

УДК 336.14

Л. Н. Бурлаков,
к. э. н., доцент кафедры
«Государственное управление
и государственная служба»
Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

БЮДЖЕТ И СОБСТВЕННОСТЬ – ОСНОВА РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В данной статье дано обоснование направлений развития финансово-экономической базы субъектов местного самоуправления, а также сформулированы предложения по совершенствованию механизмов формирования и распределения источников доходов местных бюджетов.

Ключевые слова: местное самоуправление (МСУ), бюджет МСУ, собственность МСУ, источник доходов бюджетов МСУ, сходы и собрания представителей местного сообщества.

Аңдатпа

Бұл мақалада жергілікті өзін-өзі басқару субъектілерінің қаржылық-экономикалық базасының даму бағыттарының негіздемесі, сонымен қатар жергілікті бюджеттердің табыс көздерін қалыптастыру және бөлу тетіктерін жетілдіру бойынша ұсыныстар тұжырымдалған.

Тірек сөздер: жергілікті өзін-өзі басқару (ЖӨБ), ЖӨБ бюджеті, ЖӨБ меншігі, ЖӨБ бюджеттерінің табыс көздері, жергілікті қауымдастық өкілдерінің жиналыстары мен жиындары.

Abstract

This article deals with the rationale for the directions of financial and economic basis development of local government entities, as well as proposals on the improvement of mechanisms for formation and distribution of local budgets revenues.

Key words: local self-government (LSG), LSG budget, LSG ownership, LSG source of budget revenue, local community assemblies and meetings.

Задача, поставленная Президентом страны, Лидером Нации Н. А. Назарбаевым по формированию транспарентного и подотчетного государства, предполагает вовлечение заинтересованных граждан в процесс принятия решений госорганами всех уровней, участие представителей общественности в распределении бюджетных средств в регионах и передачу институтам гражданского общества полномочий по оказанию социально значимых государственных услуг.

Механизм решения этой задачи нашел свое отражение в Плане нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», где участие граждан в процессе принятия решений заявлено «через развитие саморегулирования и местного самоуправления». Кроме того, в сельских населенных пунктах и городах районного значения планируется ввести «самостоятельный бюджет местного самоуправления» [1].

Практическая реализация соответствующих мер так или иначе станет определенным шагом вперед в ходе формирования в Казахстане местного самоуправления (МСУ), которое имеет достаточно сложную историю. Тем более, что в текущем 2015 году начался второй этап реализации Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года. Данный процесс, аналогично многим официальным планам и программам, должен завершиться в 2020 году и привести в конечном итоге к созданию эффективной системы органов МСУ, «обладающих определенной экономической и финансовой самостоятельностью, способных оказать помощь государству в проведении социально-экономических преобразований и решать различные вопросы местного значения» [2].

В настоящее время в Парламенте РК рассматривается проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты

Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления» (далее – законопроект). Законопроект разработан в целях дальнейшей реализации Концепции развития местного самоуправления, а также во исполнение задач, изложенных в Плате нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ», касательно внедрения «самостоятельного бюджета местного самоуправления на уровне города районного значения, села, поселка и сельского округа» [1].

Как известно, в целях реализации задач первого этапа Концепции в 2013 году был принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития местного самоуправления», предусматривающий проведение выборов акимов сельских округов, в котором также были закреплены нормы по определению полномочий органов местного самоуправления и их ответственности, регламентированы полномочия и порядок формирования и проведения собраний и сходов, оформления их решений и обязательность обсуждения собранием или сходом вопросов финансирования мероприятий местного значения.

На сегодняшний день аппараты акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов не имеют самостоятельного бюджета, но являются администраторами 19 бюджетных программ. Эти расходы предусматриваются в составе бюджета района (города областного значения) и утверждаются соответствующими маслихатами.

Кроме того, для оперативного решения вопросов местного значения расходуются средства контрольных счетов наличности органов местного самоуправления (далее – КСН), пополняемых за счет предусмотренных законодательством доходных источников местного самоуправления. Планы поступлений и расходов средств КСН утверждаются акимами городов районного значения, сел, поселков и сельских округов по согласованию с собранием местного сообщества.

В настоящее время, в соответствии с Законом РК от 28 ноября 2014 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения», на КСН органов местного самоуправления переданы поступления от 4 видов налогов, поступающих до 1 апреля 2015 года в областной и районные бюджеты: индивидуальный подоходный налог с доходов, не облагаемых у источников выплаты (индивидуальных предпринимателей), налог на имущество физических лиц, налог на транспорт с физических лиц и земельный налог с физических лиц на земли населенных пунктов.

