

**Қазақстан Республикасы Президентiнiң "Мемлекеттiк басқару деңгейлерi
арасындағы өкiлеттiктердi ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетiлдiру
тұжырымдамасын мақұлдау туралы" Жарлығының жобасы туралы**

Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. 2002 жылғы 11 қараша N 1189

      Қазақстан Республикасының Yкiметi қаулы етеді:

      Қазақстан Республикасы Президентiнiң "Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетiлдiру тұжырымдамасын мақұлдау туралы" Жарлығының жобасы Қазақстан Республикасы Президентiнiң қарауына енгiзiлсiн.

*Қазақстан Республикасының*

*Премьер-Министрі*

Жоба

 **ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ ПРЕЗИДЕНТІНІҢ**
**ЖАРЛЫҒЫ**

 **Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдiру тұжырымдамасын мақұлдау туралы**

      Мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiру, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың тиiмдi жүйесiн қалыптастыру мақсатында қаулы етемін:

      1. Қоса берiлiп отырған Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетiлдiру тұжырымдамасы мақұлдансын.

      2. Қазақстан Республикасының Yкiметi Тұжырымдамада көзделген ережелердi iске асыру жөнiнде қажетті шаралар қабылдасын.

      3. Осы Жарлық қол қойылған күнiнен бастап күшiне енедi.

*Қазақстан Республикасының*

*Президентi*

Қазақстан Республикасы Президентiнiң

2002 жылғы "\_\_\_"\_\_\_\_\_\_\_

N \_\_\_\_ Жарлығымен

мақұлданды

 **Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетiлдiру**
**тұжырымдамасы**

Астана, 2002 ж.

 **Кiрiспе**

      Ел Президентiнiң "Қазақстан-2030. Барлық қазақстандықтардың гүлденуi, қауiпсiздiгi және әл-ауқатының жақсаруы" деген Қазақстан халқына жолдауында мемлекеттiң негiзгi мiндеттерiнiң бiрi тиiмдi, қазiргi заманғы мемлекеттiк қызметтi және мемлекеттік басқару құрылымын құру болып анықталды.

      Бұл ретте Қазақстан Республикасының Yкiметi неғұрлым маңызды функцияларды орындауға шоғырландырылған жинақы және кәсiби болуы тиiс деп анықталды. Әрбiр министрлiк пен ведомство өздерiне тән емес функцияларды орталықтан аймақтарға және мемлекеттен жеке секторға бере отырып, олардан босауы тиiс.

      Бұл мемлекеттiк басқару жүйелi болуы тиiс, қаржы ресурстарымен нығайтылған нақты анықталған функциялар мен өкiлеттіктер әрбiр басқару органына бекiтiлуi, билiктiң барлық деңгейлерiнiң тиiмдi жұмыс iстеуi үшiн ведомствоаралық үйлестiру қамтамасыз етiлyi, заңдық-құқықтық база құрылуы тиiстiгiн ұйғарады.

      Өткен жылдары жүргiзiлген реформалардың нәтижесiнде қазiргi заманғы нарықтық экономиканың талаптарына бейiмделген мемлекеттiк басқару жүйесi қалыптастырылды, орталықтың жекелеген функциялар мен өкiлеттiктердi, сондай-ақ аумақтық даму мәселелерiнiң көпшiлiгiн шешудегi жауапкершiлiктi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi деңгейiне беру процесi жүзеге асырылды. Мемлекеттiк функцияларды тиiмдi iске асыруды қамтамасыз ету үшiн орталық және облыстық билiк деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктер жеткiлiктi түрде айқын бөлiндi.

      Ел дамуының қазiргi кезеңiнде мемлекеттiк басқару тиiмдiлiгiн одан әрi арттырудың қажеттiлiгiн негiзге ала отырып, билiктiң барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды неғұрлым айқын ажырату, реформалар жүргiзу орталығын жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың төменгi деңгейлерiне көшiру мәселелерi басым болып отыр.

      Облыстық, аудандық, (қалалық) және ауылдық билiк деңгейлерi арасындағы функцияларды бөлу бүгiнгi таңда облыстық деңгейге берiлдi және көбiнесе басқарудың орталықтандырылған схемасын қабылдайды. Яғни, орталықтан берiлген өкiлеттiктер облыстық деңгейде қалып қойды, бұл жүргiзiлетiн реформалардың идеологиясына толығымен сәйкес келмейдi.

      Билiктiң аудандық, қалалық және ауылдық деңгейлерi жергiлiктi маңызы бар мiндеттердi шешуде дербес және жауапты болуға тиiс, олардың құқықтары, мiндеттерi мен жауапкершiлiгi заң актiлерi деңгейiнде айқын реттелуi тиiс.

      Осыған байланысты, әкiмшiлiк-бюджеттiк реформаны аяқтау мемлекеттiң одан әрi қарышты әрi тұрақты дамуын қамтамасыз етудiң аса маңызды шарты болып табылады.

      Осы немесе өзге де функцияларды мемлекеттiк басқарудың осы немесе өзге де деңгейiне жатқызу терең функционалдық талдаудың негiзiнде жүргiзiлуi тиiс, ол тұрақты түрде жүргiзiлуi тиiс. Мемлекеттiк функцияларды орындау мемлекеттiң еңбек және материалдық ресурстарын пайдалану тиiмдiлiгiн және бюджет қаражатын пайдаланудың ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында халыққа барынша жақын болуы тиiс.

      Бюджет өз функцияларының орындалуын қамтамасыз ету, мемлекеттiк саясаттың шараларын icкe асыру жөнiндегi мемлекеттiң негiзгi құралы болып табылады. Сондықтан мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерiн өзара қатынастардың тұрақтылық және ашықтық принциптерiне негiзделген оларға жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшiн жеткiлiктi қаржы қаражатымен қамтамасыз ететiн, сондай-ақ тиiмдi бюджет саясатын жүргiзудi ынталандыратын бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделiн қалыптастыру талап етiледi.

 **1. Ағымдағы жағдайды талдау**

      Өткен жылдары қабылданған мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiру жөнiндегi дәйекті шаралар оның жұмыс iстеуiнiң тиiмдiлiгiн арттыру үшiн жағдай жасауға, барлық билiк деңгейлерiнiң үйлестiрiлген қызметi мен өзара ic-қимылын қамтамасыз етуге мүмкiндiк бередi.

      Ел Конституциясында негiзге алынған мемлекеттiк басқару жүйесiн құрудың негiзiн қалайтын принциптер бiрқатар конституциялық заңдардың, сондай-ақ мемлекеттiк басқарудың жекелеген салаларын реттейтiн нормативтiк құқықтық актiлердiң тұтас топтамасының қабылдануымен нақтыланды.

      Әкiмшiлiк-бюджет реформасы шеңберiнде республикалық және облыстық билiк деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату жөнiнде жұмыс жүргiзiлдi. Мемлекеттiк органдарға тән емес функциялардың бiр бөлiгi жеке секторға берiлдi, мемлекеттiк секторға қызмет көрсететiн мемлекеттiк мекемелер мен ұйымдар iске асыратын мәселелердiң шеңберi нақты анықталды.

      "Қазақстан Республикасындағы жергiлiктi мемлекеттiк басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңының , "Бюджет жүйесi туралы" Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 сәуiрдегi Заңының жаңа редакциясының қабылдануымен, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексiне өзгерiстер мен толықтырулар енгiзiлуiмен әрбiр билiк деңгейiне мемлекеттiк функцияларды жүзеге асыру, сондай-ақ оларды ретке келтiру жөнiндегi өкiлеттiктер мен жауапкершiлiк бекiту мәселелерi реттелдi. Тұтастай алғанда, мемлекеттiк басқару жүйесiнiң базалық негiздерiн құру аяқталды.

      Жүргiзiлген реформалар нәтижесiнде бюджет жүйесi едәуiр өзгерiстерге ұшырады. 1999 жылдан бастап бюджет саласындағы шекаралар айқын бөлiндi, бюджеттiк бағдарламаларды, республикалық және жергiлiктi бюджеттер арасындағы түсiмдердi бөлу заңды түрде бекiтiлдi. Мемлекеттiк бюджеттiң негiзгi өлшемдерiн орта мерзiмдi болжамдауға көшу жүзеге асырылды, жергiлiктi атқарушы органдарға заңды түрде анықталған деңгей шеңберiнде қарыз алуды жүзеге асыру құқығы берiлдi.

