

ЭКОНОМИКА  
ECONOMICS  
ЭКОНОМИКА

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И НАЛОГОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ПУТИ  
РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Арман ДЮСЕНБИНОВ\*** магистрант второго курса Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, arman-23@mail.ru

<https://doi.org/10.52123/1994-2370-2020-74-3-36-46>

УДК 336.1; 336.22

МРНТИ 06.73.15

**Аннотация.** В данной статье рассмотрены особенности внедрения налогового федерализма в условиях унитарного государства. Проводится анализ внедрения четвертого уровня бюджета в Республике Казахстан, а также рассматривается опыт налоговой самостоятельности муниципалитетов стран Европейского союза. В статье анализируются слабые стороны текущей модели финансирования местного самоуправления в Республике Казахстан и состояние самоуправления в целом. Предполагается что используемая система финансирования местного сообщества не в полной мере использует экономический и инвестиционный потенциал территорий. Предлагается внедрение элементов самостоятельной фискальной политики на уровне местного самоуправления в Республике Казахстан для повышения инвестиционной привлекательности и самодостаточности бюджетов четвертого уровня.

**Ключевые слова:** Бюджет четвертого уровня, бюджетная децентрализация, налоговый федерализм, финансовая самостоятельность территории.

**JEL коды:** E62, H27, H71, H72, R58

**Аңдатпа.** Аталмыш мақалада унитарлық мемлекет жағдайында салықтық федерализмді енгізу ерекшеліктері қарастырылған. Қазақстан Республикасында төртінші деңгейдегі бюджеттің енгізу барысы сарапқа салынып, Еуропалық одақ мемлекеттерінің муниципалитеттердің салық дербестігінің тәжірибесі қарастырылады. Мақалада Қазақстан Республикасында қолданатын жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қаржыландыру жүйесінің осал жақтары және өзін-өзі басқарудың жалпы жағдайы зерттеледі. Қолданып отырған жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін қаржыландыру жүйесі аймақтардың экономикалық және инвестициялық әлеуетін толыққынды пайдаланбайды деп топшыланады. Төртінші деңгейдегі бюджеттердің өз-өзін қамту деңгейін және инвестициялық тартымдылығын көтеру үшін Қазақстан Республикасында өзін-өзі басқару деңгейінде дербес фискалды саясаттың элементтерін енгізу ұсынылады.

**Түйін сөздер:** төртінші деңгейдегі бюджет, бюджетті жекелей жүргізу, салықтық дербестік, аумақтардың қаржы дербестігі.

**JEL кодтар:** E62, H27, H71, H72, R58

**Abstract.** This article discusses the features of implementing tax federalism in a unitary state. The article analyzes the implementation of the fourth level of the budget in the Republic of Kazakhstan, as well as the experience of tax independence of municipalities in the European Union. The article analyzes the weaknesses of the current model of financing local self-government in the Republic of Kazakhstan and the state of self-government in General. It is assumed that the system used for financing the local community does not fully use the economic and investment potential of the territories. It is proposed to introduce elements of an independent fiscal policy at the local government level in the Republic of Kazakhstan to increase the investment attractiveness and self-sufficiency of the fourth-level budgets.

**Keywords:** The budget of the fourth level, fiscal decentralization, tax federalism, financial independence of the territory.

**JEL codes:** E62, H27, H71, H72, R58

\* Автор для корреспонденции: А. Дюсенбинов, arman-23@mail.ru

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

Стоит отметить, что в основе любой реформы системы местного самоуправления традиционно остается принцип сильной вертикали власти. В ранний период независимости это было связано с необходимостью сохранения сильного центрального государственного управления на огромной территории с учетом полиэтничного населения.

В настоящее время акцент сделан на создание системы эффективного государственного и местного управления, на обеспечение сбалансированного и устойчивого развития территорий. Данная политика проводится с одной стороны на основе общественного запроса граждан на участие в общественной и политической жизни государства, развития гражданских отношений, а с другой на желании Правительства снизить уровень административной и финансовой ответственности центральных государственных органов за социально-экономические процессы развития регионов.

