

References

1. Nazarbayev N.N. Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan narodu Kazahstana «Novye vozmozhnosti razvitija v uslovijah chetvertoj promyshlennoj revoljucii», 10 janvarja, 2018 g., s.1-2. [Message of the President of the Republic of Kazakhstan to the people of Kazakhstan “New opportunities for development in the conditions of the fourth industrial revolution”]. Available at: http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-n-nazarbaeva-narodu-kazahstana-10-yanvarya-2018-g (accessed 10.01.2018)
2. Nazarbayev N.N. «Strategija «Kazahstan-2050»: novyj politicheskij kurs sostojavshegosja gosudarstva» [“Strategy” Kazakhstan-2050”: a new political course of the state held”], Kazahstanskaja pravda. [Kazakhstan’s truth], 15.12.2012, s.1-8.
3. Statisticheskie dannye s sajta Komiteta po statistike RK [Official site of the Ministry of National Economy of the Republic of Kazakhstan, Committee on statistics] Available at: <http://www.stat.gov.kz>
4. Kuchukova N.K. Modernizacija finansovoj sistemy Kazahstana v uslovijah globalizacii: monografija [Modernization of the financial system of Kazakhstan in the context of globalization: monograph] /Evrazijskij nacional’nyj universitet im. L.N. Gumileva. [Eurasian National University. L.N. Gumilyov] (Master PO, Astana, 2013)

Сведения об авторах:

Бозтай А.Б.– магистрант 2-курса специальности «Финансы», Евразийский национальный университет имени Л.Н.Гумилева, Астана, Казахстан.

Boztay A.B.– 2nd year Master of «Finance» student, L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan.

МРНТИ 10.83.21

Н.К. Кучукова

*Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева, Астана, Казахстан
(E-mail: nkuchukova@mail.ru)*

Стабилизация бюджетной системы Казахстана и политика фискальной децентрализации как фактор экономического роста

Аннотация. Статья посвящена исследованию состояния бюджетной системы Казахстана в условиях новой глобальной реальности, новых вызовов и возможностей. На основе анализа динамики государственного бюджета в кризисных условиях, роста темпов инфляции, бюджетного дефицита и госдолга выявлены проблемы ухудшения макроэкономической ситуации в стране в 2016-2017 годы и предложены меры по стабилизации бюджетной системы. Обозначены проблемы фискальной децентрализации и пути их дальнейшего развития. Рекомендовано учитывать мировые тенденции данного процесса, в частности, опыт Великобритании.

Ключевые слова: новая глобальная реальность, стабилизация бюджетной системы, модернизация экономики Казахстана, фискальная децентрализация, экономический рост.

Состояние бюджета любого государства во многом определяется макроэкономической ситуацией в стране, которая, в свою очередь, зависит как от внутренних, так и от внешних факторов. В частности, в условиях современной реальности перед Республикой Казахстан возникают новые вызовы:

-отсутствие нефтяных супердоходов в результате снижения мировых цен на нефть со 111 долл. за баррель в 2012 г. до 35 долларов в 2015 году;

- снижение спроса на казахстанскую экспортную продукцию в результате замедления экономического роста в мировой экономике. Экспорт казахстанской продукции только за один 2015 год упал на 38% или на 31 млрд.долл. по сравнению с 2014 г. (с 79,0 млрд.долл.

в 2014 г. до 48,8 млрд.долл. в 2015 г.), в основном за счет экспорта топливно-энергетических материалов. Эти вызовы создают серьезные проблемы для бюджета страны и для всей экономики. В частности, в 2015-2016 годах наблюдается ухудшение макроэкономической ситуации в стране и снижение темпов роста ВВП (таблица 1):

Таблица 1 - Темпы прироста ВВП в Республике Казахстан за 2010-2017 годы (в процентах)*

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Реальный ВВП	7,3	7,5	5,0	6,0	4,3	1,2	1,0	4,0

*Примечание: составлено автором по данным Агентства по статистике РК [1]

Сохранение низких цен на нефть на мировых товарных рынках и последние события в российско-американских отношениях, в частности вновь принятый санкционный пакет США против РФ, ввиду единого экономического пространства могут негативно отразиться на экономической ситуации в Казахстане.

Между тем, в условиях новой глобальной реальности наиболее целесообразной моделью долгосрочного развития Казахстана в условиях Четвертой промышленной революции является индустриально-инновационная модель. Необходимость реализации индустриально-инновационной модели диктуется вызовами XXI века, экономическими императивами глобализации. Для Казахстана необходимы ускоренная технологическая модернизация национальной экономики, т.е. принципиально новое качество и структура экономики, ослабление ее зависимости от энергосырьевого сектора и импорта готовой продукции, усиление роли обрабатывающей промышленности, высокотехнологичных отраслей и потребительского сектора. Для того, чтобы преодолеть ресурсоемкость экономического роста, сформировать конкурентную на мировом рынке экономику нового качества, необходимы правильный выбор и научное обоснование долгосрочных сценариев развития, обеспечивающих ресурсосберегающее эффективное использование внутренних ресурсов и формирование адекватных институциональных условий.

Инновационная деятельность и технологическая модернизация экономики определены приоритетами развития в Посланиях Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева Народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства» (14.12.2012 г.) [2], «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» (31.01.2017 г.) [3], «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» (10.01.2018 г.) [4].

