, а также исполнения возложенных функций финансирование, включающее в себя широкую налогооблагаемую базу и устойчивый рост доходной части, состоящей из местных налогов;

2. Качественное планирование и реализацию Программы развития местного сообщества;

3. Эффективное взаимодействие с местным сообществом;

4. Активность форм местного самоуправления и их вовлечение в экономические, социальные и политические процессы на территории проживания.

Как уже было отмечено выше, возложенные на акима сельского округа функции не подкреплены соответствующим финансированием.

По информации Министерства национальной экономики самодостаточность бюджетов четвертого уровня в 2018 году составляла 24,9%, в 2019 году – 20,4%, в 2020 году – 9,1% [20]

По отдельным оценкам доля самостоятельных доходов в бюджете четвертого уровня может быть еще ниже официальных данных. Одна из таких оценок содержится в выступлении Члена Комитета по экономической реформе и региональному развитию Мажилиса Парламента Республики Казахстан Айзады Курмановой на правительственном часе, посвященном внедрению четвертого уровня бюджета:

«...При предоставленной самостоятельности, бюджеты сельских округов, сел и поселков более чем на 75%, а в некоторых регионах – более чем на 90% остаются дотационными... Например, объем бюджета поселка, в котором проживают более 10 тысяч человек, составляет 320 млн. тенге, из них собственные доходы — 24 млн. тенге или 7,6%. А вот бюджет сельского округа с численностью жителей 700 человек, в котором самостоятельный бюджет будет внедрен с 2020 года, прогноз объема

бюджета 28 млн., из них собственные доходы лишь 140 тысяч тенге или ниже одного процента...» [21]

Для более детального анализа был проведен обзор Гражданского бюджета Северо-Казахстанской области. В Гражданском бюджете Северо-Казахстанской области размещены утвержденные бюджеты сельских округов на 2018-2020 годы [22].

Согласно этой информации общая сумма поступлений по всем бюджетам 4 уровня на территории области в 2020 году составит - 8,8 млрд.тенге, в том числе расходы на содержание аппаратов акимов сельских округов – 2,9 млрд.тенге. В 2018 году сумма поступлений составила 1,5 млрд.тенге, в 2019 году – 1,6 млрд тенге.

Административные расходы на управление бюджетом, которые не влияют на развитие территории составляют 32,9% от общей суммы поступлений.

В 2018 году они составляли 54,3%, в 2019 году – 55,2%.

Снижение показателя в 2020 году вызвано не уменьшением административных расходов и числа государственных служащих, а скорее всего эффектом масштаба. С 2020 года все сельские округа области перешли на 4 уровень бюджета, тогда как в 2018-2019 годах входили только округа с численностью населения свыше 2000 человек.

В таблице 1 представлены основные расходы местного самоуправления за период 2018-2020 год

Таблица 1 – структура расходов 4 уровня бюджета (млн.тенге)

	Всего поступлений	Содержание аппарата	Бесплатный подвоз учащихся	Содержание сельских клубов и ДК	Благоустройство
2018	1517,8	824,2	6,3	78,7	521,6
2019	1592,6	878,9	9,9	92,2	554,4
2020	8887,7	2960,2	73,6	569,2	5264,8
Примечание –составлена автором по источнику [21]					

Как мы видим из таблицы содержание аппарата акима сельского округа занимает значительную долю в бюджете четвертого уровня. Следующая по объемам статья расходов – благоустройство. В 2018 году она занимала 34,4% всех расходов, в 2019 году – 34,8%, в 2020 году – 59,4%.

Вся сумма поступлений направляется на 4 основные статьи расходов: содержание аппарата, благоустройство, подвоз детей, содержание объектов культуры. Отмечает что это текущие операционные расходы, не оказывающие принципиального влияния на социально-экономическое развитие региона.

Отсутствуют предусмотренные в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» такие расходы как:

- создание инфраструктуры по занятию спортом;
- содержание местных дорог;

- организация водоснабжения населенных пунктов;
- содержание мест погребения;
- содержание общественных пространств.

В течении первых трех лет внедрения четвертого уровня бюджета у акимов сельских округов не сформирован бюджет развития по причине нехватки, а зачастую отсутствия достаточного финансирования.

Низкое качество управления проявляется в пассивности местных исполнительных органов по поиску резервов и снижению зависимости от вышестоящих бюджетов.

В таблице 2 представлены данные о собственных доходах местных бюджетов в Северо-Казахстанской области за 2018-2020 годы.

Таблица 2 – структура доходов 4 уровня бюджета (млн.тенге)

	Всего поступлений	Налоговые	Неналоговые	Субвенции	Целевые трансферты
2018	1517,8	862,3	0,7	654,8	
2019	1592,6	898,3	0,4	580,2	113,7
2020	8887,7	1145,1	2,3	3612,4	4127,6
Примечание - составлено автором по источнику [21]					

В 2018 и 2019 годах доля собственных доходов составляла 56,6% и 56,4% соответственно. В 2020 году доля собственных доходов упала до 12,9% или более чем в 4 раза. Это вызвано тем, что в 2020 году на 4 уровень бюджета перешли сельские округа с малой численностью населения и более низким уровнем социально-экономического развития.

Данные по росту количества округов -3,7 и падению доли собственных доходов – 4,4 примерно равны и коррелируются.

Отмечаем, что рост налоговых поступлений в 2019 году составил 4,2%, в 2020 году -27,5%. Столь незначительный рост в 2020 году при росте налогооблагаемой базы в 3,7 раз объясняется малочисленностью населения и низким уровнем оплаты труда в данных территориях.

При сравнении данных таблицы 1 и 2 отмечаем, что вся сумма собранных собственных доходов направляется на содержание аппарата. Если в 2018 и 2019 году доля собственных доходов покрывала расходы на содержание аппарата и часть расходов на подвоз детей, то уже в текущем году объем собранных налогов составляет 38,6% от суммы расходов направляемых на содержание аппарата.

Данный факт свидетельствует о сильной зависимости от вышестоящего бюджета.

В 2018 году, когда на четвертый уровень бюджета перешли экономически более развитые округа, объем финансирования с вышестоящего бюджета составлял 43,1%.

В 2019 году доля финансирования с вышестоящего бюджета составила 43,5% при той же экономической базе.

В 2020 году, когда четвертый уровень бюджета был внедрен во всех округах, данный показатель составил 87,1%. Собственные доходы обеспечивают только 13% текущих операционных расходов.

Таким образом, проблема низкой самодостаточности бюджета четвертого уровня является основным фактором низкой эффективности деятельности акимов сельских округов.

Как уже было отмечено выше, акимы сельских округов располагают ограниченным набором инструментов по пополнению доходной части местного бюджета.

Вместе с тем, в связи с кризисом вызванным пандемией COVID 19 на законодательном уровне приняты решения, которые отрицательно скажутся на доходной части бюджета.

В сентябре 2019 года Глава государства Касым-Жомарт Токаев поручил Правительству с 1 января 2020 года освободить малый бизнес от налога на прибыль сроком на 3 года. Были внесены изменения в Закон РК от 25 декабря 2017 года «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс), на основании которых микро и малый бизнес освобождены от уплаты налогов на прибыль. [23]

Налог на прибыль для микро и малого бизнеса – это индивидуальный подоходный налог необлагаемый у источника выплаты. Данный вид налога зачислялся в бюджет четвертого уровня. Он взимался раз в полугодие в размере 1,5% от оборота субъекта малого и микро бизнеса.