      Бюджетаралық қатынастардың жүйесiн жетiлдiру орталық пен аймақтар мүдделерiнiң теңдестiрiлуiне қол жеткiзуге, аймақтардың экономикалық дамуында мемлекеттiк басқарудың төмен тұрған деңгейлерiнiң мүдделiлiгiн арттыруға және жергiлiктi бюджеттерге түсетiн түсiмдердiң тұрақтылығын қамтамасыз етуге бағытталды. Бюджеттердiң деңгейлерi арасындағы кiрiстер мен шығыстарды бөлудiң қазiргi кезде қолданылып жүрген жүйесiнiң бұрынғы жүйелер алдында бiрқатар артықшылықтары бар. Республикалық және жергiлiктi бюджеттер арасында салықтардың әрбiр түрiн бөлшектеусiз-ақ кiрiс көздерiн айқын бөлу қамтамасыз етiлдi және оларды пайдаланудың бағыттары ажыратылды. Жергiлiктi бюджеттердiң теңдестiрiлуiне жоғары тұрған бюджеттерден субвенциялар бөлу және төмен тұрған бюджеттерден бюджеттiк алуларды жүзеге асыру жолымен қол жеткiзiледi.

      Сонымен бiрге, тез өзгеретiн әлеуметтiк-экономикалық жағдайларға және жаңа функционалдық қажеттiлiктерге бейiмделу қажеттiлiгiн негiздей отырып, мемлекеттiк басқару жүйесiн, оның жұмыс iстеуiнiң құқықтық және қаржылық негiздерiн одан әрi жетiлдiру қажеттiлiгi орын алып отыр.

      Бүгiнгi таңда мыналар негiзгi проблемалар болып табылады.

      1. Тұтастай алғанда, мемлекеттiк басқару жүйесi бойынша мемлекеттiк функцияларды жүйелендiру және оңтайландыру аяқталған жоқ.

      Мемлекеттiк функцияларды бөлу жүйесi және әрбiр мемлекеттiк органның құзыретi тиiстi заң актiлерiнде түбегейлi түрде бекiтiлмеген. Нәтижесiнде мемлекеттiк органдардың функцияларын қабылданған заңдарға қарамастан бақылаусыз кеңейту жүрiп жатады.

      Экономикада нарықтық қайта құруды тереңдету экономиканың және қоғам тiршiлiгiнiң жекелеген салаларын тiкелей басқару мен реттеуден мемлекеттiң одан әрi алшақтауы қажеттiлiгiн негiздейдi. Алайда, мемлекет үшiн тән емес және бәсекелес секторға беруге жататын жекелеген функцияларды мемлекеттiк органдар жүзеге асыруды жалғастыруда.

      Мұнымен қатар, өткен жылдары мемлекеттiк басқару функцияларының бiр бөлiгi бәсекелес секторға берiлгенiн атап өту қажет. Кейбiр функцияларды icкe асыру мемлекеттiк тапсырыс негiзiне көшiрiлдi. Бәсекелес секторда жекелеген функциялар мен қызметтердi жүзеге асырудың орынсыздығын практика көрсетiп отыр және олардың кейбiреуiн мемлекеттiк басқару саласына қайтаруды талап етедi.

      Басымдық дәрежесi бойынша мемлекеттiк функцияларды нақты ажырату мен оларды жүйелеудiң болмауы барлық басқару деңгейлерiндегi мемлекеттiк органдардың күш-жiгерiн негiзгi мемлекеттiк функцияларды iске асыруға шоғырландыруға және тиiсiнше олардың бiрiншi кезекте бюджеттен қаржыландырылуын қамтамасыз етуге жәрдемдеспейдi.

      2. Мемлекеттiк басқарудың орталық және жергiлiктi деңгейлерi арасындағы функциялар мен өкiлеттіктер айқын ажыратылмаған, функциялардың қайталануы сақталып отыр.

      Мемлекеттiк басқарудың жекелеген секторларында "құзыреттердiң иерархиялық пирамидасы" - iс жүргiзу мен жауапкершiлiк мәндерiнiң ұйқас келуi байқалады. Ұқсac бағыттар бойынша жұмыс iстейтiн орталық мемлекеттiк органдардың аумақтық бөлiмшелерi мен мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi органдары арасында функциялардың қиылысуы орын алуда.

      Іс жүргiзу мәндерiнiң ұқсас келуi, функцияларының қиылысуы, тұтастай алғанда, жауапкершiлiк пен есеп беру мәселелерiнде бұлыңғырлық пен ретсiздiкке, бюджет қаражатын қырсыз жұмсауға, мемлекет жүзеге асыратын функциялар мен оларға көрсетiлетiн қызметтер сапасының төмендеуiне әкеп соқтырады.

      Орталық мемлекеттiк органдар мен олардың аумақтық бөлiмшелерiнiң құзыретi болып табылатын кейбiр функциялар жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың төменгi буындарына (аудандық, ауылдық және кенттiк деңгейдегi) бекiтiлген және бiрлескен iс жүргізу мәндерi болып табылады. Жергiлiктi бюджеттерге бiрқатар қосымша шығыстарды төлеу (әскерге шақырылғандарды қызмет атқару орнына шығарып салу, әскерге шақыру пункттерiнiң материалдық-техникалық базасын нығайту) мiндетi жүктеледi.

      Осы бекiту басқару және бюджеттік әкiмшiлiк жүргiзу жүйесiн ұтымды ұйымдастырудың талаптарына жауап бергенiмен, сонымен бiр мезгiлде орталық және жергiлiктi билiк деңгейлерi арасындағы құзыреттердi бiрмәндi ажырату принциптерiн сақтамайды.

      Практикада орталыққа бекiтiлген жекелеген мемлекеттiк функцияларды оларды жүзеге асыру үшiн қажеттi қаржы қаражатымен қамтамасыз етпей, жергiлiктi мемлекеттiк басқару органдарына беру орын алып отыр.

      Жекелеген бақылау-қадағалау функциялары (лицензиялау, аттестаттау) астанадан немесе жақсы дегенде, облыс орталықтарынан жүзеге асырылады, бұл iскерлiк белсендiлiгiнiң өсуiне және кәсiпкерлiк бастаманың жандануына кедергi болатын қосымша әкiмшiлiк кедергiге айналуда.

      Аумақтық деңгейде жалпымемлекеттiк қызметтердi iске асыруда жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың арта түскен мiндеттерi орталықтың жекелеген функциялар мен өкiлеттiктердi, сондай-ақ аумақтық даму мәселелерiнiң көпшiлiгiн шешудегi жауапкершiлiктi өткен жылдары басталған жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейiне беру процесiн жалғастыру қажеттiлiгiн туғызып отыр.

      Сонымен бiрге, соңғы жылдардың практикасы жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың жекелеген функцияларды жүзеге асыруының орынсыздығы мен тиiмсiздiгiн көрсетiп бердi, бұл олардың кейбiреуiн қайта қарауды және орталық мемлекеттiк басқару деңгейiне қайта бекiтудi талап етедi.

      3. Қолданылып жүрген заңнамада жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерi бойынша іс жүргiзу мәндерi мен өкiлеттiктерiн ажырату жалпылама белгiленген және жiтi регламенттелмеген.

      Нәтижесiнде "облыс-аудан" деңгейiнде өкiлеттiктердi бөлудiң бiркелкi және тұрақты сипаты жоқ, iс жүзiнде билiк орындарының ұйғарымына берiлген және жергiлiктi жерлерде субъективтi сипатқа ие.

      Бүгiнгi таңда жергiлiктi органдардың функционалдық құрылымы аймақтарда әр түрлi және әкiмшiлiк-аумақтық бiрлiк басшылығы ауысқан сайын iшiнара өзгерiп отырады.