Казахстан поставил перед собой амбициозную цель - войти в 30-ку самых развитых стран мира. Достижение этой цели требует существенного повышения конкурентоспособности страны и улучшения качества жизни народа, что, в свою очередь, требует колоссальных финансовых расходов государства. Для достижения этих целей необходима высокая динамика инвестиционных и инновационных процессов, консолидация государственных и частных финансовых ресурсов на приоритетных направлениях обеспечения устойчивого долгосрочного экономического роста казахстанской экономики.

В этих непростых условиях стабилизация бюджетной системы играет ключевую роль, поскольку она призвана стать важнейшим инструментом вывода страны из кризисного состояния и обеспечения реализации масштабных стратегических задач, которые поставлены перед страной.

В настоящее время Казахстан реализует масштабную Государственную программу индустриально-инновационного развития на 2015-2019 гг. (ГПИИР) [5], что также требует вложения бюджетных инвестиций, в том числе и на региональном уровне.

Общий объем инвестиций, по оценке АО НУХ «Байтерек», необходимый для реализации проектов второй пятилетки прогнозируется на уровне 52 млрд.долл. США [6].

Доступные ресурсы составляют 38-44 млрд.долл.

Прогнозный дефицит финансирования приоритетных секторов индустриализации может составить от 8 до 14 млрд.долл. США. По оценкам экспертов холдинга «Байтерек» дефицит ресурсов должен восполняться на:

55% - за счет ресурсов частного сектора;

27% - из иностранных источников;

18 % - за счет государственных средств.

При этом общая потребность в финансировании ГПИИР составит 8 трлн.тенге, из них 1,5 трлн. тенге или 18,8% из государственного бюджета.

Если проанализировать динамику государственного бюджета в кризисные 2014-2015 годы в сравнении с 2013 годом, то можно увидеть следующее (таблица 2):

Таблица 2 - Анализ динамики государственного бюджета РК за 2013-2015 гг. (млрд. тенге)

Наименование	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Динамика, 2015 г. в % к	
				2013 г.	2014 г.
Доходы	6 382,3	7 321,3	7 634,8	120,0	105,0
Налоговые поступления	4 779,0	5 115,7	4 883,9	103,0	96,0
Неналоговые поступления	141,7	179,5	224,8	159,0	126,0
Поступления от продажи основного капитала	56,1	71,0	69,7	125,0	99,0
Поступления трансфертов	1 405,5	1 955,0	2 456,4	175,0	126,0
Затраты	6 852,7	7 791,9	8 227,1	120,0	106,0
Бюджетные кредиты	93,2	91,9	152,9	164,0	167,0
Дефицит бюджета	-700,9	-1 086,7	-915,7	131,0	85,0
Поступление займов	1 103,1	1 366,3	1 479,4	135,0	109,0

Источник: составлено автором на основе данных Министерства финансов РК [7].

При анализе доходов бюджета следует иметь в виду, что в феврале 2014 года в Казахстане была произведена девальвация тенге почти на 20%, со 155 тенге за доллар до 185 тенге за 1 доллар. 20 августа 2015 года Правительство РК приняло решение отпустить национальную валюту в свободное плавание, в результате произошла следующая девальвация тенге и установился новый курс доллара – 255 тенге за 1 доллар, который опустился в 2016 году до 360 тенге за 1 доллар. В этой связи цены на прилавках магазинов тут же стали расти. Увеличение доходов бюджета в 2014 и 2015 годах объясняется, главным образом, изменением курса национальной валюты.

Бюджет Казахстана отражает реальное состояние экономики и это видно из анализа таблицы 2. Как правило, в кризисных условиях растут затраты государства, поскольку оно должно обеспечить социальную защиту населения от превратностей рынка. В результате роста цен на товары и услуги растут расходы и самих госорганов. В частности, затраты государства в 2015 году выросли по сравнению с 2013 годом на 20%, а по сравнению с 2014 годом еще на 6%.

Дефицит бюджета в 2014 году также вырос на 386 млрд.тенге по сравнению с 2013 годом и превысил 1 трлн.тенге. В 2015 году его удалось снизить до 915 млрд.тенге. или на 171 млрд.тенге по сравнению с 2014 годом. Дефицит бюджета в 2017 году значительно вырос и составил 5,3% к ВВП (таблица 3).

Таблица 3 – Уровень инфляции, дефицита госбюджета и госдолга в Республике Казахстан за 2010-2017 годы (в процентах к ВВП)*

Наименование	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Инфляция	17,1	8,3	6,0	4,8	7,4	13,6	8,5	7,1
Дефицит г/б	2,4	2,6	2,9	1,9	2,7	2,2	2,4	5,3
Госдолг	15,5	12,6	13,2	13,8	15,5	17,6	25,8	26,0

Анализ показывает, что государство было вынуждено занимать деньги для покрытия дефицита бюджета и осуществления дополнительных расходов на модернизацию экономики. В частности, в 2015 году возросли займы на 264 млрд.тенге по сравнению с 2013 годом или на 35,0%, а по сравнению с 2014 годом еще на 9%. Аналогичное положение сложилось и в 2016-2017 годах, что привело к росту государственного долга страны с 13,8% к ВВП в 2013 году до 26,0% в 2017 году (таблица 3). В свою очередь, рост займов государства может вызвать впоследствии рост расходов на их обслуживание. Но это вынужденная мера, поскольку в кризисных условиях бюджет государства должен поддерживать деловую активность в стране с помощью дополнительных вливаний денег в экономику для ускоренной технологической модернизации национальной экономики и реализации приоритетных инвестиционных и инфраструктурных проектов.