По информации Министерства национальной экономики доля индивидуального подоходного налога необлагаемого у источника выплат в 2018 году составляла 39,2% , в 2019 году – 39,1 от общего объема собственных налоговых поступлений.

Таким образом, акимы сельских округов на период 2020-2022 годов лишены трети собственных налоговых поступлений. Также отмечаем, что потеря столь значительной доли поступлений не компенсируется предоставлением новых источников по пополнению доходной части бюджета.

В соответствии с Бюджетным кодексом Республики Казахстан управление бюджетом должно основываться на принципах результативности, последовательности и преемственности, а также эффективности. Вместе с тем, расходы бюджета должны нести адресный характер, т.е. должны финансировать мероприятия, направленные на достижение реальных, конкретных показателей.

В Законе Республике Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» статьей 38-1 предусматривается разработка Программы развития местного сообщества аппаратом акима сельского округа. Данный документ должен пройти обязательное публичное обсуждение и утверждение на сходе местного сообщества. В документе содержится информация об экономическом

потенциале населенного пункта и основные мероприятия по его развитию на трехлетний период.

Указанный документ, как и бюджет имеют трехлетний цикл, следовательно заявленные в Программе развития местного сообщества мероприятия должны найти отражение в системе индикативных показателей бюджета.

План мероприятий по реализации данной программы не привязан к располагаемым средствам бюджета местного самоуправления, а основывается на предполагаемом выделении средств областного и районного бюджета в рамках государственных программ.

В ходе анализа индивидуальных планов работы акимов сельских округов Северо-Казахстанской области выявлен факт отсутствия в перечне ключевых целевых индикаторов показателей из Программы развития местного сообщества.

В перечне ключевых целевых индикаторов содержится лишь индикатор об исполнении средств местного бюджета. Несмотря на трехлетний опыт внедрения бюджета 4 уровня акимами сельских округов сохраняется подход к кассовому освоению бюджета без привязки к целям развития территории.

В иерархии документов системы государственного планирования самым низшим уровнем является районный уровень, на котором принимается Программа развития территории. Исполнение индикаторов данной программы контролируется соответствующими вышестоящими государственными органами.[24]

На уровне акима сельского округа и поселка отсутствует документ, включенный в систему государственного планирования, с перспективным планом развития и оценкой налогового, инфраструктурного, экономического и инвестиционного потенциала, что приводит к некачественному планированию, которое базируется на ожидании выделения средств из вышестоящего бюджета.

Акими сельских округов уже на этапе планирования бюджета, нарушаются основные принципы бюджетной системы.

Бюджеты формируются шаблонно, на основе предыдущего финансового года, в пределах лимитов выделенных бюджетных средств с вышестоящего бюджета.

Отсутствие четких целей, прогнозных документов по развитию сельского округа, формирует ситуацию, когда акимы не ориентированы на результат и поиск резервов, а лишь на исполнение бюджета.

В ходе подготовки магистерского пректа были выборочно проанализированы программы развития местного сообщества отдельных сельских округов в Северо-Казахстанской области. Большинство из мероприятий в данных программах планируется при выделении средств из областного или республиканского бюджета. Это связано с низким уровнем самодостаточности бюджетов четвертого уровня. Велика вероятность принятия следующих трехлетних планов без финансового обеспечения со стороны местного бюджета.

Данный факт повлечет сохранение хронической проблемы недостаточного финансирования бюджета развития сельских округов.

Для более четкого и детального анализа качества и эффективности управления бюджетом четвертого уровня был использован инструмент дерево проблем и целей.

Данный инструмент позволяет структурировать проблемы и выявить степень их влияния на следствия и «узкие места» при управлении бюджетом четвертого уровня.



Продолжение рисунка 1

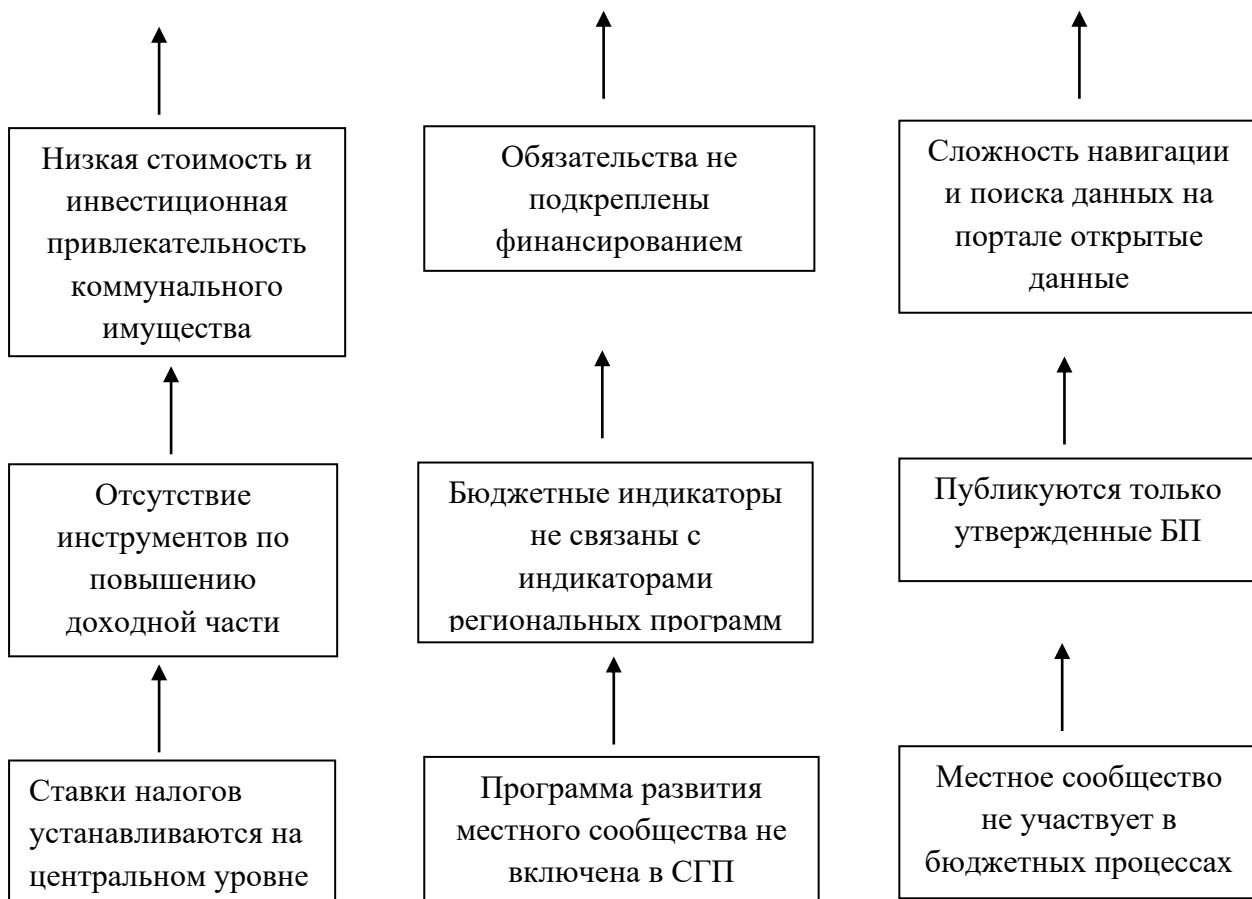


Рис. 1 – «Дерево проблем – дерево целей». Составлено автором.