Действующая система государственного и местного управления в Республике Казахстан основана на позициях жесткого централизованного управления и имеет несколько уровней.

В настоящий момент она имеет трехуровневую систему, которая опирается на принцип административно-территориального устройства государства. В законе Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» под регионами понимаются области, районы и сельские округа. Трехуровневая система управления территориями строго иерархична, основана на принципе прямого подчинения нижестоящего уровня вышестоящему.

Не углубляясь в детальное изучение институтов управления территориями, в общем виде ее можно представить в виде двух институтов, маслихаты – как представительные

органы и акиматы – исполнительные органы на соответствующих территориях.

В общем виде основной сферой деятельности местных исполнительных органов являются меры по стабильному и устойчивому развитию территорий, на которых они образованы и функционируют. Деятельность местных исполнительных и представительных органов по решению местных вопросов представляет собой местное государственное управление.

Местное самоуправление в Республике Казахстан представлено в формате деятельности маслихатов, а также сходов и собраний местного сообщества. Данные организационные формы местного самоуправления, за исключением маслихатов, хотя и не имеют прав юридического лица, решения, принимаемые на них, оформляются в виде протоколов, которые имеют определяющую и приоритетную силу в деятельности акима и акимата данной территории.

В настоящее время в Республике Казахстан образованы и функционируют около 2300 сельских округов (*Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан*). Управляются эти территории акимами сельских округов, с учетом мнения жителей.

Бюджетная система местного государственного управления и самоуправления в Республике Казахстан входит в единую бюджетную систему Республики Казахстан.

В соответствии со статьей 6 Бюджетного кодекса Республики Казахстан все уровни бюджета, за исключением республиканского, относятся к местным бюджетам. К таковым относятся: областной бюджет, бюджеты города республиканского значения, столицы, районный (города областного значения) бюджет, бюджеты города районного значения, села, поселка, сельского округа. Именно эти бюджеты составляют финансовую основу местного государственного управления и самоуправления.

Местный бюджет планируется на 3 календарных года, но процедура утверждения расходов и доходов

проводится ежегодно. На ежегодной основе проводится также формирование доходной части и исполнения бюджета.

Местный бюджет утверждается решением сессии маслихата соответствующего региона. Бюджет местного самоуправления или бюджет сельского округа, села, поселка, города районного значения утверждается решением сессии соответствующего районного маслихата.

В период реализации Концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан от 28 ноября 2012 года (далее – Концепция) созданы основы для расширения полномочий местного самоуправления, эффективности и самостоятельности местных исполнительных органов власти. Одним из важных направлений является обеспечение финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Реализуемые меры по развитию местного самоуправления в стране привели к созданию на уровне села, поселка, сельского округа самостоятельного бюджета четвертого уровня.

С 2018 года в сельских округах с населением свыше двух тысяч человек, а с января текущего во всех сельских округах функционирует самостоятельный бюджет местного самоуправления или бюджет четвертого уровня.

Бюджет 4 уровня формируется из следующих основных источников:

I. Самостоятельные или местные источники, к которым относятся:

1. Индивидуальный подоходный налог.
2. Транспортный налог.
3. Налог на имущество.
4. Земельный налог.
5. Плата за размещение наружной (визуальной) рекламы.
6. Неналоговые поступления.
7. Доходы от продажи основного капитала.

II. Трансферты и субвенции из вышестоящего бюджета.

Стоит отметить, что доля собственных доходов местного

самоуправления в структуре общих доходов остается довольно низкой.

Самостоятельность бюджета четвертого уровня в текущем году может быть ниже по сравнению с показателями предыдущих годов. Это вызвано тем, что в 2018-2019 годах показатель рассчитывался на основе данных сельских округов, налоговый и экономический потенциал которых выше регионов, перешедших на четвертый уровень в текущем году.

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...» (Курманова, 2019).

На этапе внедрения самостоятельного бюджета местного самоуправления планировалось, что создание еще одного уровня бюджетной системы позволит достичь следующих показателей:

1. более качественное планирование и расходование средств местного бюджета с учетом потребностей населения;
2. финансовая самостоятельность местного самоуправления;
3. активное вовлечение граждан в местное самоуправление.