Кроме того, с 2016 года планируется передать местному самоуправлению дополнительно поступления от двух видов налогов с юридических лиц – на транспорт и земельный налог.

Внедрение же самостоятельного бюджета местного самоуправления, как четвертого уровня госбюджета, Правительство предлагает начать с 2018 года в административно-территориальных единицах с населением более 2 тыс. человек, а повсеместное внедрение – после 2020 года.

При этом доходная часть самостоятельного бюджета местного самоуправления будет состоять из собственных доходов (налоговые и неналоговые поступления), субвенций из районного (города областного значения) бюджета и целевых трансфертов из вышестоящих бюджетов.

Законопроектом предлагается утверждение самостоятельного бюджета местного самоуправления возложить сначала на маслихат района, а в последующем проработать вопрос создания представительного органа местного самоуправления на базе его собрания, который и утверждал бы этот бюджет.

Исполнение самостоятельного бюджета планируется возложить на аппарат акима.

Однако все перечисленные поправки и дополнения в проект закона носят косметический характер и не могут привести к созданию реального местного самоуправления, обеспеченного коммунальной собственностью и полноценным бюджетом.

Как уже было отмечено, акимы низового уровня являются администраторами 19 бюджетных программ. В то же время анализ действующих законодательных актов показал, что акимы города районного значения (села, поселка, сельского округа) наделены 67 функциями и полномочиями, которые зафиксированы в 5 кодексах и 21 законе. Таким образом 2/3 их функций не обеспечены соответствующим финансированием и просто физически не могут быть осуществлены.

Теперь рассмотрим, насколько полно из предполагаемых источников пополнения может обеспечиваться бюджет местного самоуправления.

В настоящее время доля местных налогов в общем объеме местных бюджетов очень невелика и составляет около 10–15 процентов. В целом, бюджетная система страны, несмотря на ряд успешно проведенных реформ, продолжает оставаться сильно централизованной. Чтобы не быть голословными, приведем конкретные цифры, взятые из статистической отчетности.

Так, согласно данным исполнения государственного бюджета по состоянию на 1.01.2015 года, на долю аппаратов акимов сельских округов приходится 1,58 % расходов государственного бюджета, или 139 590 млн тенге. На долю районного бюджета приходится 16,85 % расходов государственного бюджета, или 1 486 392 млн тенге, на долю областного бюджета – 22,84 %, или 2 014 431 млн тенге, республиканский бюджет составляет 58,73 % государственного бюджета, или 5 179 934 млн тенге [3]. Согласно данным исполнения государственного бюджета по состоянию на 1.01.2014 года на долю аппаратов акимов сельских округов приходится 1,66 % расходов государственного бюджета, или 124 124 млн тенге. На долю районного бюджета приходится 17,53 % расходов государственного бюджета, или 1 312 187 млн тенге, на долю областного бюджета – 23,01 %, или 1 722 950 млн тенге, республиканский бюджет составляет 57,8 % государственного бюджета, или 4 327 230 млн тенге [4].

Согласно данным исполнения государственного бюджета по состоянию на 1.01.2006 года на долю аппаратов акимов сельских округов приходилось 0,78 % расходов государственного бюджета, или 17 666 млн тенге, по итогам 2010 года расходы аппаратов акимов сельских округов составили 74 251 млн тенге, или 1,42 % государственного бюджета, по итогам 2011 года – 86 544 млн тенге, или 1,37 % государственного бюджета, по итогам 2010 года – 101 816 млн тенге или 1,43 % [5, 6, 7, 8].

Естественно, что расходы на решение вопросов местного значения предусмотрены в государственном бюджете в гораздо большем объеме, нежели только на уровне аппарата акима сельского округа, но предусмотрены они на уровне областного и районного бюджетов. Соответственно распорядителями бюджетных средств являются вышестоящие акиматы либо подчиненные им местные исполнительные органы. Кроме этого, нужно учитывать, что хоть и на долю республиканского бюджета по итогам исполнения года приходится до 60 % государственного бюджета, все же через республиканский бюджет распределяется до 25 % средств государственного бюджета, предусмотренных для местного бюджета. То есть доля республиканского бюджета составляет до 85 % государственного бюджета, а остальные 15 % составляют средства местного. В процессе исполнения 25 % средств государственного бюджета передается областным бюджетам через механизм трансфертного финансирования. Данный механизм сопровождается подписанием соглашений о принятии обязательств со стороны местных исполнительных органов, на первом этапе между центральными исполнительными органами и акимом области, затем заключается согласие между акимом области и акимом района [9]. В конечном итоге зачастую бывают моменты задержек перечисления бюджетных средств между уровнями бюджетов, и это приводит к срывам сроков.

