

Н.А. САТАНБЕКОВ,¹
магистр экономических наук,
докторант.
Н.Е. АБАЕВА,¹
магистр финансов.
А.Б. МУКАНОВА,¹
магистр экономических наук.
Кокшетауский университет
им. Абая Мырзахметова¹

РОЛЬ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В ФОРМИРОВАНИИ И ДАЛЬНЕЙШЕМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация

В представленной статье рассмотрены вопросы бюджетных отношений в контексте децентрализации межбюджетных отношений, в результате которых происходит реализация программ социально-экономического развития регионов (местные бюджеты) в частности и государства в целом. Межбюджетные отношения представлены с точки зрения бюджетного администрирования по вопросам спецификации непроизводственных платежей местных бюджетов. Также определена и схематично представлена структура построения бюджетной системы Республики Казахстан. Обобщены существующие подходы и основные аспекты к определению сущности местных бюджетов: экономическая категория, финансовый план, основной компонент и методы управления на уровне органов местного самоуправления. Рассмотрен аспект децентрализации по вопросам делегирования функций и полномочий бюджетного процесса местным бюджетам, что способствует укреплению низовых уровней органов местной власти, расширению полномочий акимов сельских округов, наделению правами администраторов бюджетных программ. Представлено значение существующего бюджетирования, ориентированного на результаты, которое служит инструментом повышения эффективности государственных расходов, определяет конечные результаты расходования бюджетных средств и показателей. В результате достигаются цели государственной политики, в частности, качество оказанных получателям услуг.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные отношения, администрирование, бюджет, ориентированный на результат, бюджетный процесс, децентрализация.

Как известно, развитие современной рыночной экономики определяется многочисленными параметрами, к числу которых необходимо отнести бюджеты (центральный и местные), формируемые преимущественно за счет налогов.

Бюджетные отношения, возникающие в процессе социально-экономической и хозяйственной деятельности, прохождение финансовых потоков, возникающих внутри государства, характеризуются множественными связями и охватывают все без исключения структурные уровни субъектов экономики и формы финансовых взаимоотношений [1].

Социально-экономическое развитие необходимо анализировать с точки зрения бюджетного процесса, поскольку бюджет является фактическим потребителем «результатов» воздействия экономической системы.

На наш взгляд, следует отметить, что структура административно-территориального управления при этом оказывает свое воздействие на характер бюджетного процесса, что также требует дополнительного понимания и осмысления.

Бюджетный процесс строится, в частности, на межбюджетных отношениях, которыми принято считать отношения, складывающиеся в бюджетном процессе между вышестоящим и нижестоящим уровнями бюджетов.

Как показывают данные, состав административно-территориальных единиц нашего государства на начало 2017 г. выглядит следующим образом: 14 областей, 87 городов (в том числе 2 города республиканского значения (Астана, Алматы), 38 городов областного значения и

47 городов районного значения), 177 районов (в том числе 17 районов в городах: 8 – в Алматы, 4 – в Шымкенте, 3 – в Астане и 2 – в Караганде), 30 поселков и 6668 сел. В стране 26 поселковых администраций (в том числе 19 состоят из одного поселка) и 2295 окружных администраций (в том числе 543 состоящих из одного самостоятельного населенного пункта) и 76 сельских администраций [2].

Согласно вышесказанному между всеми субъектами республики строятся определенные отношения по вопросам политики, экономики, социальной сферы, а значит, можно с уверенностью сказать, что роль межбюджетных отношений в данном вопросе немаловажна.

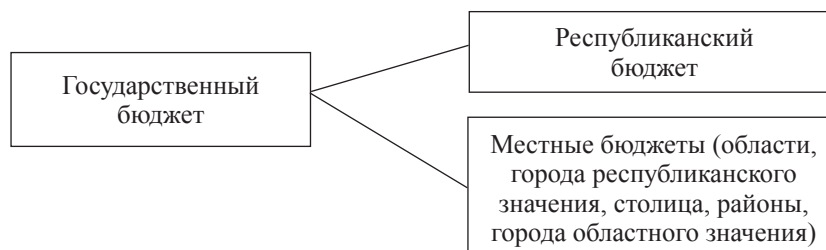


Рисунок 1 – Бюджетное устройство Республики Казахстан

Бюджет административно-территориальных подразделений (местный бюджет) есть форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для выполнения функций и решения задач, отнесенных к предметам ведения местного управления, что позволяет отнести его к функциональной системе обеспечения экономического развития.