Все указанные позиции стали базовыми показателями Концепции.

В текущем году истекает период реализации второго и последнего этапа Концепции, запланированного на 2015-2020 годы.

Стоит отметить, что в целом основные направления Концепции были выполнены. Очень важным шагом стало создание института самостоятельного бюджета местного самоуправления для финансовой самостоятельности территории.

В тоже время имеется ряд проблемных моментов, которые препятствуют реализации всего потенциала проводимой работы по развитию местного самоуправления.

К ним относятся в первую очередь высокая зависимость от вышестоящего бюджета, низкая активность участия граждан в местном самоуправлении, отсутствие инструментов у акимов сельских округов по повышению доходности местного бюджета.

Четвертый уровень бюджета был создан практически из тех же источников и денежных средств, которые ранее направлялись из районного бюджета на контрольные счета наличности аппаратов акима сельского округа. Процесс перераспределения был заменен прямым сбором налогов в бюджет сельского округа, села, поселка.

Акимы сельских округов работают с той же налоговой и имущественной базой, что имела на территории до внедрения четвертого уровня бюджета. Ситуация усугубляется активным процессом урбанизации в стране и депопуляцией сельских территорий. Основные статьи самостоятельных доходов местного самоуправления, такие как индивидуальный подоходный налог и налог на транспортные средства, напрямую зависят от численности проживающего в населенном пункте населения. В стране сформирована устойчивая тенденция по уменьшению доли сельских жителей в общей численности населения страны. В период с 2010 по 2020 годы доля сельского населения уменьшилась на 4,3% и составила 41,3%. За этот же период городское население увеличилось на 2119 тысяч человек (*Бюро национальной статистики Агентства по*

*стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан*).

Увеличение числа налогов, передаваемых на уровень сельского округа, не позволяет решить главную проблему – сделать сельские территории более самокупаемыми и находить новые источники доходов.

Повышение собственных доходов местного самоуправления через увеличение числа местных налогов неэффективно по ряду причин:

1) Экономика сельских территорий слабо диверсифицирована и представлена в основном сельским хозяйством и частично сферой услуг. Занятость населения достигается за счет работы бюджетных учреждений (учреждения культуры и образования, медицины, государственных учреждений), сезонных работ в агроформированиях и малой доли бизнеса в розничной торговле.

2) Инфраструктура сельских поселений не развита, а также не отвечает критериям эффективности и привлекательности для внешних и внутренних инвестиций.

3) Доля отдельных источников доходов, в особенности неналоговых поступлений (штрафы, добровольные перечисления денежных средств) очень низкая.

4) Из-за введенных в текущем году налоговых каникул для бизнеса и переноса сроков зачисления отдельных доходов доходность сельских территорий будет снижена в ближайшие три года. Это отрицательно скажется на социально-экономическом состоянии большинства территорий с четвертым уровнем бюджета.

Предоставленные инструменты по формированию самостоятельного бюджета не позволяют территориям создавать бюджеты развития, улучшать инфраструктуру и самостоятельно проводить политику по привлечению инвестиций.

Высокая зависимость от вышестоящего бюджета нивелирует все усилия по развитию местного самоуправления. Акимы сельских округов остаются пассивными исполнителями при освоении дотаций и субвенций из республиканского и областного бюджета,

которые выделяются на модернизацию и постройку инфраструктуры.

Низкая активность участия граждан в процессах местного самоуправления связана со слабой информированностью о структуре местного бюджета, недоверии к местным исполнительным органам, отсутствием практики участия в органах местного самоуправления.

Все это формирует патерналистские и высокие социальные ожидания со стороны местного населения, оно отстраняется от участия в делах местного самоуправления и не считает себя основным актором в развитии территории своего проживания.

Формальное функционирование институтов местного самоуправления приводит к отрицательным результатам в процессах развития сельских территорий. Отсутствие форматов эффективного диалога граждан с местными исполнительными органами приводит к росту социальной напряженности и некачественному планированию развития местного сообщества.

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. 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.

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 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.

Акимами 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 данной статьи 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.