Проведенный нами анализ макроэкономической ситуации в стране в условиях новой глобальной реальности (таблица 3), показал, что в 2015 году инфляция в Казахстане вышла за рамки коридора в 6-8% и возросла до 13,5%. В этой связи, Национальный Банк приступил с 20 августа 2015 года к реализации новой денежно-кредитной политики, основанной на режиме инфляционного таргетирования, суть которой заключается в отмене валютного коридора и переходу к свободно плавающему обменному курсу [8]. При этом основной акцент был сделан на процентную политику.

В феврале 2016 года Нацбанк возобновил ранее приостановленную практику установления базовой ставки в качестве основного инструмента денежно-кредитной политики. Для приостановки инфляционных процессов была установлена базовая ставка в 17%. Кредитные ресурсы стали дорожать, что привело к дефициту тенговой ликвидности. Поэтому Национальный Банк РК для восполнения дефицита тенговой ликвидности снизил минимальные резервные требования к банкам второго уровня. Кроме того, для дедолларизации экономики и стимулирования привлечения сбережений населения в банки второго уровня и превращения их в инвестиции Нацбанк РК повысил ставки по депозитам в тенге с 10 до 14%, а ставки по депозитам в долларах снизил с 3 до 2% [9].

В целом денежно-кредитная политика Нацбанка и применение политики инфляционного таргетирования показали свою эффективность, так как уже к концу 2016 году удалось снизить уровень инфляции на 5,1 п.п. по сравнению с 2015 годом - до 8,5%.

Обменный курс тенге формируется теперь на основе рыночного спроса и предложения с учетом фундаментальных внутренних и внешних макроэкономических факторов. Это выгодно, в первую очередь, бизнесу: компаниям, фирмам, предпринимателям, так как это позволяет им повысить конкурентоспособность своей продукции на мировом рынке за счет снижения цен на свою продукцию в пересчете на доллар в результате девальвации тенге и обеспечит тем самым экономический рост. Изменения обменного курса тенге могут теперь происходить как в сторону ослабления, так и в сторону укрепления, что будет определяться ситуацией в мировой экономике и на внутреннем валютном рынке.

Вместе с тем, в соответствии с Отчетом о глобальной конкурентоспособности ВЭФ за 2016-2017 гг. Казахстан снизил свои позиции на 11 пунктов по сравнению с рейтингом 2015-2016 года (42 место) [10] и занял 53 место среди 138 стран. Причем наибольшее

падение на 44 позиции произошло по фактору «Макроэкономическая среда» - с 25 места на 69 в связи с увеличением в 2017 году уровня (таблица 3):

- инфляции до 8,5 % (в 2016 г) и 7,1% (в 2017 году);
- дефицита бюджета до 5,3% к ВВП (в 2017 г., свыше 1 трлн.тенге);
- госдолга - до 25,8% к ВВП (в 2016 г.) и 27,0% к ВВП - в 2017 г.

Начиная с 2018 г. в Прогнозе социально-экономического развития РК на 2018-2022 гг. и в Прогнозе бюджетных параметров на 2018-2020 годы предусмотрено сокращение бюджетного дефицита до 1,1% в 2018 г. (прогноз) и до 1,0% к ВВП в 2019-2020 годах [11].

Сокращению бюджетного дефицита будет способствовать то, что в 2017 году страна, преодолев негативные последствия мирового кризиса, благодаря значительным инвестициям, в том числе и бюджетным, в технологическую модернизацию обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства, строительства, развитие энергетики, транспортной, производственной и социальной инфраструктуры, вернулась на траекторию уверенного роста. По итогам 2017 года рост ВВП составил 4,0%, промышленного производства – более 7%. При этом в общем объеме промышленности обрабатывающий сектор превысил 40% [4].

На стабилизацию бюджетной системы Казахстана в 2018 году будет влиять также улучшение макроэкономической среды. В частности, в начале 2018 года наблюдается некоторый рост мировых цен на нефть (до 70 долларов за баррель), снижение темпов инфляции в стране (до 7%), активизация процессов дальнейшей децентрализации фискальной политики государства, усиление контроля и государственного аудита за использованием бюджетных средств со стороны Счетного Комитета РК, расширение сферы применения цифровизации уплаты налогов в бюджет и оказания других видов государственных услуг населению и бизнесу и др. Все эти факторы, безусловно, будут улучшать полноту поступления доходов в бюджет.

Наряду с этим, в целях стабилизации бюджетной системы планируется сокращение на 16% расходов государственного бюджета в 2018 году по сравнению с 2017 годом, в процентах к ВВП расходы госбюджета уменьшатся с 24,9% в 2017 году до 19,4% в 2018 году, почти на 2 трлн.тенге. Это означает необходимость оптимизации бюджетных расходов, а также исключение из бюджета неэффективных расходов. В условиях влияния глобального кризиса важно соблюдать проверенный принцип – «жить по средствам». Необходимо также пересмотреть всю систему государственных доходов. Прежде всего, следует расширить доходную базу бюджета, отменить все неэффективные налоговые льготы, оптимизировать налоговые режимы, повысить прозрачность налоговой сферы и обеспечить эффективность налогового администрирования, только тогда каждый субъект экономики будет заинтересован в том, чтобы платить налоги в полном объеме.