С позиций теории муниципальных (местных) финансов термин «местный бюджет» может пониматься как совокупность экономических отношений между юридическими и физическими лицами как участниками формирования и использования аккумулированного централизованного фонда финансовых средств конкретного местного (муниципального) образования. Обобщая существующие подходы к определению сущности местных бюджетов, следует выделить следующие их основные аспекты:

- ♦ объективную экономическую категорию;
- ♦ основной финансовый план органов местного управления;
- ♦ активный компонент местной бюджетной политики;
- ♦ экономический метод управления территорией.

Специфика местных бюджетов заключается в том, что они носят перераспределительный характер в межбюджетных отношениях, что проявляется в последующем перераспределении средств между отраслями экономики, территориями, производственной и непроизводственной сферами, различными слоями населения. Это определяет масштабы и эффективность влияния бюджетов на социально-экономическое развитие административно-территориальных единиц.

В настоящее время в бюджетной системе Казахстана происходят несколько процессов, направленных на повышение эффективности функционирования механизма взаимодействия между различными уровнями бюджета. Это постепенный переход к бюджетной децентрализации и бюджетированию, ориентированному на результат.

Как отмечают современные исследователи, «бюджетная децентрализация» – это способ организации бюджетной системы страны и отношений между бюджетами различных уровней. Бюджетная децентрализация вызывает определенные качественные изменения в системе распределения функций между всеми бюджетными уровнями, способствует развитию управленческих способностей на уровне центрального, регионального и местного управления, что в последующем влечет за собой соответствующую перестройку институциональных уктур.

Еще в далеком 2004 г. в Казахстане начался последовательный процесс децентрализации, передачи на местный уровень функций и полномочий, что заметно укрепляет низовой уровень местной власти, расширяет полномочия акимов сельских округов, наделяет правами администраторов бюджетных программ.

Развитие децентрализации позволяет формировать местное самоуправление как основу развития гражданского общества и важного атрибута демократического государства. Потому в системе новых общественно-политических и социально-экономических условий в Казахстане становление этого института выдвигается на одно из первых мест, как это и предусмотрено Конституцией.

Бюджетирование, ориентированное на результаты (БОР), является инструментом повышения эффективности государственных расходов. БОР стимулирует государственные органы концентрировать внимание на целях и конечных результатах их деятельности. Ключевым моментом БОР является определение конечных результатов расходования бюджетных средств и показателей, в результате которых можно делать вывод о степени достижения поставленных целей, то есть достигнута ли удовлетворенность качеством оказанных услуг конкретными получателями.

Существующую модель зачастую называют затратной, поскольку она распределяет общий объем расходов между ведомствами – получателями бюджетных ресурсов, а в модели БОР увязываются объем и структура бюджетных расходов с приоритетами государственной политики, учитываются социально значимые ожидания и фактические результаты.

Если затратный метод перекладывает уровень ответственности за целевое использование бюджетных средств на государственные органы, то БОР выступает за качество государственных услуг и, соответственно, повышение этого качества [3].

Система БОР преследует общую цель повышения эффективности управления государственным сектором, в результате чего ожидается более эффективное распределение бюджетных ресурсов государством между приоритетными направлениями государственной политики и повышается эффективность их использования. Значимость БОР заключается в том, что правительство ставит цели, которые будут отвечать потребностям и ожиданиям населения страны, и оценивается степень достижения поставленных целей.

К критериям оценки работы государственных органов по БОР следует отнести:

- ♦ экономический эффект государственных программ, который зависит напрямую от объема оказанных услуг и затрат на них;
- ♦ социальный эффект, в результате которого достигается положительный результат социальных программ развития общества.