Недостатки планирования и отсутствие индикаторов развития ведут к некачественному распределению средств бюджета местного сообщества. Утверждение основывается на основе проведенного анализа доходной и расходной части бюджетов четвертого уровня в Северо-Казахстанской области.

В Гражданском бюджете Северо-Казахстанской области размещены утвержденные бюджеты сельских округов на 2018-2020 годы (*Официальный интернет-ресурс акима Северо-Казахстанской области. Раздел Гражданский бюджет*).

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.

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 текущего 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 – Основные расходы местного самоуправления за период 2018-2020 год, млн. тенге**

	<b>Всего поступлений</b>	<b>Содержание аппарата</b>	<b>Бесплатный подвоз учащихся</b>	<b>Содержание сельских клубов и ДК</b>	<b>Благо устройство</b>
<b>2018</b>	1517,8	824,2	6,3	78,7	521,6
<b>2019</b>	1592,6	878,9	9,9	92,2	554,4
<b>2020</b>	8887,7	2960,2	73,6	569,2	5264,8

Примечание: таблица составлена автором на основе данных с сайта акимата Северо-Казахстанской области [http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij\\_byudzhzet.html?lang=ru](http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij_byudzhzet.html?lang=ru)

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 – Данные о собственных доходах местных бюджетов в Северо-Казахстанской области за 2018-2020 годы, млн. тенге**

	<b>Всего поступлений</b>	<b>Налоговые</b>	<b>неналоговые</b>	<b>субвенции</b>	<b>Целевые трансферты</b>
<b>2018</b>	1517,8	862,3	0,7	654,8	
<b>2019</b>	1592,6	898,3	0,4	580,2	113,7
<b>2020</b>	8887,7	1145,1	2,3	3612,4	4127,6

Примечание: таблица составлена автором на основе данных с сайта акимата Северо-Казахстанской области [http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij\\_byudzhzet.html?lang=ru](http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij_byudzhzet.html?lang=ru)

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.

Акимы сельских округов не имеют инструментов влияния на размер ставки налогов.

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

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.

Это также отвечает рекомендациям 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. 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...» (ОЭСР).

Из числа государств, входящих в состав ОЭСР, большая часть имеет унитарное устройство. Но подавляющая часть унитарных государств ОЭСР, предоставила местным органам власти право вводить собственные налоги и устанавливать региональные ставки налогов. Яркими примерами таких государств являются Финляндия, Франция, Великобритания, Польша.

Стоит отметить, что Польша и ее вариант устройства местного самоуправления принят как ориентир для Казахстана, что отмечено в Концепции.

Основной принцип самоуправления в Польше, это недопустимость наложения обязательств, не подкрепленных финансированием. Этот принцип необходимо применять при разработке Программ развития местного сообщества в Республике Казахстан. Мероприятия не подкрепленные средствами местного бюджета не должны вноситься как индикаторы развития сельских территорий.

В Финляндии доля местных и дополнительных налогов в структуре бюджетов муниципалитетов достигает 74% (Линкола, 2010). Местные налоги не нуждаются в утверждении вышестоящим уровнем управления. Самая централизованная страна Европейского Союза Франция также предоставила определенную автономию муниципалитетам в вопросах бюджетной и налоговой политики. Доля местных налогов в муниципалитетах Франции достигает 40%.

Стоит отметить высокую долю доходов от инвестиционной деятельности и доходов от продажи и аренды коммунального имущества в муниципалитетах данных государств.

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...».

Вопрос какой уровень местного государственного управления или самоуправления может инициировать вид и размер неналогового поступления, периодичность его взимания до конца не проработан.

Неясно, имеют ли право местные органы власти самостоятельно вводить собственные сборы, если понятие другие неналоговые сборы предусмотрено в Бюджетном Кодексе? Например, могут ли акимы сельских округов собирать торговый сбор с граждан, занимающихся придорожной торговлей или же обязать платить экологический налог прибывающих в регион туристов?

Необходима четкая проработка данного вопроса для устранения коррупционных и других рисков.

Одной из важных задач Концепции было изменение ментальности граждан, формирование чувства сопричастности к развитию территории на которой они проживают.