На основе анализа, проведенного с помощью использования инструментов анализа статистической и бюджетной информации, дерева проблем и целей можем сделать отметить следующее:

1. Четвертый уровень бюджета – эффективный и необходимый инструмент развития территорий, в частности, сельских территорий. Вместе с тем, законодательно утвержденный перечень инструментов по управлению доходной частью бюджетов сельских округов не достаточен для эффективного и полного осуществления возложенных на акимов сельских округов функций функций.

2. Наряду с малым количеством видов налогов, переданных на четвертый уровень бюджета, отмечаем их недостаточность для выполнения базовых функций по управлению территориями. Так, в ходе анализа выявлено, что сумма местных налогов не покрывает затраты на административные расходы на содержание аппарата акима сельского округа.

Дотации и субвенции с вышестоящего бюджета являются основным источником развития территории. За счет средств вышестоящего бюджета проводится работа по модернизации существующей и строительству новой инфраструктуры.

3. Нами поддерживается позиция зарубежных экспертов об отсутствии рычагов влияния акимами сельских округов, а также граждан проживающих на данных территориях, на налоговую политику. Перечень налогов, передаваемых на четвертый уровень бюджета, утверждается центральными государственными органами. Наиболее крупные налоговые поступления, источники, взимания которых находятся на территории сельских округов, направляются в районный, областной, республиканский бюджеты.

4. Уровень развития коммунальной собственности не позволяет использовать ее как источник поступления значительных денежных средств в бюджет четвертого уровня.

5. Наряду с акимом сельского округа, основным участником процесса по управлению бюджетом четвертого уровня выступает местное сообщество. Однако оно пассивно и не принимает активного участия в процессах самоуправления.

Сходы и собрания местного сообщества не являются институтами, оказывающими значительное и важное влияние на процесс принятия решений на уровне местного государственного управления и самоуправления.

Несмотря на отрицательное влияние вышеуказанных «узких» мест, оценка эффективности деятельности акимов сельских округов происходит на общих основаниях и без учета специфики их деятельности.

Несмотря на иной порядок занятия административной должности посредством выборов депутатами соответствующего маслихата, акимы сельских округов относятся к корпусу «Б» административной государственной службы.

Оценка эффективности деятельности акимов сельских округов проводится в порядке и в соответствии с законодательством Республики Казахстан о государственной службе и другими нормативными актами.

Общий порядок проведения оценки эффективности и качества работы государственных служащих регламентируется статьей 33 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан». Так, согласно данной статье оценка эффективности деятельности проводится на основе Типовой Методики, утверждаемой уполномоченным органом по делам государственной службы.

«...Результаты оценки деятельности государственных служащих являются основанием для принятия решений по выплате бонусов, поощрению, обучению, ротации, понижению в государственной должности либо увольнению». [25]

В соответствии с статьей 33 вышеуказанного Закона, административный государственный служащий корпуса "Б" понижается в должности если в течение двух лет подряд по итогам оценки его деятельность была оценена как неудовлетворительная. Дополнительным условием служит его соответствие квалификационным требованиям вакантной нижестоящей государственной должности.

При отсутствии вакантной нижестоящей государственной должности или отказе государственного служащего от предложенной государственной должности государственный служащий увольняется с занимаемой государственной должности.

На основании Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан» принята Типовая методика оценки деятельности административных государственных служащих корпуса "Б". Данная Типовая методика утверждена Приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 года № 13 «О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих».

Согласно данной Типовой методике акимы сельских округов, как административные государственные служащие корпуса «Б» категории Е-Р-1, оцениваются следующим образом.

Непосредственным руководителем акима сельского округа, а именно акимом района определяются и утверждаются ключевые целевые индикаторы, на основании которых составляется индивидуальный план работы государственного служащего.

Число ключевых целевых индикаторов в индивидуальном плане работы составляет 5. Они должны отвечать следующим критериям:

1) конкретными (точно определяется результат с указанием ожидаемого положительного изменения, который необходимо достичь);

2) измеримыми (определяются конкретные критерии для измерения достижения КЦИ);

3) достижимыми (КЦИ определяются с учетом имеющихся ресурсов, полномочий и ограничений);

4) ограниченными во времени (определяется срок достижения КЦИ в течение оцениваемого периода);

5) ориентированы на реализацию стратегических целей государственного органа, меморандума политического служащего либо соглашения служащего корпуса "А". [26]

Вместе с тем, ключевые целевые индикаторы основываются на стратегическом плане государственного органа, меморандуме политического служащего/соглашением служащего корпуса "А" либо исходя из специфики деятельности служащего корпуса "Б" показатели (за исключением процессной работы), достижение которых свидетельствует об эффективности их деятельности.

Таким образом, ключевые целевые индикаторы акимов сельских округов берутся на основе меморандума акима района и акима области и специфики деятельности акимов сельских округов.

Индивидуальный план работы составляется на 1 год, промежуточная оценка проводится ежеквартально. Оцениваемый государственный служащий прикрепляет документы с информацией, подтверждающей факт исполнения промежуточных/итоговых результатов.

В целях проведения оценки индивидуальных планов работ на предмет наличия ключевых целевых индикаторов связанных с достижением прямых результатов при управлении бюджетом четвертого уровня были проанализированы индивидуальные планы работы акимов сельских округов Северо-Казахстанской области за 2018-2020 годы.

На имя акимов всех районов Северо-Казахстанской области было направлено электронное обращение с просьбой предоставить копии ИПР акимов сельских округов, работавших с четвертым уровнем бюджета в 2018-2020 годах.

Ответы были предоставлены не всеми акимами районов. Так, аким Мамлютского района в своем письме отмечает, что ИПР не могут быть предоставлены, т.к. округа перешли на четвертый уровень бюджета только в 2020 году. Акимат Есильского района в своем письме отмечает, что ими не разрабатываются индивидуальные планы работы.

Акимы Тайыншинского, Кызылжарского, Акжарского, Шал Акына районов не предоставили ответы. Предоставленные аппаратом акима района имени Магжана Жумабаева ИПР не учитывались в ходе анализа, т.к. было предоставлено ограниченное и выборочное число ИПР.

Были проанализированы ИПР акимов сельских округов Аккайынского, Габита Мусрепова, Айыртауского, Жамбылского, Уалихановского, Тимирязевского районов. [27]

ИПР акимов сельских округов были распределены по категориям, указанным в следующих диаграммах.