Модель БОР уникальна в том, что она является гибкой, администраторы бюджетных программ могут позволить корректировку годового финансового плана по итогам системного мониторинга результативности управления, принимать решения и меры по совершенствованию государственного управления, стимулировать субъекты по вопросам достижения высоких показателей социально-экономического развития. Модель БОР заключается в прозрачности бюджетных расходов, вследствие чего недоосвоение бюджетных средств должно кануть в лету [4].

Для выбора путей и средств развития механизмов формирования поступлений в местные бюджеты важно и дальше изучать опыт и практику развитых западных стран. Как известно, в конце 1990–начале 2000-х гг. в ряде европейских государств были реализованы налогово-бюджетные реформы, которые значительно повысили уровень фискальной автономии региональных и местных органов власти [5].

В развитых странах местное самоуправление действует в значительной мере за счет бюджетов вышестоящих уровней власти. Подобная забота и поддержка государства в конечном счете экономически выгодна, прежде всего для самого государства. Обеспечение гарантированного минимума текущих потребностей граждан – задача государственной важности. Оно должно осуществляться за счет государственных средств. А между тем органы местного самоуправления, являясь властью, создаваемой населением из людей, знающих все локальные проблемы и, главное, действующих буквально на глазах своих избирателей, будут располагать финансовыми возможностями для эффективного отправления вверенных им полномочий.

Необходимо отметить, что именно из этой философии исходят страны Западной Европы, проводя реформы децентрализации, предусматривающие передачу полномочий по обеспечению жизнедеятельности граждан на низовой уровень вместе с дотациями, обеспечивающими местные бюджеты на 40–70%.

Проведенное нами исследование структуры и ставок местных налогов в западных странах позволяет разделить их на следующие группы:

- ♦ собственные налоги, которые собираются только на данной территории (прямые и косвенные);
- ♦ надбавки к общегосударственным налогам, отчисляющиеся в определенном проценте в местный бюджет;
- ♦ разного рода коммунальные сборы на гостиницы, зрелища, отдельные виды транспорта;
- ♦ налоги, связанные с загрязнением экологии, направленные на защиту окружающей среды.

Следует также отметить, что опыт зарубежных стран показывает, что в системе налогового законодательства независимо от уровня налогового обложения наблюдается наличие значительного количества налогов и платежей [6].

Аналогичная ситуация сложилась и в Казахстане, где, помимо крупных платежей, составляющих основу налоговой системы, применяется множество относительно небольших налогов, сборов, платежей, пошлин с небольшими объемами поступлений, а также различных платежей по административным штрафам, пени, санкциям, взысканиям, налагаемых государственными органами, их подразделениями, представляющих в целом отдельную группу – «непроизводственные платежи». Отдельной финансовой категории рассматриваемое понятие не представляет, хотя входит в состав категории «государственные доходы». Сложившаяся практика выделения непроизводственных платежей в налоговой системе Казахстана вызвана потребностями классификации налоговых и других обязательных платежей для акцентированного их администрирования.

С точки зрения фискальной теории природа обязательных платежей в пользу государства состоит в необходимости поддержания эквивалентности получаемых услуг их пользователями, с одной стороны, и стоимости этих услуг со стороны производителей, в данном случае – государственных органов, служб. Производитель услуг – государство несет определенные издержки в процессе их создания и предоставления, для чего содержит аппарат учреждений, инфраструктурные объекты, вкладывает значительные инвестиции в их развитие. Упомянутые издержки выступают в форме государственных расходов. Такие издержки могут быть сосредоточены во времени и в пространстве, то есть осуществлены в прошлом, или возникнуть в будущем; например, возмещение некоторых исторических затрат, расходов будущих периодов; значительная часть издержек формируется в текущем периоде в ходе производства услуг.