В этой связи, важно использовать для пополнения доходной базы бюджета мировой опыт. В частности, эффективно работают «на цифровой основе» налоговые органы скандинавских стран – Швеции, Финляндии, Дании, Норвегии. Здесь по части налогообложения «умным» алгоритмам известно все: доходы граждан, их каждодневные траты, вложения, состав имущества. В результате львиную долю того, что прежде делали люди, делают роботы. Никакой бумажной работы у налоговиков – и никаких деклараций у граждан. Налоги рассчитываются и списываются автоматически, а граждане лишь получают уведомления для проверки расчетов [12].

Пополнение доходной базы бюджета необходимо в условиях Четвертой промышленной революции, которая сопровождается внедрением автоматизации, роботизации, компьютеризации и цифровизации производственных процессов, создания принципиально новых отраслей в результате цифровизации экономики. С наступлением новой глобальной технологической эры активная индустриализация страны становится стратегической задачей. Казахстан находится на начальном этапе индустриализации. Ключевое условие успеха ин-

дустриальной политики – это ее финансирование. Международный опыт показывает, что даже самые лучшие стратегии без должного финансирования обречены на провал.

Как показывают результаты нашего анализа, Правительство Казахстана избрало политику модернизации экономики через активное участие государства в дальнейшей диверсификации экономики через выполнение государственных программ индустриализации и «Нурлы жол», реализацию приоритетных проектов агропромышленного комплекса и поддержку малого и среднего бизнеса, обеспечивая занятость и деловую активность.

Такое решение основано на объективном понимании того, что природные ресурсы ограничены, а обрабатывающие сектора экономики не конкурентоспособны и не привлекательны на данный момент для частного капитала. Поэтому на реализацию Государственной программы «Цифровой Казахстан» из республиканского бюджета будут выделены значительные финансовые ресурсы: в 2018 году – 6,4 трлн.тенге, 2019 г.- 9,2 трлн.тенге, в 2020 г. – 1,3 трлн.тенге [11].

Проведенный нами анализ показал, что в Казахстане в 2018-2020 годы на модернизацию экономики и развитие человеческого капитала предполагается выделять ежегодно около 60% всех средств республиканского бюджета для достижения глобальной конкурентоспособности национальной экономики и повышения качества жизни населения.

Глобальный переход к цифровизации может привести к радикальным изменениям во многих секторах экономики. По мнению многих экспертов, в ближайшие 5-7 лет наша жизнь может кардинально измениться, и наша задача – обеспечить включение Казахстана в список передовых технологических стран, не пропуская этот технологический цикл.

Общие средства Нацфонда в 2016 году снизились на 5,1% и составили на 1 января 2017 года 24 трлн. тенге, поскольку в 2016 году прямые налоговые поступления от организаций нефтяного сектора в Нацфонд уменьшились почти на 30% по сравнению с 2015 годом и составили всего лишь 1,1 трлн. тенге [7].

В условиях кризисного развития экономики расходы Нацфонда нарастали и составили в 2017 году 2,8 трлн.тенге, которые были направлены в республиканский бюджет в виде официальных трансфертов, из которых 2,0 трлн.тенге было направлено на поддержку системообразующих банков второго уровня.

В последние годы, начиная с 2013 года в структуре доходов государственного бюджета доля официальных трансфертов ежегодно возрастала до 31,0% в 2016 году и 39% в 2017 году [7], что вызвано не только кризисными явлениями в экономике, но и необходимостью значительных инвестиций на ускоренную технологическую модернизацию экономики Казахстана. В этих непростых условиях бюджетно-налоговая политика должна быть направлена на:

- снижение зависимости бюджета от нефтяных доходов;
- стабилизацию и сохранение активов Национального фонда;
- повышение эффективности бюджетных расходов;
- продолжение фискальной децентрализации и повышение самостоятельности местных исполнительных органов.

Фискальная децентрализация предполагает, в свою очередь, дальнейшую децентрализацию бюджетной системы и совершенствование межбюджетных отношений.

Глава нашего государства четко обозначил задачи по дальнейшему развитию фискальной децентрализации в своем Послании народу Казахстана от 31 января 2017 года «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность». В частности, он отметил: «В предыдущие годы с центрального на местный уровень передано большое количество функций и полномочий. Теперь их нужно подкрепить достаточной финансовой самостоятельностью. В то же время важно не допустить концентрацию расходных полномочий на областном уровне. Следует передавать их дальше на районный и сельский уровни. Акимы

должны решать вопросы регионального и местного значения, а Правительство – сконцентрироваться на общегосударственных вопросах».

Большинство стран мира с успехом используют все преимущества передачи и распределения полномочий структур государственной администрации из центра регионам и дальше до самого нижнего уровня власти. Возможность решать местные проблемы на месте в соответствии с нуждами населения, прозрачность использования государственных финансовых ресурсов, административная отчетность местных органов власти перед избирателями, и, в целом, улучшение качества жизни населения – все это непосредственные результаты децентрализации.