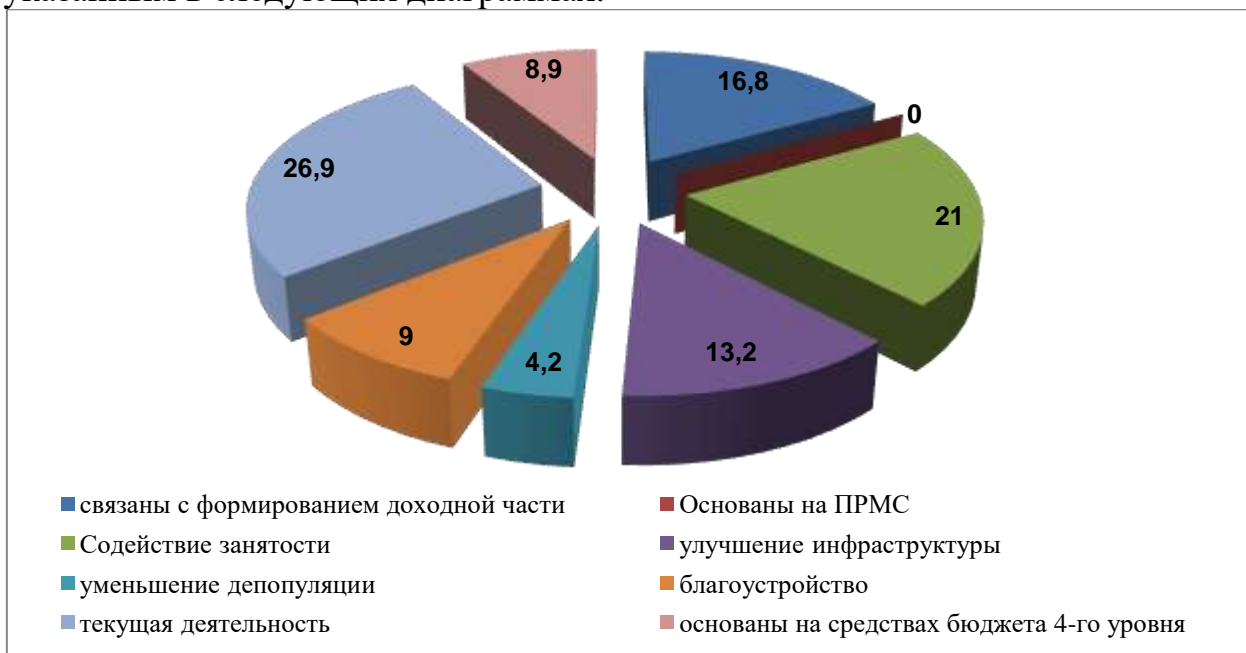


Рис.2 – структура ИПР акимов сельских округов СКО, 2018 год [27]

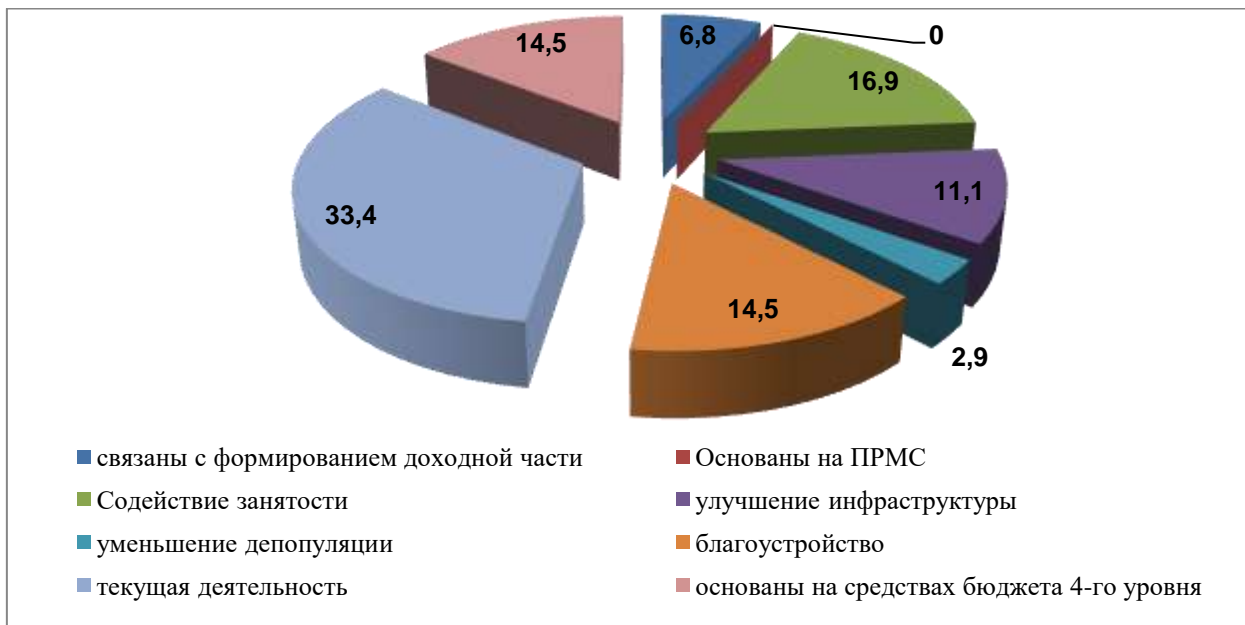


Рис.3 – структура ИПР акимов сельских округов СКО, 2019 год [27]



Рис.4 – структура ИПР акимов сельских округов СКО, 2020 год [27]

Анализ диаграмм показал что в структуре ИПР ежегодно увеличивается число КЦИ о текущей деятельности акимов сельских округов.

Резко уменьшилась доля КЦИ, связанная с увеличением налогооблагаемой базы и повышению числа источников доходов местного бюджета.

Сумма средств бюджета четвертого уровня позволяет финансировать только небольшие мероприятия по благоустройству населенных пунктов.

В районе имени Габита Мусрепова у всех акимов сельских округов в индивидуальный план работы включен индикатор – «рост транспортного и

имущественного налога в местный бюджет». План по исполнению составляет 102-105%.

Данный индикатор включен во все индивидуальные планы работ за 2018-2020 год.

В Аккайынском районе в 2018-2019 годах на четвертый уровень бюджета перешло 3 сельских округа. В 2018 году в индивидуальные планы работ 2 акимов был внедрен индикатор – «рост налоговых и неналоговых поступлений в местный бюджет». План исполнения составил 100%, что подразумевает отсутствие роста.

В 2019 году во всех округах с четвертым уровнем бюджета был внедрен индикатор – «выполнение плана поступлений в бюджет». План по исполнению также составил 100%.

В 2020 году из 12 акимов сельских округов, в индивидуальных планах работы 9 акимов сельских округов есть индикатор – «выполнение плана налоговых поступлений в бюджет» с планом исполнения в 100%. В индивидуальных планах работы двух акимов сельских округов индикаторы, связанные с увеличением доходной части местного бюджета отсутствовали. У одного акима сельского округа допущено снижение плана по налоговым поступлениям в 15%.

В Айыртауском районе в 2018 году разработан типовой ИПР для всех акимов сельских округов, который содержит следующий КЦИ «Исполнение планов доходов и расходов». Аналогичный ИПР использовался акимами всех сельских округов и в 2019 году.

В 2020 году 13 акимов сельских округов 8 использовали ИПР с идентичными КЦИ. Из проанализированных 65 КЦИ только 5 измеряли эффективность работы с бюджетом.