Кроме этого, бюджетная централизация финансов приводит к возникновению коррупционных ситуаций на государственной службе, в основном в сфере государственных закупок. Концентрация значительной части бюджетных средств на уровне области и

районов ставит органы местного самоуправления в лице акимов сельского уровня в зависимое положение от акиматов района и области. В то же время концентрация до 85 % средств государственного бюджета на центральном уровне демонстрирует чрезмерную зависимость областных бюджетов от централизованных трансферов республиканского бюджета, снижает активность акиматов в региональном развитии и повышении потенциала территорий.

Все это в свою очередь сильно ограничивает возможности местного самоуправления на уровне сельского округа при самостоятельном решении проблем, ставит их в зависимость от органов государственной власти. Нельзя не отметить мизерность доли бюджета сельского уровня по сравнению с государственным бюджетом, составляющую всего лишь до двух процентов от объема всего государственного бюджета. Начиная с 2006 года по сегодняшний день ситуация с бюджетом сельского уровня не изменилась, и планируемая передача в 2016 году двух видов налогов (земельного и транспортного) положения дел не улучшит.

Еще одним серьезным ограничением на сегодняшний день является отсутствие собственности местного самоуправления. Как правило, любая хозяйственная деятельность предполагает наличие собственности. В развитых странах мира местное самоуправление владеет муниципальной собственностью. Имущество, находящееся в коммунальной собственности, в соответствии с законодательством Республики Казахстан, может быть районным или областным коммунальным имуществом [10].

Но у нас нет даже закона «О коммунальной собственности», который бы конкретизировал понятия собственности: областной, районной и поселковой (сельской). Поэтому необходимо такой закон разработать в первую очередь. Но чтобы полностью реализовать установки Концепции «О развитии местного самоуправления в РК» нужен целый пакет законов о МСУ.

Пакет законодательных и нормативных правовых актов, на основании которых создается и функционирует местное самоуправление, в рамках II этапа Концепции, на наш взгляд, должен состоять из трех блоков:

- а) структурно-законодательного блока, состоящего из законов и подзаконных актов, регулирующих общие принципы создания и функционирования органов местного самоуправления, их взаимодействия с государственными органами;
- б) финансово-экономического блока, где бы были сосредоточены законодательные акты, создающие правовое поле для обеспечения органов МСУ финансовыми ресурсами;
- в) организационного блока, для организационной поддержки процесса становления и развития местного самоуправления, который бы включал в себя меры по государственной поддержке МСУ, в том числе и специальную программу «Государственная поддержка развития местного самоуправления в Республике Казахстан», основанную на Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2020 года.

Большое значение для создания полноценной системы местного самоуправления в Республике Казахстан имеет его соответствие принципам Европейской хартии местного самоуправления. Среди ее основных принципов, кроме обязательной выборности органов МСУ, наличия четкой правовой базы, отсутствия вертикали подчиненности, большое значение имеет право иметь свой бюджет и самостоятельно распоряжаться ресурсами.

Причем, прежде всего, необходимо принять полноценный Закон «О местном самоуправлении в Республике Казахстан» и внести поправки в Бюджетный и Налоговый кодексы, в части введения нового понятия «бюджет акима города районного значения, села, поселка и сельского округа» как самостоятельного уровня бюджета и налоговых источников его наполнения.

Кроме того, Бюджетный кодекс необходимо дополнить новыми статьями и пунктами, регламентирующими:

- порядок и сроки формирования, рассмотрения, утверждения, исполнения (в том числе проведения уточнений и корректировок) бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- порядок и сроки подготовки проекта соответствующего решения о бюджете акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- порядок и сроки подготовки проекта соответствующего постановления о реализации бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- формы регулирования межбюджетных отношений между бюджетами районов (городов областного значения) и бюджетами акимов городов районного значения, сел, поселков и сельских округов;
- перечень налоговых и неналоговых поступлений, которые будут составлять доходную часть бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа;
- направления, по которым будут осуществляться расходы бюджета акима города районного значения, села, поселка и сельского округа.