Мы считаем, что следует учитывать и мировые тенденции данного процесса. К примеру, в Великобритании общая тенденция такова, что процесс децентрализации управления идет до сегодняшнего дня, причем это, по мнению англичан, процесс непрерывный. Если до 40-х годов преобладала «вертикальная» форма децентрализации управления, связанная с передачей функций и полномочий вышестоящих звеньев в нижестоящие звенья управления, то после 1970-х годов начали внедряться «функциональные» формы децентрализации. Суть этой формы децентрализации сводится к тому, что местные органы власти передают свои функции специализированным исполнительным агентствам (и частным, и государственным) по решению отдельных экономических проблем в определенных сферах профессиональной или иной деятельности и реализации некоторых государственных функций.

Одновременно в Великобритании усиливается контрольная функция вышестоящих звеньев власти над нижестоящими в области экономии общенациональных ресурсов, в первую очередь финансовых. Цель усиления контроля – достижение в управленческой деятельности максимальных конечных результатов количественно определенных с наименьшими затратами. Экономия бюджетных ресурсов с целью повышения эффективности управления в Великобритании приобрела такой размах, что те местные органы, которые не достигают общих стандартов по эффективности и окупаемости вложенных средств, на следующий год получают меньше централизованных финансовых ресурсов.

В Великобритании проведена также работа по внедрению принципа «эффективность, действенность и преэминентность». Для реализации этого принципа в жизнь многие местные органы управления этой страны включились в движение «от администрирования к менеджменту», что направлено на реализацию генеральной цели центрального правительства по максимизации конечных результатов при минимуме затрат. Учитывая мировые тенденции фискальной децентрализации, в Казахстане в рамках межбюджетных отношений необходимо проведение дальнейших мер по повышению самостоятельности местных исполнительных органов в решении вопросов регионального и местного значения.

При этом основной целью политики межбюджетных отношений является обеспечение равных возможностей регионов в предоставлении населению бюджетных услуг, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и законодательством. Следует иметь в виду, что межбюджетные отношения в среднесрочном периоде будут основываться на трансфертах общего характера (субвенции и изъятия), утвержденных на 2017-2019 годы.

При возникновении потерь в доходах либо дополнительных расходов местных бюджетов, связанных с принятием нормативно-правовых актов, потери местных исполнительных органов (далее МИО) будут компенсироваться из республиканского бюджета через выделение целевых текущих трансфертов.

Кроме того, в период действия трехлетних трансфертов общего характера местные органы власти будут самостоятельно распоряжаться сверхдоходами, поступающими в местный бюджет, для решения вопросов регионального уровня, что явится мощным стимулом развития сельских территорий.

В целях повышения финансовой самостоятельности местных исполнительных органов с учетом увеличения прогноза бюджета развития местных бюджетов, заложенного в транс-

фергах общего характера на 2018-2020 годы, планируется сокращать объемы выделяемых целевых трансфертов на развитие из республиканского бюджета регионам. Финансирование строительства объектов местного уровня (объекты образования, фельдшерско-акушерские пункты, медицинские пункты, системы водоснабжения, автомобильные дороги местного уровня и др) должно перекладываться на местный бюджет.

Целевые трансферты на развитие из республиканского бюджета будут выделяться только для устранения острых диспропорций в обеспеченности регионов инфраструктурой и реализации проектов национального значения.

Приоритетами расходов местных бюджетов должны стать:

- выполнение социальных обязательств государства в полном объеме;
- обеспечение предоставления населению бюджетных услуг в полном объеме;
- строительство и реконструкция объектов образования, здравоохранения, доступного жилья и инженерно-коммуникационной инфраструктуры;
- строительство объектов водоснабжения для обеспечения населения питьевой водой;
- развитие автомобильных дорог местного уровня.

Глава государства в своих Посланиях неоднократно подчеркивал: надо научиться «жить по средствам». Повышать налоги в кризисных условиях нецелесообразно, поскольку это будет давить на бизнес. Покрывать текущие расходы государства за счет средств Национального фонда недальновидно. Единственным механизмом должен остаться ежегодный гарантированный, фиксированный трансферт из Нацфонда в республиканский бюджет.

Целесообразно пересмотреть всю систему государственных доходов и расходов. И в первую очередь, важно расширить доходную базу бюджета. Следует отменить все неэффективные налоговые льготы. Налоговые режимы надо оптимизировать – оставить только три уровня. Это – общий, патент для индивидуальных предпринимателей и специальный налоговый режим для малого и среднего бизнеса, а также аграрного сектора. Такой механизм позволит вывести «теневую экономику» на свет.

Важными задачами налоговой системы республики должны стать:

повышение эффективности налогового администрирования в целях пополнения доходной части бюджета;

оптимизация предоставляемых в настоящее время налоговых льгот;

повышение прозрачности налоговой сферы.

Для реализации этих задач следует принять меры по обеспечению своевременного и полного поступления не только налоговых, но и неналоговых платежей в бюджет.

Вместе с тем, активная бюджетная инвестиционная политика, которая проводится в Казахстане в настоящее время, требует более высокой отдачи налоговой системы. Поэтому очень важно, с одной стороны, - создавать условия для стимулирования инвестиционной активности предпринимателей путем повышения эффективности налоговых льгот в приоритетных секторах, а, с другой, - отменять неэффективные налоговые льготы.