В Жамбылском районе в 2018-2019 годах 2 сельских округа перешли на четвертый уровень бюджета. Разработанные в 2018 году ИПР идентичны для обоих акимов сельских округов и содержат показатель «Обеспечить целевое использование бюджетных средств».

В 2020 году все 12 сельских округов района использовали этот же ИПР.

В Тимирязевском районе 1 сельский округ перешел на четвертый уровень бюджета в 2018-2019 годах. ИПР акима данного сельского округа за 2018-2019 годы содержит показатели по исполнению бюджета и сбору местных налогов. В 2020 году всеми акимами сельских округов данного района использовался аналогичный ИПР.

Таким образом, анализ ИПР акимов сельских округов Северо-Казахстанской области за 2018-2020 годы показал следующее:

1. ИПР акимов сельских округов составляются шаблонно, данные шаблоны используются по несколько лет. Это свидетельствует о формальном подходе к разработке ИПР без учета специфики сельских округов и приоритетов развития.

2. Подавляющее большинство КЦИ, измеряющих управления бюджетом, направлены на кассовое исполнение с порогом не ниже 99%.

Доля КЦИ о сборе налогов и повышении доходности местного бюджета очень низка.

3. Отдельные КЦИ не отвечают требованиям измеримости. В перечень КЦИ могут быть отнесены прямые функции акима сельского округа, такие как осуществление приема граждан, что недопустимо.

Вместе с тем, акимами районов на ежегодной основе вносится индикатор по созданию рабочих мест, который варьируется от 20 до более 100 новых рабочих мест ежегодно. Однако это никак не влияет на рост налоговой базы.

Это связано с тем, что индивидуальный подоходный налог, облагаемый у источника выплаты, т.е. с фонда оплаты труда зачисляется в областной бюджет, только ИПН от деятельности микро и малых предприятий зачисляется в бюджет четвертого уровня.

Одновременно с этим были сопоставлены индикаторы Плана мероприятий Программ развития местного сообщества отдельных сельских округов. Целевые индикаторы Программ местного сообщества не включены в индивидуальные планы работ акимов данных сельских округов.

Данный факт подтверждает наше утверждение о неэффективности работы органов местного самоуправления, а также формального ведения документации органов местного самоуправления.

На основании анализа мы можем утверждать что текущий формат оценки эффективности деятельности акимов сельских округов не измеряет эффективность бюджетных процессов и действия по их управлению.

ИПР зачастую содержат административные функции, по которым невозможно отследить динамику социально-экономического развития региона.

В целях улучшения процесса оценка, повышения его прозрачности и вовлечения граждан в процессы самоуправления, предлагается внести дополнение в Методику оценки эффективности деятельности административных государственных служащих корпуса «В».

Необходимо внедрить отдельный формат оценки выборных государственных служащих. Наряду с оценкой вышестоящего руководства, параллельную оценку будет проводить собрание местного сообщества.

Итоговая оценка будет выставляться как среднее арифметическое значение суммы оценок членов местного сообщества и непосредственного руководителя.

Оценочный лист для членов собрания местного сообщества может быть направлен на электронную почту, ссылкой Google формы, электронных сервисов по созданию онлайн опросов. В случае отсутствия интернета или навыков работы с компьютером у членов собрания местного сообщества опросная форма может быть заполнена посредством телефонного звонка или личного заполнения бланочной формы.

Все операции по сбору и обработке данных выполняются сотрудниками служб управления персоналом.

Таблица 3 – предлагаемая форма оценки работы акима сельского округа собранием местного сообщества

	Критерий	Оценка критерия по 5-бальной шкале				Итоговое значение
		I квартал	II квартал	III квартал	IV квартал	
	Уровень взаимодействия с гражданами					
	Соблюдение этических норм					
	Эффективность управления бюджетом 4-го уровня					
	Реализация мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие сельского округа/села/города районного значения					
	Деятельность, направленная на улучшение качества жизни населения					
Примечание - составлено автором						

Существующее положение дел требует изменение формата работы органов местного самоуправления и придания им большей самостоятельности.

Текущая ситуация, а также прогнозные данные о структуре и доле самодостаточных бюджетов местного самоуправления, должны служить основой для внедрения абсолютно новых инструментов.

Одним из таких инструментов является принцип налогового федерализма в местном самоуправлении. Он подразумевает собой право органов местного государственного управления и самоуправления самостоятельно устанавливать ставки местных налогов, а также вводить местные налоги и иные сборы.

Такая позиция не противоречит принципу унитарного устройства Республики Казахстан и имеет довольно распространенную практику в других унитарных государствах. [28]

В действующем бюджетном законодательстве Республики Казахстан имеется ряд норм, которые можно трактовать как основу для самостоятельной финансовой деятельности акимов сельских округов.

Например, статья 52-1 Бюджетного Кодекса Республики Казахстан относит к источникам поступлений в бюджет четвертого уровня «...другие неналоговые поступления в бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа...».

Для законодательного закрепления принципа налоговой самостоятельности сельских территорий необходимо внести дополнение в Бюджетный Кодекс Республики Казахстан. В частности в статью 52-1.

Таблица 4 – Предлагаемая редакция статьи 52-1

Документ, в который вносится дополнение	Текущая редакция	Предлагаемая редакция
Новый пункт 5 статьи 52-1 Бюджетного Кодекса Республики Казахстан	отсутствует	Другие налоговые и неналоговые поступления в бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа утверждаемые сходом местного сообщества на ограниченный срок для реализации бюджетов развития
Примечание - составлено автором		

Реализация принципа налогового федерализма позволит предоставить акимам сельских округов дополнительный инструмент для реализации полномочий, а также изменить отношение граждан к местному самоуправлению.

Обсуждение размера повышения местных налогов, выплачиваемых гражданами в бюджет четвертого уровня позволит повысить активность их участия в процессах самоуправления, а также повысить качество общественного мониторинга за целевым расходованием бюджетных средств.

Вместе с тем, это позволит в полной мере использовать стимулирующую функцию налоговой политики для улучшения инвестиционного климата региона.

Текущая экономическая ситуация, как на внешних рынках, так и внутри страны требует пересмотра подходов по формированию доходной части местных бюджетов, в том числе и бюджета четвертого уровня. Низкий уровень цен на основные экспортные товары страны, усиливающееся давление на бюджет, общий спад экономической активности внутри страны делает ранее использовавшуюся модель финансирования территорий неэффективной.

Вместе с тем, Президент страны в своем Послании от от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» в направлении «Сильные регионы – сильная

страна» указывает на необходимость повышения качества бюджетных процессов на уровне местного государственного управления и самоуправления.

В частности были поставлены следующие задачи:

- Повышение эффективности работы местных органов власт
- Реформа системы межбюджетных отношений;

Отсутствие долгосрочной экономической политики, с четкими целями развития и инструментами достижения индикаторов на местном уровне, вкупе с практикой ежегодного дотирования расходов, формирует еще большую зависимость и неэффективность местных бюджетов.

Предлагаемые формат формирования доходной части бюджетов самоуправления учитывает географический, рекреационный, сырьевой, человеческий капитал территории и ее экономико-налоговый потенциал.