В рыночной системе любое действие, процесс, явление, приносящее полезность, выгоду, доход одному субъекту, должно быть относительно эквивалентно компенсировано другому субъекту. А поскольку государство является основным производителем и поставщиком общественных услуг, благ, товаров, налоги, другие обязательные платежи являются платой за эти услуги, блага, товары со стороны их потребителей. Следовательно, отношения между государством и субъектами представляются как эквивалентные в масштабах всего общества.

Размер платы за услуги дифференцирован в целом от любой деятельности субъекта, которая выражается в полученном доходе или другом виде полезности: владении имуществом, активами, возможности осуществления определенных процессов. Налоги дифференцируют плату за услуги достаточно приемлемо, в зависимости от масштабов деятельности (корпоративный подоходный налог, взимаемый пропорциональным способом, НДС – от объема добавленной стоимости и т.д.). Но ряд услуг требует все-таки более глубокой и точной компенсации. Эту нишу и восполняют мелкие обязательные платежи – сборы, платы и им подобные, относимые к непроизводственным. Именно в этом состоит экономическая сущность непроизводственных платежей как всеохватывающей системы учета и покрытия издержек государства и через него – всего общества для обеспечения эквивалентности предоставляемых услуг. Отсюда вытекает назначение непроизводственных платежей – усилить дифференцированную эквивалентность между государством и потребителями его услуг.

Дифференциация и развитие фискальной системы связываются с наличием у финансов принципа множественности, то есть охвата финансовыми отношениями многообразных процессов в обязательном, неотвратимом, директивном порядке на всех уровнях управления экономической и социальной сферами. Но если сами эти отношения на макроуровне регулируются и связываются с уплатой основных, системообразующих налогов, то на низовых уровнях – в малом бизнесе, домашних хозяйствах, индивидуальном предпринимательстве – эти процессы

обеспечиваются в значительной степени через сборы, платы, пошлины и другие непрямые платежи.

Второй стороной финансовых отношений государства и субъектов является компенсация отрицательных действий субъектов, наносящих урон – прямой или косвенный, материальный или моральный обществу, отдельным сообществам, гражданам со стороны субъектов в силу намеренных, непреднамеренных, неосторожных, случайных действий. В таких случаях субъект, допустивший подобные действия, обязан возместить ущерб в денежном эквиваленте, полностью или частично, сразу или по частям. Такие отношения облекаются в принудительные формы, имеющие схожесть с финансовыми, то есть обязательными для исполнения, принудительными и выражаются в виде административных штрафов. В определенном смысле эта часть отношений имеет превентивный (предупредительный) характер.

Еще одна часть отношений субъектов хозяйствования и государства – разного рода регистрационные, лицензионные сборы, государственная пошлина за всевозможное совершение действий со стороны уполномоченных государственных структур. Это связано с необходимостью оформления правоустанавливающих документов на разные виды собственности: имущество, землю, активы, что необходимо субъектам для институционального и легального обеспечения бизнеса.

Роль непрямых платежей, помимо их фискального назначения для формирования местных бюджетов, состоит в том, что они опосредуют легальные взаимоотношения государства (в лице государственных органов) и бизнеса, тем самым способствуют уменьшению неформальных отношений, коррупционных связей, что в современном Казахстане является приоритетной задачей. Посредством этого инструмента бизнес и власть сосуществуют в нормальном институционально-законодательном режиме, на взаимовыгодных началах [7].

Таким образом, обобщая изложенное, можно свести сущность непрямых платежей к таким основным чертам, как эквивалентный характер непрямых платежей; необходимый, вынужденный характер (в отличие от директивного – для налогов); фискальная множественность, то есть охват значительного числа процессов, действий, актов, подпадающих под отношения участников.