Цивилизованная налоговая система должна предполагать наличие минимального количества экономически обоснованных и фактически доказавших свою эффективность налоговых льгот при существовании жестко контролируемой системы целевой и адресной финансовой поддержки организаций или физических лиц, действительно нуждающихся в такой поддержке. Это общепринятая мировая практика и к этому необходимо стремиться.

Следует иметь в виду, что только в условиях прозрачности все субъекты экономики будут заинтересованы в том, чтобы платить налоги в полном объеме.

В целом, реформирование налоговой системы Казахстана предполагает:

- переход к всеобщему декларированию доходов и имущества гражданами Казахстана;
- повышение индивидуального подоходного налога;
- повышение акцизов на нефтепродукты;
- совершенствование налогообложения недропользователей.

Эти меры необходимы для повышения экономической отдачи налоговой системы, устранения диспропорций и увеличения налогооблагаемой базы. С учетом имеющегося потенциала важно повысить ставки отдельных видов налогов. В частности, для обеспечения сбалансированности и справедливости налоговой нагрузки будет рассмотрен вопрос повышения ставки или введения прогрессивной ставки индивидуального подоходного налога, усиления фискальной функции отдельных налогов при налогообложении предметов роскоши (налог на имущество, налог на транспорт). Это позволит пропорционально увеличить налоговое бремя на более обеспеченный сегмент общества.

Кроме того, оценка стоимости недвижимого имущества для целей налогообложения физических лиц должна быть приведена в соответствие с рыночной стоимостью. Для этого проводится большая работа по пересмотру базовой стоимости одного квадратного метра недвижимого имущества.

В целях повышения эффективности использования земель предполагается повышение налога на земли сельскохозяйственного назначения. Увеличение налоговой нагрузки будет компенсироваться предоставлением из государственного бюджета субсидий для субъектов, эффективно использующих земли сельскохозяйственного назначения.

Для усиления регулирующей роли акцизной политики будут поэтапно повышаться акцизы на табачные изделия, алкогольную продукцию, нефтепродукты. В случае роста мировых цен на нефть возможно повышение ставки вывозной таможенной пошлины на сырую нефть.

При этом реформы должны быть нацелены на формирование в Казахстане наиболее благоприятного налогового режима в рамках Евразийского Экономического Союза (ЕАЭС) для создания благоприятного инвестиционного климата, обеспечивающего дальнейший рост казахстанской экономики при отсутствии ограничений на движение капитала.

В целом, в долгосрочной перспективе задачей налоговой политики является создание в Казахстане гибкой, прозрачной и благоприятной налоговой системы с постоянным совершенствованием налогового администрирования.

В новых экономических условиях для обеспечения экономического роста, поддержания совокупного спроса и инвестиционной активности предпринимателей и инвесторов политика государственных расходов должна быть нацелена на:

- 1) выполнение государственных социальных обязательств в полном объеме;
- 2) обеспечение занятости населения;
- 3) улучшение условий жизни населения и качественное обновление инфраструктуры жизнеобеспечения;
- 4) социальную модернизацию и повышение качества государственных услуг;
- 5) региональное развитие;
- 6) модернизацию и диверсификацию экономики;
- 7) поддержку развития малого и среднего бизнеса.

Вместе с тем, снижение доходной части бюджета государства требует также реформирования всей системы государственных расходов, субвенций и субсидий.

В 2016 году все регионы, кроме четырех (Атырауской и Мангистауской областей, г. Алматы и Астаны) получили субвенции на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и обеспечение равных возможностей получения гарантированных государством услуг, что должно было привести к формированию бездефицитных бюджетов на местах.

Между тем, нижестоящим бюджетам ежегодно направляются значительные бюджетных средства в виде трансфертов. В частности, в 2016 году наблюдается рост объемов трансфертов по сравнению с 2015 годом на 23,6%, или на 451,7 млрд.тенге. Несмотря на это, по итогам 2016 года наблюдается рост дефицита местных бюджетов и долговых обязательств местных исполнительных органов перед Правительством страны.

Значительное увеличение бюджетных изъятий сокращает ресурсы динамично развивающихся административно-территориальных единиц и снижает стимулы для развития собственной налоговой базы регионов, получающих гарантированные объемы трансфертов.

Объемы бюджетных изъятий из перечисленных четырех местных бюджетов в республиканский бюджет в 2016 году составили 213,9 млрд.тенге, что на 26,9% больше уровня 2015 года. Прирост изъятий отмечается по всем регионам, в т.ч. по Астане – на 130,9%, Мангистауской области – на 53,7%, Атырауской области – на 20,6%, по г. Алматы – на 16,8%. Вместе с тем, объем выделенных целевых трансфертов регионам-донорам превышает объемы их бюджетных изъятий. Например, изъятия из бюджета Алматы в 2014-2016 годах составили 252,9 млрд.тенге, при этом сумма выделенных целевых трансфертов составила 422,8 млрд.тенге.

В этой связи требует рассмотрения вопрос применения принципа клиринга расчетов между уровнями бюджетов без выделения и переводов «живых» денег при казначейском исполнении бюджета, в условиях перехода в 2018 году к формированию консолидированной финансовой отчетности республиканского бюджета., одним из принципов которого будет являться проведение операций по «элиминированию» его статей.