Принцип налоговой самостоятельности может быть реализован по нескольким направлениям:

1. Предоставление права местному сообществу самостоятельно утверждать ставки местных налогов. Данный механизм позволит повысить инвестиционную привлекательность территорий, а также привлечь дополнительные финансы для реализации бюджетов развития. Ставка налогов может быть изменена как в сторону понижения, так и в сторону повышения. Сниженная ставка налога на имущество, землю и другие активы может стать серьезным инструментом привлечения бизнеса, а также фактором развития территорий.

На первоначальном этапе предлагается установить максимальный размер повышения и понижения ставки налога на уровне 10%.

Одним из механизмов может стать соглашение между местным сообществом и субъектом бизнеса, которое утверждает размер понижения ставки для инвестора или предпринимателя пропорционально количеству созданных постоянных рабочих мест для местного населения.

2. Самостоятельное определение собранием местного сообщества размеров штрафов и административных сборов. К ним можно отнести туристические сборы, штрафы за нарушение норм благоустройства, выпас скота без присмотра, торговые сборы, нарушение норм благоустройства и другие.

3. Установление местным собранием регионов страны с развитым рекреационным потенциалом, имеющие на территории объекты историко-культурного наследия дополнительных налогов.

4. Зачисление в доход бюджета четвертого уровня части доходов от разработки месторождений полезных ископаемых, коммерческого использования объектов с рекреационным, туристическим потенциалом.

5. Качественное использование объектов коммунальной собственности. В данном направлении необходимо сделать на коммерциализацию и самокупаемость уже имеющихся объектов коммунальной собственности, а также внедрить принцип инвестиционной и коммерческой

привлекательности при постройке новых объектов коммунальной собственности.

Важным является не просто законодательное предоставление местному сообществу права самостоятельного утверждения ставок местных налогов, но и четко обозначить перечень проектов, куда могут быть направлены дополнительные финансы. В первую очередь это должны быть проекты развития. Не допускается инициирование процедуры повышения налогов или утверждения новых сборов для финансирования текущих, операционных расходов.

Инициировать процедуру повышения может как местное сообщество, так и сотрудники аппарата акима сельского округа, города районного значения, села, поселка.

Процесс повышения ставок местных налогов, может быть утвержден только при наличии экономико-финансового обоснования и положительного решения местного сообщества.

Внедрение на уровне бюджета четвертого уровня принципа налогового федерализма, даже при сохранении текущей модели финансирования территорий, приведет к следующим положительным изменениям:

1. Акимы сельских округов получают опыт и навыки по использованию налоговой ставки как инструмента привлечения инвестиций. Местное сообщество получит дополнительные источники налогов. Население будет более бережно относиться к природному богатству и экономическим активам территории.

2. Значительно улучшится качество планирования деятельности административных государственных служащих, программ развития территории и программ развития местного сообщества. Инициирование дополнительных сборов будет требовать от сотрудников аппарата акима сельского округа детальный план мероприятий по достижению запланированного индикатора.

- 3. Повысится эффективность диалога общества и государства, которая позволит использовать потенциал идей местного сообщества. Сформируется чувство сопричастности граждан за развитие территории проживания. Получат широкое распространение практики краудфандинга и меценатства.

Внедрение принципа ограниченной самостоятельности при проведении налоговой политики позволит значительно улучшить взаимодействие органов власти с гражданами, эффективнее использовать потенциал развития территории, повысить прозрачность бюджетных процессов и вовлечь местное сообщество в активное участие по формированию четвертого уровня бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Система органов местного самоуправления является базовой и важной основой для системы государственного управления в целом. Она является не только формой взаимодействия гражданского общества и государственных институтов, но также платформой по изменению ценностных и ментальных убеждений граждан по отношению к государству и позиционированию гражданина как ответственного члена общества.

Анализ нормативных документов, большой объем работы по изучению экспертного мнения, а также собственный практический опыт позволил выявить основные проблемы в системе государственного местного управления и самоуправления.

Несомненно, формирование самостоятельного четвертого уровня бюджета, является большим и позитивным шагом по созданию высокоэффективного самоуправления, основной целью которого станет устойчивое развитие территории, с учетом мнения проживающего населения.

На текущий момент на уровне местного государственного управления и самоуправления четвертый уровень бюджета является действенным инструментом по повышению эффективности деятельности акимов сельских округов.

Заложенные в руководящих нормативных документах положения и принципы формирования и администрирования бюджета четвертого уровня отвечают всем передовым, в том числе и европейским, требованиям по открытости, самостоятельности и направленности на результат.

Вместе с тем, проведенная аналитическая работа выявила ряд проблемных моментов, которые не позволяют в полной мере использовать потенциал бюджета четвертого уровня.

Так, основная проблема заключается в хронической и высокой зависимости бюджета четвертого уровня от вышестоящих бюджетов. Официальные данные государственных органов подтверждают, что уровень самостоятельности бюджетов четвертого уровня не превышает 25%.

Анализ структуры доходов и расходов местных бюджетов выявил, что вся сумма местных налогов расходуется на содержание аппарата акима сельского округа, что не позволяет направить средства на проекты развития.

Выявлено, что в предстоящий трехлетний период, сельские территории недополучат треть своих поступлений в виде индивидуального подоходного налога. Данный факт усугубит проблему имеющейся высокой зависимости бюджетов местного самоуправления от трансфертов и субвенций от вышестоящего бюджета.

Отсутствие реальных располагаемых финансовых средств приводит к невозможности реализации самостоятельных проектов развития и делает формальной работу институтов местного самоуправления.

Проекты, заложенные в Программе развития местного сообщества не подкреплены финансированием и не могут быть реализованы в рамках бюджета четвертого уровня.

Невозможность в сил объективных причин реализовать мероприятия, которые предложены местным сообществом, подрывает доверие граждан к работе институтов местного сообщества. Как следствие, оно не участвует их деятельности.

Это приводит к формальности и неточной оценке эффективности деятельности акимов сельских округов. Фактически, акимом района оцениваются КЦИ, которые не связаны с эффективной деятельностью по управлению бюджетом, четвертого уровня.

Данные проблемы могут быть решены с изменением подходов к формированию и управлению бюджетом четвертого уровня.

Одним из них является принцип самостоятельного определения местным сообществом ставки местных налогов. Мы предполагаем, что обсуждение ставки местных налогов повысит активность граждан в делах самоуправления, а также повысить инвестиционную привлекательность территорий.

Качественная работа по поиску новых источников налогов, позволит реализовать проекты развития, заложенные в Программе развития местного сообщества.

Для повышения эффективности работы органов местного самоуправления необходимо изменить формат их деятельности. Необходимо повысить статус собрания местного сообщества до исполнительного органа, а сходов местного сообщества до уровня представительного органа.

Исполнительному органу местного сообщества необходимо передать функции по контролю за исполнением своих рекомендаций и предложений, а также оценке эффективности деятельности акимов сельских округов.

Четвертый уровень бюджета является важным инструментом по повышению эффективности акимов сельских округов. Однако он требует изменений в части формирования источников доходов и оценке достижения результатов.