На наш взгляд, бюджет низового уровня местного самоуправления должен включать в себя следующие налоговые и неналоговые поступления:

- 1) Индивидуальный подоходный налог по нормативам распределения доходов, установленным областным маслихатом;
- 2) Социальный налог по нормативам распределения доходов, установленным областным маслихатом;
- 3) Налог на имущество физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц;
- 4) Земельный налог;
- 5) Единый земельный налог;
- 6) Налог на транспортные средства с физических и юридических лиц;
- 7) Акцизы;
- 8) Плата за пользование земельными участками;
- 9) Сбор за государственную регистрацию индивидуальных предпринимателей;
- 10) Лицензионный сбор за право занятия отдельными видами деятельности;
- 11) Сбор за государственную регистрацию юридических лиц;
- 12) Сбор с аукционов;
- 13) Сбор за государственную регистрацию механических транспортных средств и прицепов;
- 14) Сбор за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 15) Плата за размещение наружной (визуальной) рекламы в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования и в населенных пунктах.

Следует определить также источники неналоговых платежей в бюджеты МСУ в виде штрафов, пени др. В случаях, когда этих средств недостаточно, чтобы орган МСУ мог финансировать свои расходы, такие как содержать школу, ФАП или больницу, из вышестоящего бюджета должны выделяться выравнивающие трансферы, чтобы обеспечить минимальный уровень бюджетной обеспеченности.

Таким образом, с созданием МСУ необходимо перераспределить полномочия, и соответственно, доходы и расходы между уровнями государственного и местного самоуправления.

Каждый гражданин, независимо от того, где он проживает, платит налоги один раз (реализация принципа справедливости налогообложения). Для него не имеет значения, в какой бюджет поступают эти средства, взамен он хочет получать услуги, блага. Практика показала, что природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, затруднительно четко выделить собственно местные дела, отличные от общегосударственных. МСУ одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и местного значения, что нашло свое отражение в современной трактовке этого понятия, данного в Концепции.

Но единственно возможным решением для успешного движения Казахстана на пути демократического развития является реформирование существующего местного государственного управления и выделение функций и бюджетов для создания жизнеспособного местного самоуправления.

Одновременно необходимо определиться с принадлежностью средств самостоятельного бюджета местного самоуправления к виду собственности.

На сегодня вся коммунальная собственность на селе входит в состав коммунальной собственности района и управляется акиматом района. Поэтому формирование самостоятельного бюджета местного самоуправления как четвертого уровня государственного бюджета вызывает потребность в образовании института «коммунальной собственности местного самоуправления», как нового уровня государственной коммунальной собственности, которого сегодня нет.

В этой связи считаем целесообразным законодательно ввести институт «коммунальной собственности местного самоуправления», отразив его в Гражданском кодексе и Законе Республики Казахстан «О государственном имуществе». В состав «коммунальной собственности местного самоуправления» должны входить средства его самостоятельного бюджета.

Как показывает опыт зарубежных стран, наличие у каждого из органов местного самоуправления реального полноценного бюджета и собственности укрепляет их экономическую самостоятельность, активизирует хозяйственную деятельность, позволяет им развивать инфраструктуру на закрепленной территории, расширять экономический потенциал, выявлять и использовать резервы финансовых ресурсов.

В данном вопросе наиболее интересным представляется опыт Польши, имеющей схожее с Казахстаном административно-территориальное деление. На уровне гмины – нижнего уровня управления в Польше создано полноценное самоуправление с самостоятельным бюджетом.

Бюджет гмины состоит из собственных доходов, общих субвенций и целевых дотаций, утверждается советом гмины и исполняется вуйтом (исполнительный орган гмины).

Доходы гмины составляют:

1) Собственные доходы, которые состоят из поступлений подоходного налога физических и юридических лиц в соответствии с установленными соотношениями, а также поступлений местных налогов на недвижимость, аграрного, лесного, на транспортные средства, за собак, подоходного налога, оплачиваемого кредитной карточкой физических лиц, на наследство и дарственные, на доходы по гражданско-правовым договорам и местных сборов;

2) Общая субвенция, состоящая из просветительской, компенсационной и эквивалентной частей;

3) Целевые дотации из государственного бюджета на реализацию порученных задач правительственной администрацией, на реализацию собственных задач, на ликвидацию непосредственных угроз безопасности и общественному порядку, на выполнение задач, вытекающих из международных договоров.

На сегодня гмины в Польше являются наиболее сильными в финансовом отношении единицами местного самоуправления.