Следовательно, можно определить, что непрямые платежи – это финансовые отношения, возникающие между государством и другими субъектами по поводу уплаты в государственный бюджет денежных сумм, эквивалентных полезности (выгоде), полученной ими за совершенные со стороны государства действия, или нарушений, повлекших отрицательные последствия (потери, убытки) у участников отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Утибаев Б.С., Жунусова Р.М., Саткалиева В.А. Государственный бюджет: учебник / под общей ред. к.э.н., доцента Б.С. Утибаева. – Алматы: Экономика, 2006. – 412 с.
- 2 Административно-территориальные единицы Республики Казахстан на начало 2017 года: // wikipedia.org/wiki/Казахстан.
- 3 Омирбаев С.М., Интыкбаева С.Ж., Адамбекова А.А., Парманова Р.С. Государственный бюджет: учебник. – Алматы: ТОО РПИК «Дәуір», 2011. – 632 с.
- 4 Бюджетирование, ориентированное на результат: // www.zakon.kz.
- 5 Мельников В.Д. Финансы: учебник. – Алматы: Экономика, 2012. – 808 с.
- 6 Балтина А.М., Волохина В.А., Попов Н.В. Финансовые системы зарубежных стран. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 212 с.
- 7 Куашбаев С., Джуманов А.М. Финансы: учеб. пособие. – Алматы: Экономика, 2009. – 760 с.

Андатпа

Ұсынылған мақалада бюджеттік қарым-қатынас сұрақтары бюджетаралық қарым-қатынастарды орталықсыздандырудың контекстінде қарастырылған, яғни осының нәтижесінде аймақтық (жергілікті бюджеттер), жалпы мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық бағдарламалар жүзеге асырылады. Бюджетаралық қарым-қатынастар жергілікті бюджеттердің өндірістік емес төлемдерін бюджеттік әкімшіліктендіру негізінде қарастырады. Сонымен қатар, Қазақстан Республикасының бюджеттік жүйесінің құрылымы анықталып,

сызба түрінде көрсетілген. Жергілікті бюджеттердің мәнін анықтаудың негізгі аспектілері мен тәсілдері біріктірілген: экономикалық категориясы, қаржылық жоспары, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының басқару әдістері мен негізгі компоненттері. Бюджеттік процесстің функциялары мен өкілеттіліктерін жергілікті бюджетке табыстау сұрақтарын орталықсыздандыру аспектілері қарастырылған, яғни бұл төменгі жергілікті билік органдарын нығайтып, ауылдық округтердің әкімдерінің өкілеттерін кеңейтіп, бюджеттік бағдарламалардың әкімшілеріне құқық беруіне ықпал етті. Мемлекеттік шығыстардың тиімділігін арттыру құралы ретінде қызмет ететін, бюджеттік қаражаттар мен көрсеткіштерді шығындау нәтижесін анықтайтын нәтижеге бағытталған қолданыстағы бюджеттеудің мағынасы ұсынылған. Нәтижесінде мемлекеттік саясаттың мақсаты орындалады, атап айтқанда, көрсетілетін қызметті алушылар сапаға қол жеткізді.

Тірек сөздер: бюджет, бюджеттік қарым-қатынас, әкімшіліктендіру, бюджет, нәтижеге бағытталған, бюджеттік процесс, орталықсыздандыру.

Abstract

In the present article questions of the budgetary relations in the context of decentralization of the interbudgetary relations as a result of which there is an implementation of programs of social and economic development of regions (local budgets) in particular, and the states in general are considered. The interbudgetary relations are presented from the point of view of the budgetary administration concerning the specification of non-productive payments of local budgets. The structure of creation of the budgetary system of the Republic of Kazakhstan is also defined and schematically presented. The existing approaches and the main aspects to determination of essence of local budgets are generalized: economic category, the financial plan, main component and methods of management at the level of local governments. The aspect of decentralization concerning delegation of functions and powers of the budgetary process to local budgets is considered that promotes strengthening of the grassroots levels of bodies of a local authority, broadening of powers of akims of rural districts, authorization of administrators of the budgetary programs. The value of the existing budgeting focused on results which serves as the instrument of increase in efficiency of the public expenditures is presented, it defines the final results of expenditure of budgetary funds and indicators as a result of which the objectives of state policy, in particular quality of the rendered services to recipients are achieved.

Key words: budget, budgetary relations, administration, budget, focused on result, budgetary process, decentralization.