      Облыс орталығы деңгейiндегi кейбiр аймақтарда басқарудың жекелеген қалалық буындары облыстықтармен бiрiктiрiлген, аудандық, (қалалық) бөлiмдер облыстық атқарушы органдарға қайта бағындырылған.

      Көрсетiлген қызметтер үшiн жауапкершiлiк аудандық (қалалық) буынға қалдырылатынына, ал қаржыландыру, тиiсiнше басшылық жасау және орындалуын бақылау облыстан жүзеге асырылатынына байланысты, қосарланған бағыныстылық жүйесi туындап отыр, бұл, тұтастай алғанда, мемлекеттiк басқарудың жұмыс нәтижелерi үшiн жауапкершiлiгiн төмендетедi және жояды.

      Жергiлiктi мемлекеттік басқару деңгейлерi арасындағы функциялар мен өкiлеттiктердi нақты ажыратудың болмауы сол немесе өзге шығыстардың қай бюджеттен жүзеге асырылуы тиiс екенiне қатысты мүдделер қақтығысына әкеп соқтырады. Осының салдарынан кейбiр аймақтарда жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың төменгi деңгейi халыққа тиiстi сапада қаншалықты қызмет көрсеткенiне емес, облыстық билiк органдарының аумақтық бөлiмшелерiнiң функцияларын қаншалықты орындағандығына жауап бередi, ал олардың бюджеттерi транзиттiк шоттарға айналады. Мұнымен қатар билiктің төменгi тұрған деңгейлерiне оларды қаржы ресурстарымен қамтамасыз етпей, кейбiр өкiлеттiктердi беру орын алып отыр.

      Бұл фактiлер елiмiздiң бюджет жүйесiн құрудың, атап айтқанда бюджеттер дербестiгiнiң заң жүзiнде белгiленген принциптерiн, сондай-ақ жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерiнiң бекiтiлген өкiлеттiктер шегiнде бюджет қаражатын жұмсаудың бағыттарын дербес анықтау құқықтарын бұзу болып табылады.

      Шығыс өкiлеттiктерiн жоспарлау мен жүзеге асырудағы және тиiсiнше халыққа тiкелей осы қызметтердi көрсететiн аудандық (қалалық) билiк деңгейiнiң шешiмдер қабылдаудағы дербестiгiнiң жеткiлiксiздiгi, тұтастай алғанда, мемлекеттiк функцияларды iске асырудың сапасы мен тиiмдiлiгiне әсерiн тигiзедi.

      4. Жергiлiктi мемлекеттік басқару деңгейлерi бойынша коммуналдық меншiктi ажырату мәселелерi шешiлмеген.

      Коммуналдық меншiкке иелiк ету мәселелерi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi органдары үшiн өзектi болып табылады. Бүгiнгi таңда коммуналдық меншiктi облыстық, аудандық және ауылдық деп заң жүзiнде бөлу жоқ, сонымен бip мезгiлде меншiк бюджетпен қатар барлық мемлекеттiк басқару деңгейлерi қызметiнiң негiзi болып табылады. Жергiлiктi жерлерде мемлекеттiк функцияларды iске асырудың тиiмдiлiгi әлеуметтiк инфрақұрылым объектiлерi бойынша меншiктi ажырату сипатына тәуелдi.

      5. Ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) деңгейдегi билiкте мемлекеттiк басқарудың толыққанды институттары мен тетiктерi жоқ.

      Ауылдық жерлерде 6,6 млн. астам адам тұрады, алайда ауылда билiктiң белгiлi бiр бос кеңiстiгi байқалады - жергiлiктi басқару органдары қалыптастырылмаған, шаруашылық және экономикалық салаларда шешiмдер қабылдауда әкiмшiлiк-аумақтық бiрлiк әкiмдерiнiң дербестiгi жоқ.

      Қаржы мiндеттемелерiн орындауда және барабар бюджеттерге сүйенуде мүмкiндiктердiң шектелуi, практикалық әкiмшiлiктiк қызмет тәжiрибесiнiң болмауы билiктiң осы деңгейiнде тиiмдi мемлекеттiк басқаруды қалыптастырудағы ақиқатты қиындықтар болып отыр.

      Бүгiнгi таңда республиканың көптеген аудандарында болжам бойынша ауылдық деңгейде қиындауы мүмкiн бюджеттердiң кiрiс бөлiгiне түсетiн түсiмдердiң жеткiлiктi деңгейiн дербес қамтамасыз етуге мүмкіндігі жоқ.

      Дегенмен, мемлекеттiк қызметтердi ұсыну тиiмдiлiгiн арттырудың қажеттiлiгiн негiздей отырып, басқарудың осы деңгейiнде оларға жергiлiктi маңызы бар жекелеген мәселелердi дербес шешу жөнiндегi өкiлеттiктердi бере отырып, мемлекеттiк билiктiң толыққанды институттарын кезең-кезеңiмен қалыптастыру талап етiледi.

      6. Бюджетаралық қатынастардың қолданылып жүрген жүйесi орта мерзiмдi кезеңде тұрақтылықтың, бюджеттер деңгейлерi арасындағы кiрiстердi, шығыстар мен бюджетаралық трансферттердi бөлудiң нақты және түсiнiктi принциптерiнiң болмауымен ерекшеленедi.

      Аумақтардың экономикалық дамуының қатты саралануының салдарынан аймақтар арасында кiрiс базасының бiркелкi бөлiнбеуi аймақтардың бюджеттiк қамтамасыз етiлуiн теңестiрудiң белсендi саясатын жүргiзу, халыққа мемлекеттiк сектор қызметтерiнiң бiрдей қол жетiмдiлiгiне қол жеткiзу үшiн қажеттiлiгiн алдын ала анықтайды.

      Бұл ретте осындай саясаттың негiзгi мақсаты билiктiң әрбiр деңгейiнiң өздерiне бекiтiлiп берiлген мемлекеттiк қызметтердi толыққанды ұсынуын қамтамасыз ететiн орта мерзiмдi перспективада тұрақты, заң жүзiнде бекiтiлген кiрiс көздерiн қамтамасыз ету болып табылады.

      1999 жылы енгiзiлген бюджеттiк алулар мен субвенциялар арқылы бюджетаралық реттеу тетiгi қазiргi уақытта бюджетаралық қатынастарда, атап айтқанда, кiрiстердi немесе бюджетаралық трансферттердiң мөлшерiн бөлу нормативтерiн жиi нақтылау жолымен төмен тұрған бюджеттерден алуларды жүзеге асыру нәтижесiнде қажеттi тұрақтылықты қамтамасыз етпейдi.

      Осыған байланысты бюджеттiк теңестiрудiң құралы қызметiн атқаратын бюджетаралық трансферттердiң қолданыстағы жүйесi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi деңгейiнде аймақтардың дамуын экономикалық ынталандыруды шектейтiн жергiлiктi бюджеттердi теңестiрудiң ашық емес тетiгi ретiнде қабылданады.

      Сонымен қатар, жергiлiктi бюджет деңгейлерiнiң арасында кiрiстердi бөлу жүйесiнiң, бюджетаралық реттеу тетiктерiнiң әр тектi және сол сияқты тұрақсыз екендiгiн атап көрсеткен жөн. Жергiлiктi бюджеттердiң атқарылу барысында оларды нақтылау жиi орын алады.

      Облыстарда кiрiстердi бөлудiң әртүрлi және бiрiздендiрiлмеген әдiстерi қолданылуда:

      бiрiншiсi - бөлiнетiн кiрiстер мен олардың нормативтерiнiң әрбiр аудан мен қала үшiн жеке түрлерiн белгiлеу;

      екiншiсi - аудандар және қалалар бойынша бөлiнетiн, бiрақ бөлу нормативтерi бойынша әртүрлi кiрiстердiң бiрыңғай түрлерiн белгiлеу;

      үшiншiсi - кiрiстердi бөлу нормативтерi бойынша бiрыңғай, ал төлеушiлер бойынша әртүрлiлерiн белгiлеу;

      төртiншiсi - бюджеттiк алымдардың немесе бөлудiң бiрыңғай нормативiн одан әрi белгiлей отырып, аудандар мен қалалардың бюджеттерiне түсетiн барлық кiрiстердi есептеу.