Предлагаемые меры по повышению доходности территорий, усилению подотчетности акимов сельских округов, повышения вовлеченности граждан в дела местного самоуправления позволят повысить эффективность работы акимов сельских округов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь русского языка. Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=87775>. Дата обращения 06.04.2021
2. Друкер П.Ф. Эффективный управляющий. // Электронный ресурс. – Режим доступа: http://loveread.ec/read_book.php?id=65989&p=8 . Дата обращения 23.04.2020
3. Чуева А.С., Курдюк П.М., Иваненко И.Н. Опыт организации местного самоуправления в зарубежных странах. Учебное пособие для магистрантов. Краснодар, 2013 год. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://kubsau.ru/upload/iblock/005/005da7597f9809f5f31b42f5b7b910c1.pdf> . Дата обращения 23.04.2020
4. Токвиль А. Демократия в Америке. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://libcat.ru/knigi/dokumentalnye-knigi/biografii-i-memuariy/231511-7-aleksis-tokvil-demokratiya-v-amerike.html#text> . Дата обращения: 07.04.2021
5. Бурлаков Л.Н. Государственное и местное управление. Учебное пособие. – Астана, 2017 год. -560 с.
6. Федосов В.А. Повышение открытости бюджетов и общественного участия в бюджетном процессе в Российской Федерации, Издательский дом Финансы и Кредит, 2015 год.
7. Васильева Н.В. Вовлечение гражданского общества в украинских городах (на примере бюджета участия), Научный журнал «Публичное управление», 2016 год
8. Н.Г. Геймбух. Эволюция финансовых взаимоотношений федерации и земель в современной Германии. Вестник Томского государственного университета, 2011 год.
9. Послание Главы государства Касым – Жомарта Кемелевича Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana. Дата обращения: 07.04.2021
10. Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>. Дата обращения: 07.04.2021 год.
11. Белоус Е.О. Бюджетный менеджмент как основа эффективного управления ресурсами бюджета// Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhetnyy-menedzhment-kak-osnova-effektivnogo-upravleniya-resursami-byudzheta/viewer>. Дата обращения 23.04.2020

12. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации. М.:КНОРУС,2005 год.
13. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан. Статья 4. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095> Дата обращения: 07.04.2021.
14. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. Статья 35. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>. Дата обращения: 07.04.2021
15. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>. Дата обращения: 07.04.2021
16. ОЭСР. Секретариат по международным отношениям. Подразделение по работе со странами Евразии. «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы». -217 стр.
17. Журнал «Бюджет». Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/69262.php>. Дата обращения 14.03.2020
18. Бувье М. Финансовая независимость органов местного самоуправления Франции. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <http://bujet.ru/article/108108.php>. Дата обращения 09.04.2021
19. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148>. Дата обращения: 07.04.2021
20. Выступление заместителя директора Департамента анализа регионов и развития местного самоуправления Министерства национальной экономики Республики Казахстан Б.Калабаева на круглом столе «Развитие местного самоуправления». Talap.Talks // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://www.facebook.com/Centertalap>.
21. Выступление Айзады Курмановой на правительственном часе по внедрению 4-го уровня бюджета в сельских территориях. <http://www.parlam.kz/ru/blogs/kurmanova/Details/4/72766>
22. Официальный интернет-ресурс акима Северо-Казахстанской области. Раздел Гражданский бюджет. // Электронный ресурс. – Режим доступа:<https://www.gov.kz/memleket/entities/sko/press/article/details/1690?lang=ru>
23. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования процедур реабилитации и банкротства, бюджетного,

налогового законодательства и законодательства о железнодорожном транспорте» Закон Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1900000290>. Дата обращения: 13.10.2020. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>. Дата обращения: 09.04.2021

24. «Об утверждении Системы государственного планирования в Республике Казахстан» Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 ноября 2017 года. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000790>. Дата обращения: 11.11.2020

25. «О государственной службе Республики Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>. Дата обращения: 09.04.2021

26. «О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих». Приказ Председателя Агентства по делам государственной службы и противодействию коррупции от 16 января 2018 год. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016299>. Дата обращения: 11.11.2020

27. Официальные ответы акимов районов Северо-Казахстанской области на запрос о предоставлении индивидуальных планов работы акимов сельских округов за 2018-2020 год. Электронное Правительство для граждан. Электронные обращения. – Режим доступа: https://egov.kz/wps/myportal!/ut/p/b1/04_SjzQ2NzU1MzU0sNSP0I_KSyzLTE8sy czPS8wB8aPM4v09DN3cTS2NDfxdLFwNPC1Mjf3cfDyM3P0NgAoicSsw8DYi Tr8BDuBoQEh_uH4UPiVgF4AV4LHCzyM_N1U_NyrHzdJT1xEAsIaa3g!!/dl4/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/pw/Z7_73028B1A0G9C50Q22991V10006/act/id=60 aS0mSEwAg/p=javax.servlet.include.path_info=QCPMessageList.jsp/479336216341/-/. Дата обращения 19.11.2020

28. Дюсенбинов А.Е. Децентрализация и налоговый федерализм: пути развития местного самоуправления. Международный научно-аналитический журнал «Государственное управление и государственная служба» № 3, ноябрь 2020 года. - 89 стр.

29. «Бюджетное управление в Казахстане. Дорожная карта для продолжения реформирования процедур управления бюджетным процессом», Рабочая группа высокопоставленных представителей правительств по бюджетным вопросам. ОЭСР, ноябрь 2018 года. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-Kazakhstan-RUS.pdf> Дата обращения 11.05.2020

30. Европейская Хартия местного самоуправления, Страсбург, 1985 год

31. «Бюджетное управление в Казахстане. Дорожная карта для продолжения реформирования процедур управления бюджетным процессом», Рабочая группа высокопоставленных представителей правительств по бюджетным вопросам. ОЭСР, ноябрь 2018 года.
32. Ильяшенко В.В. Международный опыт внедрения элементов бюджетирования, ориентированного на результат. *Journal of new economy*, 2012 год.
33. Ручкин А.В., Чижов А.А., Электронное голосование на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления: опыт Эстонии. Журнал «Вопросы управления», 2018 год.
34. Нурланова Н.К. Экономические аспекты развития системы местного самоуправления: опыт и практика. Журнал «Вопросы территориального развития», 2015 год.
35. Саудаханов М.В. Местное самоуправление во Франции. Вестник Московского университета МВД России. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-vo-frantsii/viewer>. Дата обращения: 10.04.2021
36. Волльманн Х. Пути развития и реформирования систем местного самоуправления в европейских странах. Вестник Российского университета дружбы народов, 2013 год. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/puti-razvitiya-i-reformirovaniya-sistem-mestnogo-samoupravleniya-v-evropeyskih-stranah/viewer>. Дата обращения: 10.04.2021
37. Фененко Ю.В., Муниципальные системы зарубежных стран, правовые вопросы социальной безопасности. Московский государственный институт международных отношений, 2004 год. // Электронный ресурс. – Режим доступа: <https://mgimo.ru/files/11098/11098.pdf>. Дата обращения 01.01.2021

Приложение А

Аналитическая записка

автор проекта: Дюсенбинов Арман Есильбаевич
научный руководитель: Бурлаков Леонид Николаевич