Проведенный нами анализ показал несовершенство предусмотренных Бюджетным кодексом инструментов межбюджетного регулирования.

Одним из основных инструментов межбюджетного регулирования на местном уровне, в частности, между областным бюджетом и его районными (городов областного значения) бюджетами, является установление вышестоящим бюджетом для нижестоящих бюджетов нормативов отчислений от регулируемых налогов (ИПН и соц.налога), подлежащих зачислению в областной бюджет. Соответствующие нормативы устанавливаются обычно в процентах и закрепляются ежегодно - на очередной финансовый год в решении маслихата о областном бюджете.

Применение нормативов распределения доходов не позволяет обеспечить самостоятельность местных бюджетов, что приводит к увеличению расходов республиканского бюджета и оказывает самое отрицательное влияние на исполнение доходной части местных бюджетов.

Так за счет поступлений по нормативам, верхние уровни власти обеспечивают исполнение доходной части областных бюджетов, не прилагая усилий к повышению качества работы по изысканию резервов доходных источников и, кроме того, в случае отсутствия у нижестоящих бюджетов дефицитности в средствах, объем трансфертов из республиканского бюджета в областной бюджет уменьшается. При этом такой подход снижает заинтересованность местных органов нижестоящих бюджетов в увеличении объемов налоговой базы, так как объем налоговых поступлений фактически снижается вне зависимости от их усилий.

Кроме того, как показал анализ, нормативы распределения доходов рассчитываются в регионах без применения единой методологии. До настоящего времени методика определения нормативов распределения доходов не разработана. Бюджетным кодексом минимальные и предельные размеры долей отчислений от регулирующих налогов, возможные для применения к нижестоящим бюджетам, в зависимости от уровня их бюджетной обеспеченности не установлены. Закрепление доходов (выбор пропорций) производится в основном по представлению акимов областей.

Вследствие чего в регионах наблюдается разрозненность в определении величины отчислений от регулируемых налогов в областные бюджеты. Так, одни местные исполнительные органы области устанавливают нормативы на одинаковом для всех нижестоящих бюджетов уровне, при этом не учитываются объективные различия экономических потенциалов территорий. Другие закрепляют нормативы отчислений только за городскими бюджетами, при этом размер применяемых нормативов часто непредсказуем, т.к. выбор пропорций отчислений

определяется без учета изменения объемов доходов и расходов городских бюджетов. Изучение данного вопроса показало, что корректировка нормативов в регионах осуществляется ежегодно, что не дает возможности нижестоящим бюджетам самостоятельно прогнозировать собственные доходы на длительный период, соответственно не позволяет планировать и реализовывать долгосрочные программы развития.

С 2015 года между республиканскими администраторами бюджетных программ и акимами регионов не заключаются соглашения о результатах по текущим целевым трансфертам с определением прямых и конечных результатов, достижение которых запланировано за счет их использования.

Отсутствие соглашений о результатах по целевым текущим трансфертам привело к ослаблению контроля со стороны центральных государственных органов за эффективным использованием выделенных средств.

Указанная схема без учета целевого характера фактически приравнивала целевые текущие трансферты к субвенциям. Наибольший рост целевых текущих трансфертов в 2016 году по сравнению с предыдущим годом наблюдается в Северо-Казахстанской – 137%, Актюбинской – 120,3, Акмолинской – 119,9, Костанайской -100,3, Павлодарской – 97,2, Кызылординской областях и Алматы – на 94,7%.

Таким образом, отсутствие в бюджетном законодательстве единой методологической базы в определении величины отчислений по нормативам распределения доходов является одной из скрытых причин роста объемов трансфертов регионам.

Для проведения полноценного анализа качественного планирования и обоснованного распределения субвенции местными бюджетами, необходимо провести оценку объемов произведенных отчислений в областные бюджеты по нормативам распределения доходов от регулирующих налогов.

Список литературы

1. Основные социально-экономические показатели Казахстана. Статистический ежегодник. Агентство РК по статистике. – Астана, 2010-2017 гг. - <http://www.stat.kz>.
2. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» от 14.12.2012 года. <http://www.zakon.kz/>
3. Послание Президента Республики Казахстан «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» (31.01.2017 г.), - Лидера нации Нурсултана Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» . <http://www.zakon.kz/>.
4. Послание Президента Республики Казахстан «Новые возможности развития в условиях четвертой промышленной революции» (10.01.2018 г.) . <http://www.zakon.kz/>.
5. Государственная программа индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015 – 2019 годы. www.zakon.kz.
6. Официальный сайт АО «НУХ «Байтерек» www.baiterek.gov.kz .
7. Министерство финансов Республики Казахстан // www.minfin.gov.kz
8. Совместное Заявление Правительства РК и Национального Банка РК «О переходе к новой экономической политике: реформам в реальной экономике и новому режиму денежно-кредитной политики» от 26 августа 2015 года.
9. Основные направления денежно-кредитной политики Республики Казахстан на 2017 год.
10. Итоги рейтинга ГИК ВЭФ за 2016-2017 гг. Казахстан, 2017.
11. Проект Прогноза социально-экономического развития РК на 2018-2022 годы Министерства национальной экономики РК, протокол № 34 от 29 августа 2017 года, одобренного на Заседании Правительства РК.