      Мемлекеттiк шығыстарды оңтайландыруды қамтамасыз ету жергiлiктi бюджеттердiң кiрiстерi мен "қажеттiлiктерi" арасындағы теңдестiрудiң қолданыстағы принциптерiнен бас тартуды және бюджеттiк қажеттiлiктердi бағалаудың нормативтiк әдiстерiн негізге ала отырып, бюджетаралық трансферттердiң мөлшерлерiн айқындауға көшудi талап етедi.

      7. Жергiлiктi атқарушы органдардың қарыз алуды жүзеге асыруының жеткiлiксiз тиiмдiлiгi.

      1999 жылдың басында мемлекеттiк бюджет қаражатының шектеулiгі жағдайында жергiлiктi бюджеттердiң теңдестiрiлуiн реттеу үшiн бюджет заңдарында жергiлiктi атқарушы органдарға өз аймақтарындағы экономиканы көтеру және дамыту үшiн қарыз алуды жүзеге асыру мүмкiндiгi берiлген болатын. Сонымен бiрге, талдау көрсеткенiндей, жергілiктi атқарушы органдардың қарыздары Қазақстан Республикасы Yкiметiнiң қарыз алуымен салыстырғанда сыйақының аса жоғары ставкаларымен және өтеудiң неғұрлым қысқа мерзiмдерiмен тартылады. Бұл ретте, жергiлiктi атқарушы органдардың бiрқатары қарыз алуды жүзеге асыра отырып, облыстық бюджеттерден бюджеттiк алулардың көлемiн азайтуды, жергiлiктi атқарушы органдарға қызмет көрсетумен және қарыздарды өтеумен байланысты шығындарды республикалық бюджет есебiнен теңдестiру мақсатында борышты қайта құрылымдауды жүргiзудi немесе мақсатты трансферттер бөлудi ұсынады.

      Осылайша, жоғарыда белгіленген проблемаларды ескере отырып, алдағы орта мерзiмдi кезеңде әлдегi мемлекеттiк басқару жүйесiн одан әрi жетiлдiру жөнiндегі шаралар мемлекеттік функциялардың құрамын оңтайландыруға және оларды мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасында тиiмдi бөлуге жiберiлуi тиiс.

 **2. Мақсаттары мен мiндеттерi**

      Мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiру жөнiндегi бұдан былайғы шаралардың негiзгі мақсаты мемлекеттiк функцияларды iске асырудың тиiмдiлiгiн арттыру және мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды, өкiлеттiктер мен жауапкершiлiктi оңтайлы бөлу есебiнен халыққа қоғамдық қызметтер көрсету, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың ұтымды жүйесiн қалыптастыру болуы тиiс.

      Негiзгі мiндеттер.

      Көрсетiлген мақсаттарға қол жеткiзу үшiн мынадай негiзгi мiндеттердi дәйектi шешу ұйғарылып отыр:

      1) мемлекеттiк функциялардың оңтайлы тiзбесiн анықтау, оларды жүйелеу және жiктеу;

      2) мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды, өкiлеттiктер мен жауапкершiлiктi анық ажырату;

      3) мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерiн оларға жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшiн жеткiлiктi қаржылық қаражаттармен қамтамасыз ететiн бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделiн қалыптастыру. Осы мақсатта мыналар көзделуi тиiс:

      шығыс өкiлеттiктерiн мемлекеттiк басқару деңгейлерiне бекiтудi тәртiпке келтiру;

      кiрiс көздерiн жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерiне заң жүзiнде бекiту;

      бюджетаралық трансферттердiң тиiмдi моделiн анықтау.

      4) мемлекеттiк басқарудың ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) деңгейiн институционалдық және функционалдық нығайту.

 **3. Қойылған мiндеттердi шешу жолдары мен тетiктерi**

      Алдағы кезеңде мемлекеттiк басқару жүйесiн одан әрi жетiлдiру жөнiндегi шаралар мемлекеттiк функциялардың тiзбесiн оңтайландыруға және осыны негiзге ала отырып, кейiннен бюджетаралық қатынастардың тиiстi моделiн құра отырып, оларды мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасында тиiмдi бөлуге бағытталады.

      Іс-әрекеттердiң кешендiлiгi мен дәйектiлiгiн қамтамасыз ету үшiн осы бағытта жұмыстардың мынадай кезеңдiлiгi көзделедi:

      3.1 Мемлекеттiк функциялардың оңтайлы тiзбесiн айқындау және оны жүйелеу

      Осы кезеңде қолданыстағы мемлекеттiк функцияларды функционалдық талдау, оларды қолданыстағы заңның нормаларымен салыстыру жүргiзiлетiн болады.

      Функционалдық талдауды жүргiзудiң тәжiрибесi көрсеткендей, бұл процесс оның нәтижелерiнiң зор тиiмдiлiгiне қол жеткiзу үшiн үздiксiз әрi тұрақты болуы тиiс. Осыған байланысты оны жүргiзудiң, бағалаудың және нәтижелерiн талдаудың жалпы әдiстемесiн қалыптастыру жөнiнде одан әрi жұмыс жасалады.

      Функционалдық талдау барысында:

      мемлекеттiк басқару секторының функциялары;

      бәсекелiк секторға берiлуi тиiстi, мемлекеттiк органдарға тән емес функциялар;

      бәсекелiк секторда жүзеге асыру орынсыз болатын, мемлекеттiк басқару саласына берiлуi тиiстi басқару және реттеу функциялары;

      заң актілерiнде айқын көрiнiс таппаған кейiннен нақтылануға тиiстi мемлекеттiк басқару функциялары анықталуы тиiс.

      Осы мақсаттарда қолданыстағы мемлекеттiк функциялардың тiзбесi жасалатын және оның жiктемесi жүзеге асырылатын болады.

      Мемлекеттiк функциялардың мынадай жiктемесi көзделедi:

      саясатты қалыптастыру функциялары (елдегi мемлекеттiк саясаттың мақсаттары мен басымдықтарын анықтау);

      атқарушылық функциялар (мемлекеттiк саясатты iске асыру жөнiндегi шараларды жүзеге асыру);

      реттеу функциялары (бақылау-қадағалау функциялары);

      жалпы сипаттағы қызметтердi ұсыну функциялары (мемлекеттiк мекемелерге, жеке сектор ұйымдарына және халыққа тiкелей қызметтер ұсыну).

      Сонымен бiр мезгiлде, қолданыстағы мемлекеттiк функциялардың қаржылық ресурстармен қамтамасыз етiлуiне талдау жүргiзiлетiн болады.

      Осы мақсаттарда қолданыстағы (түгендеу жүргiзгеннен және ескiргендерiн жаңартқаннан кейiн) және жаңа нормалар мен жұмсау нормативтерін әзiрлеу негiзiнде мемлекеттік функциялардың "құнын" анықтау ұйғарылады.

      Жүргiзiлген талдаудың нәтижелерi 2002 жылдың аяғына қарай мемлекеттiк функциялардың оңтайлы тiзбесiнiң жобасын дайындау болады, онда, ең алдымен, оның ережелерi, сондай-ақ олардың қаржы ресурстарымен қамтамасыз етiлуiн iске асыруға қабылданған ел Конституциясы мен заң актiлерiнiң нормаларына негiзделуi тиiс.

      Осы тiзбе мемлекеттiк басқару деңгейлерi бойынша функцияларды одан әрi ажырату үшiн негiз болады. Оның базасында бюджеттiң барлық деңгейлерi үшiн Бiрыңғай функционалдық бюджеттiк жiктеме әзiрленетiн болады.

      Қазiргi уақытта мемлекеттiк органдар жүзеге асыратын, бiрақ жоғарыда аталған тiзбеге енгiзiлмеген функцияларды бәсекелiк секторға беру ұйғарылып отыр.

      Мемлекеттiк функциялардың жiктемесiмен бiр уақытта оларды басымдық дәрежесi бойынша мiндеттi, негiзгi және қосымша мемлекеттiк функцияларға топтауды жүзеге асыру көзделедi.