К сожалению, эта цель не достигнута за годы реализации Концепции.

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.

Имеется определенное количество налоговых инструментов, которые увеличивают инвестиционную активность. Так налоговая субсидия 1962 года в США позволила привлечь 40,7% всех чистых инвестиций промышленного сектора уже в 1963 году, т.е. уже через год после ее введения (*Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан*).

С учетом опыта США по введению налоговых льгот в 2001-2004 годах, исследователи пришли к выводу, что снижение предельных издержек на осуществление инвестиций на 1% приводит к их увеличению на 6-14%.

Опыт введения налоговых льгот в Восточной Германии в 1992-1998 годах с целью ускорения экономического развития восточных территорий показал, что инвестиции в отдельные отрасли выросли до 36,1%. (*Лазарян, Черноталова, 2017*).

Изменение подходов по формированию доходной части бюджетов местного самоуправления особенно актуально в условиях текущей экономической ситуации. Дефицит бюджета, снижение цен на основные экспортные товары, в частности нефть, рост расходов на социальный блок делает ранее использовавшуюся модель финансирования территорий неэффективной.

Также имеется прямое поручение Президента по улучшению качества бюджетных процессов на уровне местного самоуправления.

В Послании Главы государства от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» в направлении «Сильные регионы – сильная страна» поставлены следующие задачи:

- Повышение эффективности работы местных органов власти;

- ...  
- Реформа системы межбюджетных отношений;

- Вовлечение населения в формирование местных бюджетов.

Отсутствие четких целей и качественного планирования при определении параметров развития населенного пункта, делает точечные вливания с вышестоящего бюджета малоэффективными.

В этой связи необходимо выработать комплексный подход по формированию доходной части бюджетов местного самоуправления. Основанный на качественном планировании он должен максимально использовать географический, экономический, рекреационный потенциал для формирования необходимой инфраструктуры, привлекательного инвестиционного климата и расширения налогооблагаемой базы.

Принцип налогового федерализма на уровне местного самоуправления в Республике Казахстан можно реализовать по следующим направлениям:

1) передача дополнительных доходов и предоставления права местному самоуправлению устанавливать уровень ставки налога, в коридоре 10% от среднереспубликанского уровня. Это будет возможно как в сторону повышения, так и в сторону понижения налоговой ставки. Данная мера позволит использовать налоговую ставку как инструмент привлечения бизнеса и инвестиций.

Инвестиционным потенциалом регионов на сегодня остается природно-географическая особенность и сырьевая база. Регионы, которые не имеют привлекательного сырьевого, рекреационного, природного потенциала вынуждены быть зависимыми от дотационного финансирования. Сниженная ставка налога на имущество, землю и другие активы может стать серьезным инструментом привлечения бизнеса, а также фактором развития территорий. Сельские округа станут конкурировать между собой за привлечение инвестиций даже в рамках одного района.

Возможным механизмом может быть снижение ставки налога для предприятия или субъекта бизнеса пропорционально количеству созданных рабочих мест для местного населения. Этот механизм может быть применен для инвесторов, планирующих вкладывать средства в развитие территории.

2) Самостоятельное определение размера штрафа и административных сборов за определенные нарушения. К данной категории можно отнести регионы находящиеся рядом с особо охраняемыми территориями. Они могут устанавливать уровень штрафов и сборов за экологические нарушения выше среднереспубликанского уровня.

3) Предоставление отдельным регионам страны, особенно с развитой туристической инфраструктурой, права установления дополнительных налогов. К данной категории возможно отнести населенные пункты на которых расположены объекты исторического и культурного наследия.

4) Передача на уровень местного самоуправления части доходов от разработки месторождений, коммерческого использования природного и рекреационного потенциала.

5) Улучшение подходов по управлению коммунальным имуществом, в частности спортивных объектов, объектов культуры и образования.

Необходимо переформатировать деятельность этих учреждений с нацеленностью на самокупаемость. Одним из возможных инструментов может быть самостоятельное определение размера аренды коммунального имущества или передача коммунальных учреждений в доверительное управление.