12. Ревенко Н.С. Цифровая экономика США в эпоху информационной глобализации: актуальные тенденции //США – Канада: Экономика – Политика – Культура. – 2017. – №8. – с.78.

Н.К. Кучукова

Л. Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті, Астана, Қазақстан

Қазақстанның бюджет жүйесін тұрақтандыру және фискалдық орталықсыздандыру саясаты экономикалық өсімнің факторы ретінде

Аннотация. Мақала жаңа жаһандық шынайлық, жаңа сын- тегеруіндер мен мүмкіндіктер жағдайында Қазақстанның бюджет жүйесін зерттеуге арналған. Мемлекеттік бюджеттің дағдарыс жағдайындағы динамикасына, инфляцияның, бюджет тапшылығы мен мемлекеттік борыштың өсу қарқынына талдау жасау негізінде еліміздің макроэкономикалық жағдайының 2016-2017 жылдары төмендеу проблемалары анықталынды және бюджет жүйесін тұрақтандыру бойынша ұсыныстар енгізілді. Фискалдық орталықсыздандыру проблемалары және оларды ары қарай дамыту жолдары белгіленді. Аталған үрдістің әлемдік тенденцияларын, соның ішінде Ұлыбританияның тәжірибесін есепке алу ұсынылды.

Түйін сөздер: жаңа жаһандық шынайлық, бюджет жүйесін тұрақтандыру, Қазақстан экономикасын жаңғырту, фискалдық орталықсыздандыру, экономикалық өсім.

N.K. Kuchukova

L.N. Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan

Stabilization of the budget system of Kazakhstan and policy of fiscal decentralization as a factor of economic growth

Abstract. The article is devoted to the study of the state of the budgetary system of Kazakhstan in conditions of a new global reality, new challenges and opportunities. Based on the analysis of the dynamics of the state budget in crisis conditions, the growth of inflation rates, the budget deficit and the national debt, the problems of deteriorating the macroeconomic situation in the country in 2016-2017 are revealed and measures for stabilizing the budgetary system are proposed. The problems of fiscal decentralization and ways of their further development are indicated. It is recommended to take into account the world trends of this process, in particular, the experience of Great Britain.

Key words: new global reality, stabilization of the budgetary system, modernization of the economy of Kazakhstan, fiscal decentralization, economic growth.

References

- 1 Osnovnyie sotsialno-ekonomicheskie pokazateli Kazahstana. Statisticheskii ezhegodnik. Agentstvo RK po statistike. – Astana, 2010-2017gg. - <http://www.stat.kz>.
- 2 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan - Lidera natsii Nursultana Nazarbaeva narodu Kazahstana «Strategiya «Kazahstan-2050»: novyyi politicheskii kurs sostoyavshegosya gosudarstva» ot 14.12.2012 goda. <http://www.zakon.kz/>
- 3 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan «Tretya modernizatsiya Kazahstana: globalnaya konkurentosposobnost» (31.01.2017 g.), - Lidera natsii Nursultana Nazarbaeva narodu Kazahstana «Strategiya «Kazahstan-2050»: novyyi politicheskii kurs sostoyavshegosya gosudarstva».
- 4 Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan «Novyye vozmozhnosti razvitiya v usloviyah chetvertoy promyshlennoy revolyutsii» (10.01.2018 g.) . <http://www.zakon.kz/>.
- 5 Gosudarstvennaya programma industrialno-innovatsionnogo razvitiya Respubliki Kazahstan na 2015 – 2019 godyi. www.zakon.kz.
- 6 Ofitsialnyiy sayt AO «NUH «Bayterek» www.baiterek.gov.kz .
- 7 Ministerstvo finansov Respubliki Kazahstan // www.minfin.gov.kz
- 8 Sovmestnoe Zayavlenie Pravitelstva RK i Natsionalnogo Banka RK «O perehode k novoy ekonomicheskoy politike: reformam v realnoy ekonomike i novomu rezhimu denezhno-kreditnoy politiki» ot 26 avgusta 2015 goda.

- 9 Osnovnyie napravleniya denezhno-kreditnoy politiki Respubliki Kazahstan na 2017 god.
10. Itogi reytinga GIK VEF za 2016-2017 gg. Kazahstan, 2017.
11. Proekt Prognoza sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya RK na 2018-2022 godyi Ministerstva natsionalnoy ekonomiki RK, protokol # 34 ot 29 avgusta 2017 goda, odobrennogo na Zasedanii Pravitelstva RK.
12. Revenko N.S. Tsifrovaya ekonomika SShA v epohu informatsionnoy globalizatsii: aktualnyie tendentsii //SShA – Kanada: Ekonomika – Politika – Kultura. – 2017. – #8. – s.78

Сведения об авторе:

Кучукова Н.К. – Доктор экономических наук, профессор, академик Международной академии информатизации, академик Международной экономической академии Евразии, Академик Российской академии естествознания, Евразийский национальный университет им. Л.Н.Гумилева, Астана, Казахстан.

Kuchukova N.K. – Doctor of Economics, Professor, Academician with the International Academy of Informatization, International Economic Academy of Eurasia, Russian Academy of Natural History, The L.N.Gumilyov Eurasian National University, Astana, Kazakhstan.