      Мiндеттi тiзбеде жалпы сипаттағы мемлекеттiк қызметтердi жүзеге асыру, мемлекеттiң Қазақстан Республикасының Конституциясында және елдiң конституциялық заңдарында кепiлдiк берiлген қызметтердi халыққа беру жөнiндегi функциялар қамтылатын болады.

      Заң актiлерiне және мемлекеттiк бағдарламаларға сәйкес мемлекет дамуының қазiргi кезеңiндегi мемлекеттiк саясаттың мақсаттары мен басымдықтарын негiзге ала отырып, мемлекет өзiне қабылдаған функциялар негiзгi функциялар болып табылады.

      Қосымша функциялар, негiзiнен, мемлекеттiк инвестициялық саясаттың жүзеге асырылуымен, сондай-ақ бiрқатар ағымдағы функциялар мен уақытша немесе бiржолғы сипаттағы қызметтердi жүзеге асырумен байланысты.

      Мемлекеттiк функцияларды осылайша құрылымдау, тұтастай алғанда мiндеттi және негiзгi мемлекеттік функцияларды iске асыруда барлық деңгейдегi мемлекеттiк органдардың күш-жiгерiн шоғырландыруды қамтамасыз етуге, оларды бәсекелiк секторға бере отырып, қосымша функциялардың үлестерiн қысқартуға бағытталады.

      3.2 Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы функциялар мен өкiлеттiктердi ажырату

      Осы жұмысты жүргiзу осы Тұжырымдамада айқындалған мемлекеттiк функцияларды бөлудiң жалпы өлшемдерiн негiзге ала отырып, жүргiзiлген функционалдық талдаудың, мемлекеттiк функциялар мен оның жiктемесiнiң дайындалған тiзбесiнiң нәтижелерiне негiзделетiн болады.

      Билiк деңгейлерiнiң арасындағы функцияларды ажыратудың мынадай өлшемдерi мен шарттары көзделедi:

      1. Жалпымемлекеттiк маңызы бар мәселелер, атап айтқанда: мемлекеттiң жұмыс iстеуi мен дамуының тұтастығын (қорғаныс, қоғамдық тәртiп және қауiпсiздiк, сыртқы саясат) қамтамасыз ету, заң шығарушылық қызмет, азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын сақтау, олардың мемлекет кепiлдiк берген ең төменгi әлеуметтiк игiлiктер алуы мемлекеттiк басқарудың орталық деңгейiнiң құзыретi болып табылады.

      Бұл ретте орталық мемлекеттiк органдар мен олардың аумақтық бөлiмшелерi заңдардың мiндеттi және бiркелкi сақталуын, Қазақстан Республикасының Конституциясымен кепiлдiк берiлген базалық әлеуметтiк-маңызы бар қызметтердi ұсыну стандарттарының белгiленуiн бақылауды және бұл стандарттардың жергiлiктi жерлерде сақталуын бақылауды оларды елдiң барлық аумағы бойынша ұсынудың бiрдей қол жеткiзiлуiн қамтамасыз етудi бақылауды жүзеге асырады.

      2. Жергiлiктi маңызы бар мәселелердi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi органдары дербес шешедi және реттейдi. Сонымен бiр мезгiлде, олар заңдарды орындау, жалпы мемлекеттiк функцияларды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасының Конституциясымен кепiлдiк берiлген және билiктiң осы деңгейiне орындауға заңдармен берiлген қызметтердi ұсыну жөнiндегi билiктiң жоғары тұрған деңгейлерiнiң алдында бақылауда және есеп беретiн болады.

      Бұл ретте басқарудың облыстық деңгейiнiң негiзгi мiндетi аумақтың жалпы әкiмшiлiк басшылығын жүзеге асыру аймақтың бүкiл аумағы бойынша мемлекеттiк қызметтердi ұсынудың бірдей қол жеткiзiлуiн қамтамасыз ету, сондай-ақ жергiлiктi басқарудың төмен тұрған буындарының шеңберiнде қамтамасыз етiлмейтiн жергiлiктi маңызы бар мәселелердi шешу болуы тиiс.

      3. Басқару жүйесiн оңтайлы ұйымдастыру тұрғысынан қарағанда, жалпымемлекеттік функцияларды орындау және қызметтер ұсыну жөнiндегi өкiлеттiктер олардың ең тиiмдi және оңтайлы жүзеге асырылатын жердегi мемлекеттiк басқару деңгейлерiне бекiтiледi.

      Бұл ретте мемлекеттiң халыққа қызметтер көрсетулерi оларды ұсынудың тиiмдiлiгiне қол жеткiзу, оларды көрсетуге жұмсалатын қаржы шығындарын азайту мақсатында осындай қызметтердi ұсыну үшiн, олардың инфрақұрылымдарының болуын ескере отырып, оларға жақын әкiмшiлiк деңгейде берiлуi тиiс.

      4. Шешiмi бiр әкiмшiлiк-аумақтық бiрлiк шеңберiнде қамтамасыз етiлмейтiн мәселелер жоғары тұрған деңгейдiң заң құзырына ауысады.

      5. Толық көлемдегi әрбiр функция тек бiр ғана органның немесе мемлекеттiк басқару деңгейiнiң құзыретiне жатқызылуы тиiс. Бұл ретте функциялардың қосарлануы немесе қиылысуы мемлекеттiк басқарудың тiгiнен де көлденеңiнен де азайтылуы тиiс.

      Жоғарыда аталған өлшемдер мен шарттарға сәйкес, оларды Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетiлдiру мәселелерi жөнiндегi мемлекеттiк комиссияның (бұдан әрi - Мемлекеттiк комиссия) қарауына енгiзу және кейiннен тиiстi заңдық өзгерiстерге бастама жасау үшiн мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы мемлекеттік функцияларды оңтайлы бөлу жөнiнде ұсыныстар дайындалады. Ұсыныстарды дайындау мынадай бағыттар бойынша көзделедi:

      қазiргi уақытта билiктiң орталық деңгейiне бекiтiлген жекелеген функцияларды жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың жүргiзуiне беру;

      орталық және жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың бiрлесiп жүргiзу функцияларын оңтайландыру;

      жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасында, оның iшiнде коммуналдық меншiктi басқару бөлiгiнде функциялар мен өкiлеттiктердi анық ажырату;

      қазiргi уақытта мемлекеттiк басқарудың жергiлiкті органдарына бекiтiлген бiрқатар функцияларды орталық мемлекеттiк органдардың және олардың аумақтық бөлiмшелерiнiң жүргiзуiне бepy;

      орталық мемлекеттiк органдардың тiке шеңберiнде әкiмшiлiк, рұқсат беру және бақылау-қадағалау функцияларының бip бөлiгiн аумақтық деңгейге беру.

      Билiктiң барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды ажырату, мемлекеттiк функцияларды орындайтын жауапты органдарды анықтау бойынша әзiрленген ұсыныстарды ескере отырып, Мемлекеттiк комиссияның қарауына енгiзiлетiн жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың схемасы мен үлгiлік құрылымы дайындалады.

      Жоғарыда аталған шараларды iске асыру мемлекеттiк басқарудың жұмыс iстеу негiздерiн қозғайды, сондықтан, ең алдымен, елеулi заңдық өзгерiстердi енгiзудi, мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасында ұйымдастыру-құқықтық өзара қатынастарды дәйектi және жүйелi нақтылауды талап етедi.

      Мемлекеттiк комиссия жұмысының шеңберiнде бекiтiлген жоспарға сәйкес 2002 жылдың iшiнде және 2003 жылдың бiрiншi тоқсанында тұрақты негізде мемлекеттiк басқарудың әрбiр секторы және билiк деңгейлерi бойынша мемлекеттiк функцияларды бөлу мәселелерi қаралатын болады.

      Мемлекеттiк органдардың қарау нәтижелерi бойынша мемлекеттiк басқарудың жекелеген секторларындағы қызметтi реттейтiн қолданыстағы заң актiлерiне, "Қазақстан Республикасындағы жергiлiктi мемлекеттiк басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңына және басқа да өзгерiстер мен толықтырулар енгiзу жөнiндегi заң жобалары дайындалатын болады.