Построенные в прошлом веке дома культуры, спортивные сооружения и другие административные и коммерческие помещения – это огромные энерго и ресурсозатратные здания, требующие значительных средств для их содержания.

При постройке новых зданий необходимо использовать принцип создания модульного, многофункционального здания, которое работает по принципу коворкинг-центра.

Данная мера позволит снизить расходы на содержания зданий и повысить его окупаемость.

В практике европейских стран широко распространены сборы с разрабатываемых на территории муниципалитета месторождений, используемых рекреационных ресурсов, сборы за транзит, торговые сборы, плата за парковку, содержание отдельных видов животных и т.д.

Процесс повышения ставки налога и введения новых сборов должен проходить только при одобрении местного сообщества. Собранные средства должны направляться в бюджет развития, но не текущие операционные расходы.

Исключение могут составить только расходы на содержание инфраструктуры, от пользования которой взимается налог или сбор.

Предоставление такого права регионам с четвертым уровнем бюджета, даже при условии сохранения текущей модели финансирования территорий позволит достичь следующих положительных результатов.

- Введение принципа налогового федерализма поможет территориям использовать ставку налогов как инструмент привлечения инвестиций. Появятся новые источники дохода местного бюджета и повысится конкуренция территорий. Регионы будут более качественно и эффективно использовать свой инвестиционный потенциал.

- Улучшится качество планирования бюджета и мероприятий по его реализации. При обосновании внедрения какого-либо сбора или налога местные

исполнительные органы должны предоставить местному сообществу качественно проработанный план мероприятий, на которое будут потрачены собранные деньги.

- 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 практики самостоятельности в части проведения налоговой политики местным самоуправлением требует проведения ряда организационных мероприятий.

Прежде всего это обучение специалистов акиматов районов и сельских округов, поселков, городов районного значения основам эффективного управления финансами, инвестициями и маркетингом территорий.

Внедрение принципа налогового федерализма на уровне местного самоуправления возможно включить в проект документа по развитию местного самоуправления в Республики Казахстан на период после 2020 года.

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.

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

- Брылев, М. (2016). Источники доходов самоуправляемых административно-территориальных единиц в Польше. Социум и власть, 4 (60), 84-89.
- Бюджетный кодекс Республики Казахстан.
- Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. Демографическая статистика. Административно-территориальные единицы Республики Казахстан. <https://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/5>
- Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Республики Казахстан. Демографическая статистика. Численность населения по регионам. <https://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/8>
- Грачева, В.М. (2017), Бюджетная децентрализация в странах ОЭСР: особенности федеративных и унитарных государств. Государственное управление. Электронный вестник, 60, 229-260.
- Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»
- Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан.

- Курманова, А. (2019), 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>
- Лазарян, С.С., Черноталова, М.А. (2017), Влияние налоговой политики на уровень инвестиций частного сектора. Финансовый журнал/Financial journal, 3, 71-84. [https://finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm\\_2017\\_3\\_06.pdf](https://finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm_2017_3_06.pdf)
- Линкола, Т. (2010), Система местного самоуправления в Финляндии: современные вызовы, Бюджет, 1. <http://bujet.ru/article/69262.php>
- Налоговый Кодекс Республики Казахстан.  
Официальный интернет-ресурс акима Северо-Казахстанской области. Раздел Гражданский бюджет [http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij\\_byudzhet.html?lang=ru](http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij_byudzhet.html?lang=ru)
- ОЭСР. Секретариат по международным отношениям. Подразделение по работе со странами Евразии. Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы.