Опыт Польши в области формирования собственности органов местного самоуправления примечателен среди постсоциалистических стран. Закон «О едином самоуправлении», принятый в 1990 году, создал единицу местного самоуправления. Соответственно центральные органы передавали определенную часть полномочий местным органам власти. Органы центральной администрации, согласно закону, должны были передать часть имущества. Из закона следует, что местному самоуправлению передается государственное имущество, принадлежащее органам центральной администрации, а также подчиненным им структурам. Были переданы все активы: недвижимость, движимое имущество, право собственности на предприятия. Передача происходила на основании решения Воеводы, являющегося представителем центральной администрации в регионе.

Вышеуказанная система управления Польши в области формирования самостоятельного бюджета и собственности органично вписалась бы в казахстанскую практику, при передаче уровня государственного управления на уровне сельских населенных пунктов в местное самоуправление с соответствующими правовыми рамками, закрепляющими финансово-экономические основы самоуправления.

И еще на одной проблеме хотелось бы остановиться. В проекте рассматриваемого закона в качестве представительного органа самоуправления предлагается использовать собрание представителей местного сообщества. Но это какое-то аморфное образование, состав которого может постоянно меняться. Да и его созыв представляется крайне затруднительным.

Согласно Закону «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года созыв сходов и собраний относится к исключительной компетенции акимов сельских населенных пунктов и городов районного значения, даже если инициаторами их проведения выступают местные жители.

Кстати, инициаторы схода должны составлять не менее 10 % от общего числа жителей соответствующих населенных пунктов. Согласно закону «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» от 8 декабря 1993 года, к примеру, в городах районного значения и поселках численность населения составляет не менее 10 тыс. и 2–3 тыс. человек соответственно. При таком раскладе желающим провести в этих населенных пунктах сход по тем или иным вопросам надо очень серьезно постараться, чтобы убедить необходимое количество своих земляков поддержать их инициативу.

Еще более громоздким является порядок проведения собрания местного сообщества. Для этого сперва нужно провести сход, который определит состав участников собрания и срок, на который они делегируются. И только потом не менее 10 % этих лиц могут выступить с инициативой созыва собрания.

При этом, если инициатива созыва схода и/или собрания исходит от граждан, то они должны обратиться с заявлением по этому поводу к акиму района или города областного значения, в чью юрисдикцию входит соответствующий сельский или городской населенный пункт. Так что порядок проведения сходов и собраний местными жителями является разрешительным. Данную ситуацию усугубляет отсутствие в законе четких оснований для возможного отказа определенным акимом инициаторам указанных мероприятий в их проведении, а также возможности для этих людей обжаловать такое решение.

Помимо всего этого, решения сходов и собраний местных сообществ фактически должны быть одобрены местными акимами. Если же последние с ними не согласны, то либо проводятся повторные обсуждения по вопросам, вызвавшим это несогласие, либо эти вопросы передаются на рассмотрение вышестоящим акимам.

Таким образом, права жителей сел, сельских округов, поселков и городов районного значения на проведение сходов и собраний местного сообщества, реализацию принятых по их результатам решений и, следовательно, на непосредственное участие в процессе местного самоуправления сильно ограничены. Сами сходы и собрания не имеют исполнительно-распорядительных полномочий и фактически проводятся в формате общественных слушаний с рекомендательным характером принятых ими решений. Реализация же этих решений местными исполнительными органами возможна лишь тогда, когда добро на это даст местный или вышестоящий аким.

Так что, на наш взгляд, будет значительно проще продумать создание представительного органа МСУ в форме уже отработанного маслихата.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1 Назарбаев Н. А. «100 конкретных шагов: национальный план по реализации пяти институциональных реформ». *Казахстанская правда*. 20 мая 2015 г.

2 Назарбаев Н. А. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства». Казахстанская правда, 12 декабря 2012 г.

3 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за декабрь месяц 2014 года № 12 (192) // <http://www.minfin.kz>.

4 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за декабрь месяц 2013 года № 12 (180) // <http://www.minfin.kz>.

5 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за декабрь месяц 2005 года № 12 (84) // <http://www.minfin.kz>.

6 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за декабрь месяц 2010 года № 12 (144) // <http://www.minfin.kz>.

7 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за декабрь месяц 2011 года № 12 (156) // <http://www.minfin.kz>.

8 Статистический бюллетень Министерства финансов Республики Казахстан за декабрь месяц 2012 года № 12 (168) // <http://www.minfin.kz>.

9 Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.04.2015 г.) // Информационная система «Әділет» <http://adilet.zan.kz>.

10 О государственном имуществе: Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.01.2015 г.) // Информационная система «Әділет» <http://adilet.zan.kz>.

Дата поступления статьи в редакцию 13.11.2015