      Тұтастай алғанда, негiзгi заң актiлерi 2003 жылдың аяғына дейiн қабылдануы тиiс, ал бюджетаралық қатынастар жүйесiн құрудың жаңа принциптерiне 2004 жылдан бастап бiртiндеп көшу үшiн базалық шарттар құру мақсатында жыл ортасында кейбiр басым заң жобаларын қабылдау ұйғарылып отыр.

      3.3 Бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделiн қалыптастыру

      3.3.1 Мемлекеттiк басқару деңгейлерiне шығыс өкiлеттiктерiн бекiтудi тәртiпке келтiру.

      Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы функцияларды бөлудi негiзге ала отырып, Бiрыңғай бюджеттiк жiктеменi қалыптастыру кезiнде көрiнiс табатын бюджет деңгейлерi бойынша шығыс өкiлеттiктерiн анық ажырату және тәртiпке келтiру күтiледi.

      Қажеттi қаржыландыру мөлшерлерiн неғұрлым нақты анықтауға негiзделген функция жүзеге асырылатын билiк деңгейiнiң бюджетiнен қаржыландыруды жүзеге асырудың орындылығына байланысты функцияларды жүзеге асыру кезiнде қаржыландырумен қамтамасыз ету жөнiндегi өкiлеттiктер және функцияларды тiкелей өздiгiнен жүзеге асыру билiктiң бiр деңгейiне ғана бекiтiлетiн болады.

      Осы көзқарас әзiрленуi көзделiп отырған Қазақстан Республикасының Бюджет кодексiнде, ең алдымен, облыс-аудан деңгейiнде шығыс өкiлеттiктерiн ажырату бөлiгiнде заң жүзiнде бекiтiлетiн болады, бұл басқару деңгейлерi бойынша шығыс мiндеттемелерiн өз бетiнше берудi болдырмауға және сөйтiп бюджет шығыстарын жоспарлау үшiн неғұрлым қолайлы жағдайларға қол жеткiзуге мүмкiндiк бередi.

      Шығыс өкiлеттiктерiн бөлудегi жүйелiлiктi қамтамасыз ету үшiн мынадай ережелер ескерiлуi тиiс:

      белгiлi бiр мемлекеттiк функциялардың орындалуы көзделетiн заң актiлерiнде осы функциялар қаржыландырылатын бюджет деңгейi анықталуы тиiс;

      мемлекеттiк басқарудың төмен тұрған деңгейлерiне қосымша функциялар берiлген жағдайда заң актiлерiнде оларды iске асыру үшiн қажеттi тиiстi қаржылық қаражаттарды беру жүзеге асырылуға және бекiтiлуi тиiс;

      жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерi мемлекеттiк билiктiң жоғары тұрған органдарының нормативтiк құқықтық актiлердi қабылдауының нәтижесiнде туындайтын жергiлiктi бюджеттер шығыстарының өтемiне заңмен бекiтiлген құқығы болуы тиiс.

      3.3.2 Мемлекеттiк басқару деңгейлерi бойынша кiрiс көздерiн бөлу

      Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы шығыс өкiлеттiктерiн ажыратуды жүргiзудiң нәтижесiнде мемлекеттік басқарудың әртүрлi деңгейлерiнiң "функционалдық жүктемесi" өзгеруiмен байланысты бюджетаралық қатынастардың моделiн қайта қарау қажеттiлiгi, сонымен бiрге қаржылық қамтамасыз ету қажеттiлiгi туындайды.

      Билiктiң әрбiр деңгейiнiң өз өкiлеттiктерi мен жауапкершiлiгiн дербес iске асыру үшiн мемлекеттiк басқарудың әрбiр деңгейiне олардың шығыс өкiлеттiктерiне сай келетiн салықтық және салықтық емес кiрiс көздерiнiң бекiтiлуi жүзеге асырылатын, сондай-ақ бюджетаралық реттеудiң тиiстi тетiгi анықталатын болады. Бұл ретте облыс-аудан деңгейлерiнде салықтар мен бюджетаралық трансферттердi бөлу мәселелерiн облыстар қарамауы тиiс, ал заң деңгейiнде өз шешiмiн табуы тиiс, бұл елдiң мемлекеттiк құрылысының бiртұтас сипатына сәйкес келетiн болады.

      Салықтарды тиiмдi бөлу бюджеттердiң дербестiгiне қол жеткiзу үшiн де, салықтардың көп жиналуын қамтамасыз ету үшiн де ерекше маңызды болып табылады. Осыған байланысты, кiрiс көздерiн мемлекеттiк басқару деңгейлерiне бекiту кезiнде оларды ажыратудың мынадай өлшемдерi ескерiлуi тиiс:

      түсiмдердiң тұрақтылығы - жергiлiктi билiк деңгейлерiне түсiмдерi тұрақты сипатқа ие болатын және салыстырмалы түрде экономикалық құлдырауға немесе көтерiлуге онша тәуелдi болмайтын салықтар бекiтiледi. Орталық басқару деңгейi елдегi экономикалық ахуалға неғұрлым көбiрек әсер ететiндiгi осындай бөлуге дәлел бола алады, осыған байланысты ол экономикалық құлдыраудың қаржылық салдарының негiзгi ауыртпалығын көтеруi тиiс;

      экономикалық тиiмдiлiк - билiктiң әрбiр деңгейiне осы билiк деңгейiнiң жұмыс тиiмдiлiгiне тәуелдi болатын салықтар, түсiмдердiң көлемi бекiтiлуi тиiс;

      салық базасын бөлудiң бiркелкiлiгi - салық базасын орналастыру неғұрлым бiркелкi болмаса, тиiстi салық соғұрлым жоғары деңгейде енгізілуі тиіс және осы салық түсiмдерiн орталықтандыру үшiн алғышарт соғұрлым жоғары болады. Салық базасының аймақтар арасында бiркелкi бөлiнбеуi аймақтардың бюджеттiк қамтамасыз етiлуiн теңестiру қажеттiгiн туғызады, өйткенi басқа аймақтарда жоқ салық ресурстарына қол жеткiзе алатын аймақтардың тұрғындары қалған аймақтардың тұрғындарына қарағанда неғұрлым тиiмдi жағдайға ие болуы әдiлдiкке жатпайды;

      әлеуметтiк әдiлдiк - қайта бөлу сипатындағы салықтарды бюджет жүйесiнiң неғұрлым жоғары деңгейлерiне бекiту орынды;

      салық базасының икемдiлігi - нақты аумақтық байламы бар әрi икемдiлiгi жоғары емес салық базасынан алынатын салықтарды төменгi билiк деңгейлерiне бекiту орынды;

      салық ауыртпалығының экспорты - ауыртпалығы аумақтардың халқы мен кәсiпорындарына емес, салық төлеушiлерге, яғни басқа аумақтардың халқы мен салық төлеушiлерiне түсетiн салықтарды жергiлiктi билiк деңгейлерiне бекiту ұтымды емес, өйткенi мұндай жағдайда бюджеттiк қызметтердi бiреулер пайдаланады, ал осы қызметтердi басқалар қаржыландыратын болып шығады, бұл бюджет шығыстарының тиiмдiлiгiне ешбiр жәрдем көрсетпейдi;

      алымдар мен шығындардың бюджеттiк сәйкестiгi - мемлекеттiк органдар көрсететiн қызметтер үшiн ақыны бiлдiретiн салықтық және салықтық емес алымдар көрсетiлген қызметтер қаржыландырылатын бюджетке түсуi тиiс.

      Әрбiр басқару деңгейiне өзiнiң кiрiс көздерiн заң жүзiнде бекiту үшiн бюджетаралық реттеу жүйесiн анықтап алу қажет. Төмендегi мынадай төрт нұсқаның бiреуiн таңдау көзделедi.

      Бiрiншiсi - қазiргi қолданылып жүрген тәртiптi, бiрақ оған тұрақтылық элементтерiн бере, яғни орта мерзiмдi кезеңге арналған субвенциялар мен алымдар мөлшерлерiн бекiте отырып сақтау керек.