## REFERENCES

- Brylev, M. (2016). Istochniki dokhodov samupravlyaemykh administrativno-territorial'nykh edinits v Pol'she [Sources of revenues of the main self-managed administrative-territorial units in Poland]. Sotsium i vlast' [Society and power], 4 (60), 84-89. (In Russian).
- Byudzhetnyi kodeks Respubliki Kazakhstan [Budget code of the Republic of Kazakhstan]. (In Russian).
- Bjuro nacional'noj statistiki Agentstva po strategicheskomu planirovaniyu i reformam Respubliki Kazahstan [Agency for Strategic planning and reforms of the Republic of Kazakhstan Bureau of National statistics]. Demograficheskaja statistika. Administrativno-territorial'nye edinicy Respubliki Kazahstan [Demographic statistics. Administrative-territorial units of the Republic of Kazakhstan.]. <https://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/5>. (In Russian).
- Bjuro nacional'noj statistiki Agentstva po strategicheskomu planirovaniyu i reformam Respubliki Kazahstan [Agency for Strategic planning and reforms of the Republic of Kazakhstan Bureau of National statistics]. Demograficheskaja statistika. Chislennost' naseleniya po regionam [Demographic statistics. Population by region]. <https://stat.gov.kz/official/industry/61/statistic/8>. (In Russian).
- Gracheva, V.M. (2017), Byudzhetnaya detsentralizatsiya v stranakh OESR: osobennosti federativnykh i unitarnykh gosudarstv [Budget Decentralisation in Federal and Unitary States: An Analysis of the OECD Statistics]. Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik [Public Administration. E-journal], 60, 229-260. (In Russian).
- Zakon Respubliki Kazahstan «Ob administrativno-territorial'nom ustroistve Respubliki Kazahstan» [Law of the Republic of Kazakhstan "On the Administrative-territorial structure of the Republic of Kazakhstan"]. (In Russian).
- Kontseptsiya razvitiya mestnogo samoupravleniya v Respublike Kazahstan [Concept of development of local self-government in the Republic of Kazakhstan]. (In Russian).
- Kurmanova, A. (2019), Vystuplenie Ajzady Kurmanovoj na pravitel'stvennom chase po vnedreniju 4-go urovnja bjudzhetna v sel'skih territorijah [Speech by Aizada Kurmanova at the government hour on the introduction of the 4th level of the budget in rural areas]. <http://www.parlam.kz/ru/blogs/kurmanova/Details/4/72766>. (In Russian).
- Lazaryan, S.S., Chernotalova, M.A. (2017), Vliyanie nalogovoi politiki na uroven' investitsii chastnogo sektora [Taxes Impact on Private Investment]. Finansovyi zhurnal [Financial journal], 3, 71-84. [https://finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm\\_2017\\_3\\_06.pdf](https://finjournal-nifi.ru/images/FILES/Journal/Archive/2017/3/articles/fm_2017_3_06.pdf). (In Russian).
- Linkola, T. (2010), Sistema mestnogo samoupravleniya v Finlyandii: sovremennye vyzovy [The system of local self-government in finland: modern challenges], Byudzhet [Budget], 1. <http://bujet.ru/article/69262.php>. (In Russian).
- Nalogovii Kodeks Respubliki Kazahstan [Tax Code of the Republic of Kazakhstan]. (In Russian).
- Ofitsial'nyi internet-resurs akima Severo-Kazahstanskoi oblasti. Razdel Grazhdanskii byudzhet [Official Internet resource of the Akim of the North Kazakhstan region. Civil budget] [http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij\\_byudzhet.html?lang=ru](http://sko.gov.kz/page/read/Grazhdanskij_byudzhet.html?lang=ru). (In Russian).
- OECD. Sekretariat po mezhdunarodnym otnosheniyam. Podrazdelenie po rabote so stranami Evrazii [Secretariat for International Relations. Division for work with the countries of Eurasia]. Reformy v Kazahstane: uspekhi, zadachi i perspektivy [Reforms in Kazakhstan: successes, challenges and prospects]. (In Russian).

## ОРТАЛЫҚСЫЗДАНДЫРУ ЖӘНЕ САЛЫҚ ФЕДЕРАЛИЗМІ: ЖЕРГІЛІКТІ ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУДЫ ДАМУ ЖОЛДАРЫ

**Арман ДЮСЕНБИНОВ**, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының екінші курс магистранты, Нұр-Сұлтан қ., Қазақстан Республикасы, [arman-23@mail.ru](mailto:arman-23@mail.ru).

## DECENTRALIZATION AND TAX FEDERALISM: WAYS TO DEVELOP LOCAL SELF-GOVERNANCE

**Arman DUSENBINOV**, Second-year Master's student of the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, [arman-23@mail.ru](mailto:arman-23@mail.ru).