Идея проекта	Название: «Четвертый уровень бюджета – инструмент повышения эффективности работы акимов сельских округов»
Проблемная ситуация (кейс)	Четвертый уровень бюджета, внедренный на уровне сельских округов (города районного значения, села, поселки) отличается крайне низким уровнем самостоятельности и самодостаточности. По данным министерства национальной экономики в 2020 году уровень собственных доходов в общей структуре доходной части бюджета незначительно превысил 9%. В период с 2018 по 2020 год отмечается устойчивое снижение доли собственных доходов, что отрицательно влияет на эффективность работы акимов сельских округов и вызывает обоснованную критику населения.
Имеющиеся решения данной проблемы	Классификация существующих подходов С начала внедрения четвертого уровня бюджета внедряется принцип постепенного увеличения числа доходных источников, зачисляемых в местный бюджет. За 3 года он был увеличен на 2 единицы до 7 доходных источников. В настоящий момент в Парламенте рассматривается вопрос передачи дополнительных 4 видов налогов, связанных с платой за владение и аренду земельных участков. Преимущества Местные исполнительные органы увеличивают число доходных источников и формируют практический опыт работы с ними. Ограниченное число доходных источников мотивирует акимов сельских округов улучшать их качество. К ним относятся усилия местных органов власти по расширению налогооблагаемой базы, поиску резервов, вывода активов из «теневой экономики» Недостатки 1. Существенным недостатком данного подхода является его неспособность увеличить долю собственных доходов и снизить зависимость от вышестоящего бюджета. Местные бюджеты более чем на 90% формируются за счет трансфертов и субвенций. 2. Предоставленные сельским территориям доходные источники являются неоднородными по своему экономическому потенциалу. Более 3/4 всех собственных доходов формируют ИПН и транспортный налог. Доходы от рекламы и коммунальной собственности очень малы, ввиду их низкого инвестиционного и инфраструктурного потенциала. 3. Единый подход к формированию доходной части регионов лишает территории возможности использовать свои географические, рекреационные, культурные, экономические и другие преимущества и особенности. 4. Регионы нацелены только на кассовое исполнение бюджета, а не

	<p>на работу по формированию бюджетов развития. Мораторий на сбор отдельных налогов, вызванный Covid-19, ограничил территории в налоговой самостоятельности и снизил качество планирования.</p>
<p>Предлагаемое решение данной проблемы</p>	<p>Описание альтернативного подхода, порядок его осуществления</p> <p>В качестве альтернативы описанному методу предлагается решение, вынесенное в качестве рекомендации магистерского проекта, а именно внедрение принципа «налогового федерализма» на уровне местного самоуправления. Он подразумевает под собой право территорий самостоятельно устанавливать виды и ставки местных налогов, штрафов и других административных сборов.</p> <p>Направления для реализации:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Торговые сборы для придорожной и ярмарочной торговли; - Туристический сбор для регионов с развитой инфраструктурой туризма; - Снижение ставок налогов для привлечения инвестиций; - Экологический сбор и дифференцированные штрафы за нарушение правил благоустройства; - Ресурсный сбор с организаций осуществляющих добычу полезных ископаемых; - Транзитный сбор; - Другие налоги и сборы для реализации бюджетов развития. <p>Право инициирования процесса повышения/уменьшения ставок местных налогов принадлежит местному сообществу и аппарату акима округа.</p> <p>Инициатива аппарата акима округа может быть реализована только при наличии положительного решения схода местного сообщества.</p> <p>Данный процесс иницируется исключительно для бюджетов развития, на ограниченный срок и при наличии плана действий с четкими и измеримыми индикаторами.</p> <p>Для реализации рекомендации необходимо внести дополнение в статью 52-1 Бюджетного кодекса Республики Казахстан.</p> <p>Возможности</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Территории улучшать качество планирования и активно станут использовать потенциал Программы развития местного сообщества; 2. Снизится зависимость от вышестоящих бюджетов; 3. Жители станут активнее участвовать в делах местного самоуправления; 4. Повысится качество управления и «маркетинговой продажи» имеющихся преимуществ и потенциала. 5. Нет финансовых затрат на реализацию предложения по внедрению принципа налогового федерализма; 6. Жители НЕ получают постоянную налоговую нагрузку и смогут оценить эффективность проектов. <p>Риски</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Противодействие со стороны государственных органов и общественных организаций, вызванное неверным толкованием инициативы как противоречащей принципу унитарного устройства Республики Казахстан. 2. Пассивность и нежелание граждан нести налоговую и финансовую ответственность за развитие территории; 3. Низкий уровень знаний и основ финансового менеджмента и

	отсутствие опыта работы с новым инструментом у акимов сельских округов;
Ожидаемый результат	<p>Способы измерения эффективности альтернативного подхода, оценки его реализации</p> <p>Существует 3 способа оценки эффективности предлагаемой рекомендации:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Оценка эффективности деятельности акимов сельских округов, определяемая Методикой эффективности деятельности административных государственных служащих корпуса «В»; - Оценка реализации Программы развития территории и потенциала населенных пунктов (высокий, средний, низкий) - Мониторинг динамики изменения доли собственных доходов
Литература	<p>Список</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Послание Главы государства Касым – Жомарта Кемелевича Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». Официальный сайт Президента Республики Казахстан. – Режим доступа: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana. Дата обращения: 07.04.2021 2. Концепция развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522. Дата обращения: 07.04.2021 год. 3. Белоус Е.О. Бюджетный менеджмент как основа эффективного управления ресурсами бюджета// Электронный ресурс. – Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/byudzhethnyy-menedzhment-kak-osnova-effektivnogo-upravleniya-resursami-byudzheta/viewer. Дата обращения 23.04.2020 4. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации. М.:КНОРУС,2005 год. 5. Бюджетный Кодекс Республики Казахстан. Статья 4. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K0800000095 Дата обращения: 07.04.2021. 6. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. Статья 35. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148. Дата обращения: 07.04.2021 7. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148. Дата обращения: 07.04.2021 8. ОЭСР. Секретариат по международным отношениям. Подразделение по работе со странами Евразии. «Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы». -217 стр. 9. Журнал «Бюджет». Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы // Электронный ресурс. – Режим доступа: http://bujet.ru/article/69262.php. Дата обращения 14.03.2020

	<p>10. Бувье М. Финансовая независимость органов местного самоуправления Франции. // Электронный ресурс. – Режим доступа: http://bujet.ru/article/108108.php. Дата обращения 09.04.2021</p> <p>11. «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148. Информационно-правовая система нормативных актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148. Дата обращения: 07.04.2021</p> <p>12. Выступление заместителя директора Департамента анализа регионов и развития местного самоуправления Министерства национальной экономики Республики Казахстан Б.Калабаева на круглом столе «Развитие местного самоуправления». Talap.Talks // Электронный ресурс. – Режим доступа: https://www.facebook.com/Centertalap.</p> <p>13. Выступление Айзады Курмановой на правительственном часе по внедрению 4-го уровня бюджета в сельских территориях. http://www.parlam.kz/ru/blogs/kurmanova/Details/4/72766</p> <p>14. Официальный интернет-ресурс акима Северо-Казахстанской области. Раздел Гражданский бюджет. // Электронный ресурс. – Режим доступа: https://www.gov.kz/memleket/entities/sko/press/article/details/1690?lang=ru</p>
--	---