      Осы нұсқаны қабылдаудың оң тұстары мыналар болып табылады:

      орта мерзiмдi кезеңге арналған субвенциялар мен алулардың мөлшерлерiн бекiтудiң тұрақтылығы жергiлiктi атқарушы органдарға республикалық бюджет жобасын жасауды күтпей-ақ жергiлiктi бюджеттердiң жобасын қалыптастыруды жүзеге асыруға мүмкiндiк бередi;

      бюджет деңгейлерi арасында салықтың әрбiр түрiн бөлшектемей салық түрлерi бойынша бюджеттер арасында нақты бөлу сақталады, бұл республикалық та және жергiлiктi бюджеттердi де нақтылау рәсiмiн оңайлатады.

      Терiс тұстары:

      алып қою институттары сақталады, олар бойынша жергiлiктi билiк органдары мен жұртшылықта аймақ мұқтаждарына пайдалануға болатын алып қоюдың негiзсiз мөлшерлерi туралы пiкiр пайда болады, ал жекелеген аймақтарда мұндай алып қоюлар жүргiзiлмейдi.

      Екiншiсi - орта мерзiмдi кезеңге арналған тұрақты бөлу нормативтерiн әрбiр нақты аймақ үшiн жеке белгiлеп, реттелетiн салық түрлерiн анықтау. Осы нұсқа бюджеттiк алу тетiгiн жою мақсатында әртүрлi деңгейдегi бюджеттердi тiгiнен теңестiрудi көздейдi, яғни төлем көздерiнен алынатын кiрiстерден жеке табыс салығы және әлеуметтiк салық бойынша түсiмдердi республикалық және жергiлiктi бюджеттер арасында қайта бөлудi жүзеге асыру ұсынылады. Салықтарды бөлудiң ұсынылып отырған тетiгi бюджеттiң төмен тұрған деңгейлерiне де қолданылуы тиiс.

      Бюджеттердiң төмен тұрған деңгейлерiн реттеу мақсатында жоғарыда көрсетiлген салықтармен қатар орындалатын функциялар мен шығыстардың көлемiне қарай жергiлiктi бюджеттердiң кiрiстерiне түсетiн бөлiнетiн және басқа да салық түрлерi ретiнде анықталуы мүмкiн.

      Жергiлiктi бюджеттер үшiн осы нұсқаны қабылдаудың оң тұсы бюджеттiк алулар тетiгiн жою болып табылады.

      Терiс тұстары:

      бюджеттiк жоспарлаудың бiртұтастығы бұзылады. Жергiлiктi бюджеттер бойынша салықтарды бөлудiң әртүрлi нормативтерi жекелегeн аймақтарды оларды анықтаудың дұрыстығы туралы субъективтiк пiкiрге әкеп соқтырады;

      бюджеттердiң төмен тұрған деңгейлерiн орындалатын функциялар мен шығыстардың көлемiне қарай жоғарыда көрсетiлген салықтармен қатар реттеу кезiнде бөлiнетiн ретiнде жергiлiктi бюджеттердiң кiрiсiне түсетiн салықтардың басқа да түрлерi қосымша анықталуы мүмкiн;

      реттелетiн салық түрлерi бойынша түсiмдердi нақтылау бюджеттердiң барлық деңгейiне қатысты болғандықтан, бюджеттердi нақтылау рәсiмi күрделенедi;

      осы тетiктi жасырын, көлегейленген нысандағы алуларға жатқызуға болады, яғни облыстың кiрiстерiнен тiкелей алулар емес, белгiлi бiр салықтардың жекелеген бөлiктерiн жоғары тұрған бюджетке алу жүзеге асырылады.

      Yшiншi нұсқа республикалық бюджеттiң кiрiстерiнде төлем көздерiнен алынатын кiрiстерден жеке табыс салығын және әлеуметтiк салықты орталықтандыруды жүзеге асыруды ұйғарады. Осы жағдайда бюджетаралық қатынастар республикалықтан жергiлiктi бюджеттерге берiлетiн орташа мерзiмдi кезеңге арналған тұрақты субвенцияларды белгiлеу арқылы қалыптасатын болады.

      Бюджетаралық реттеудiң осындай тетiгi бюджеттiң төмен тұрған деңгейлерiнде де қолданылуы тиiс.

      Осы нұсқаны қабылдаудың оң тұсы мыналар болып табылады:

      бюджетаралық қатынастар республикалықтан жергiлiктi бюджеттерге берiлетiн орташа мерзiмдi кезеңге арналған тұрақты субвенцияларды белгiлеу арқылы қалыптасатын болады. Осылайша, жергiлiктi деңгейдегi тұрақты салықтық түсiмдер, сондай-ақ орталықтан кепiлдiк берiлген субвенциялар қойылған мiндеттердiң тиiстi деңгейде орындалуына және орташа мерзiмдi кезеңге арналған барлық деңгейлердегi iс-шаралардың сапалы болжануын қамтамасыз етуге мүмкiндiк бередi;

      бюджеттiк алулар жүйесi толық жойылады, бюджетаралық қатынастарда қарапайымдылық пен айқындылық қамтамасыз етiледi, орташа мерзiмдi кезеңге арналған жергiлiктi бюджеттердiң тұрақты кiрiс көздерiне кепiлдiк берiледi;

      республикалық та, жергiлiктi бюджеттердi де нақтылау рәсiмдерi оңайлатылады.

      Терiс тұстары:

      әлемдiк бағалар конъюнктурасының негiзгi қазақстандық экспорттық тауарларға қолайсыз өзгеруi республикалық бюджет кiрiстерiнiң неғұрлым төмендеуiне әкеп соғуы мүмкiн, бұл бөлiнетiн субвенциялар мөлшерлерi өзгермеген кезде, республикалық бюджеттiң теңдестiрiлуiне әсер етуi мүмкiн;

      жеке табыс салығы және әлеуметтiк салық - жергiлiктi бюджеттердiң негiзгi кiрiс көздерi, оларды республикалық бюджетке қайта бекiту кезiнде жергiлiктi атқарушы органдардың өз бюджеттерiн қамтамасыз етуiн реттеу мәселелерiнде жауапкершiлiгi төмендейдi.

      Төртiншi нұсқа салықтық түсiмдердi базалық (республикалық бюджетке) және аймақтық (жергiлiктi бюджеттерге) экономика кәсiпорындары бойынша бөлуге негiзделген. Жергiлiктi бюджеттердi теңестiру үшiн аймақтық экономика кәсiпорындарынан түсетiн жеке табыс салығын, әлеуметтік салықты және ҚҚС-ты реттелетiн салықтармен белгiлеу ұсынылады. Астана және Алматы қалаларының бюджеттерi бойынша жеке бөлу ұсынылады. Мұндай жағдайда iс жүзiнде барлық iрi салықтар кәсiпорындар бойынша әртүрлi проценттер бойынша бөлуге ұшырайды, бұл ретте оларды аудандар мен қалалар бойынша бөлу мүмкiн емес.

      3.3.3. Бюджетаралық трансферттер жүйесiн жетiлдiру

      Аймақтарды қаржылық қолдау нәтижелiлiгiн қамтамасыз ету үшiн бюджеттiк қамтамасыз етiлу өлшемi бойынша "жалпы мұқтаждарға" бюджетаралық трансферттер беруден нысаналы және шектi оқшауланған субвенция жүйесiне кезең-кезеңiмен өту жүзеге асырылатын болады.

      Бюджетаралық трансферттердi берудiң жаңа принциптерiне өтудiң негiзi мiндеттi, негiзгi және қосымша функцияларға басымдық дәрежесi бойынша іске асырылу көзделiп отырған мемлекеттiк функциялардың топтамасы болады.

      Мемлекеттiк функцияларды мұндай құру, тұтастай алғанда, мiндеттi және негiзгі мемлекеттiк функцияларды iске асыруға арналған барлық деңгейдегi мемлекеттiк органдардың күш-жiгерiн шоғырландыруды қамтамасыз етуге және тиiсiнше оларды бiрiншi кезекте бюджеттен қаржыландыруды қамтамасыз етуге бағытталатын болады.

      Мұндай көзқарасты практикаға енгiзу үшiн бюджеттiк жоспарлау мен мемлекеттiк бюджеттiң атқарылу процесiн реттейтiн нормативтiк құқықтық актiлерге тиiстi өзгерiстер енгiзiледi.

      Мiндеттi функцияларды қаржыландыруды бүкiл ел бойынша бiрыңғай және мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi атқаруға мiндеттi нормалар мен нормативтер негiзiнде негiзiнен секвестрлеуге жатпайтын мемлекеттiк бюджеттің ағымдағы шығыстары шеңберiнде жүзеге асырылу көзделiп отыр.

      Негiзгi функцияларды қаржыландыру мемлекеттiк бюджеттiң ағымдағы бағдарламалары, сондай-ақ әлеуметтiк сала мемлекеттiк мекемелерiнiң тиесiлiлiк нормативтерiн негiзге ала отырып, жаңа құрылыстарды қоса алғанда, мемлекеттік мекемелердiң (басқару, бiлiм беру, денсаулық сақтау және т.б. органдары) материалдық-техникалық базасын жақсартуға бағытталған дамыту бағдарламаларының шеңберiнде ұйғарылып отыр.

      Қосымша функциялар республикалық деңгейде де, жергiлiктi деңгейде де бюджеттік даму бағдарламалары, сондай-ақ егер мұндай функцияларды орындау уақытша немесе бiр жолғы сипатта болса, ағымдағы бюджеттiк бағдарламалар шеңберiнде қаржыландырылады. Бұл функциялар санатын қаржыландыруды толығымен қамтамасыз ету экономиканың ағымдағы жай-күйiне және бюджет көрсеткiштерiнiң болжамына байланысты болады.

      Жоғарыда айтылған топтамаларды негiзге ала отырып, субвенциялар төменгi тұрған бюджеттерге екi санат бойынша берiледi деп көзделуде, олар:

      1. Мемлекеттiк басқарудың міндетті функцияларын қаржыландыруды қамтамасыз ету;

      2. Аймақтарды дамыту бағдарламаларын қаржыландыруды қамтамасыз ету.

      Төменгi деңгейдегi басқаруға субвенциялардың мөлшерлерiн есептеу негiзiне тиiстi аумақтардың халқын нормалар мен нормативтер негiзiнде есептелген ең төменгi әлеуметтiк қызметтер жиынымен қамтамасыз ету принципi негiзге алынатын болады.

      Мемлекеттiк органдардың қаржыландыруға қажеттерiн нақты бағалау үшiн мiндеттi шығыс өкiлеттiктерi бойынша жұмсаудың нормалары мен нормативтерiн, сондай-ақ облыстық және аудандық билiк деңгейiнде басқарудың үлгiлiк құрылымын әзiрлеу көзделiп отыр.

      Осы жұмыс шеңберiнде әлi де көкейкестi шығыстардың қолданылып жүрген нормалары мен нормативтерiн сақтау, ескiргендерiн жетiлдiру немесе олардың күшiн жою және жұмсаудың жаңа нормалары мен нормативтерiн әзiрлеу мәнiне түгендеу жүргiзiледi.

      Соңғы жылдар iшiнде болған нарықтық қайта құрулар нәтижесiнде әлеуметтiк сала бiрнеше рет жаңғыртылды әрi оңтайландырылды, бұл сайып келгенде, әртүрлi аумақтарда осы кезде халықтың тығыздығы мен нақты қажеттiлiктерiн ескермейтiн әлеуметтiк сала мемлекеттiк мекемелерiнiң әртүрлi желiсi болуына әкеп соқтырды. Осыған байланысты, ағымдағы жағдайды талдау негiзiнде халықтың тығыздығы мен нақты қажеттiлiгiн ескеретiн әлеуметтiк сала объектiлерiнiң тиесiлiлiк нормативi әзiрленедi.

      Аймақтарды дамыту бағдарламасын қаржыландыруды қамтамасыз етуге арналған трансферттердi беру мемлекеттiк аймақтық саясаттың басымдықтары шеңберiнде жүзеге асырылады.

      Жергiлiктi бюджеттердi теңдестiрудi қамтамасыз ету үшiн трансферттердiң орта мерзiмдi, тұрақты нормативтерiнiң принциптерiне негiзделген бюджетаралық қатынастардың моделiн жасау кезiнде жергiлiктi атқарушы органдардан қарыз алуды жүзеге асыру қажет емес. Мұндай жағдайда жергiлiктi атқарушы органдардың үшiншi тұлғалардан (республикалық бюджеттен басқа) қарыз алу құқығын алып тастау туралы мәселе қаралады.

      3.4 Ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) мемлекеттiк басқару деңгейiн институционалдық және функционалдық нығайту

      Әкiмшiлiк-бюджеттiк реформаның басым бағыты тиiмдi мемлекеттiк басқаруды ауылдық округтердiң, кенттердiң, аудандық маңызы бар қалалардың деңгейiнде ұйымдастыру, ең алдымен, оны институционалдық және функционалдық нығайту болып табылады.

      Осы мақсаттарда 2004 жылдан бастап ауылдар, кенттер, аудандық маңызы бар қалалар әкiмдерiнiң аппараттарын оларға заңды тұлға мәртебесiн бере отырып қалыптастыру көзделiп отыр. Осы шара оларға оқшауланған мүлiктi, өздерiнiң атынан мүлiктiк және мүлiктiк емес құқықтар мен мiндеттердi сатып алу және жүзеге асыру құқығын берудi, сондай-ақ өз атауы бар мөрiнiң болуын ұйғарады.

      Атап айтқанда, бұл тиiстi аумақтарда жер қатынастарын реттеуге заңдарда берiлген құқықты қамтамасыз етуге мүмкiндiк туғызады.

      Осымен бiр уақытта әкiмдердiң өз шығыстарын жоспарлаудағы және атқарудағы дербестiгiн кеңейту үшiн басқарудың осы деңгейiн сметалық қаржыландыру тетiгi жетiлдiрiлетiн болады.

      Осы мақсаттарда әкiмшiлерi тиiстi әкiмшiлiк-аумақтық   бiрліктер әкiмдерiнiң аппараттары болып табылатын жергiлiктi бюджеттi атқару барысында секвестрлеуге жатпайтын бюджеттiк бағдарламалар бойынша оның шығыстарын қаржыландыруға көшудi жүзеге асыру көзделедi.

      Жоғарыда аталған шаралар ауылдар, кенттер, қалалар (аудандық маңызы бap) әкiмдерiнiң шаруашылық және экономикалық салаларда шешiмдер қабылдаудағы дербестiгiн кеңейтуге мүмкiндiк бередi, мемлекеттiк басқарудың төменгi деңгейiнiң олардың бюджеттік бағдарламалары аудандық (қалалық) құрамда тиiстi мәслихаттар бекiтетiн және тек олар ғана өзгерте алатын болғандықтан, аудандық (қалалық) буындағы жергiлiктi атқарушы органдардан қаржылық дербестiгiн қамтамасыз етедi.

      Мемлекеттiк басқарудың деңгейлерi арасындағы функциялар мен өкiлеттiктердi ажырату жөнiндегi жұмыстар шеңберiнде 2004 жылдан бастап функцияларды басқарудың ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) деңгейлерiне бекiтiлген тiзбесi кеңейтiледi, оның iшiнде оларды мыналармен толықтыру:

      елдi мекендердi абаттандыру, көгалдандыру мен санитарлық тазарту жөнiндегi жұмысты ұйымдастыру;

      зираттарды, өзге де жерлеу орындарын тиiстi жағдайда ұстау жөнiндегi қоғамдық жұмыстарды ұйымдастыру;

      өртке қарсы қауiпсiздiктi және судағы қауiпсiздiктi қамтамасыз етуге бақылауды жүзеге асыру;

      елдi мекендердi сумен қамтамасыз ету, су мен жердi пайдалану мәселелерiн реттеу жөнiндегi жұмысты ұйымдастыру;

      заңда белгiленген тәртiппен тиiстi әкiмшiлiк-аумақтық бiрлiктер әкiмдерiне берiлген коммуналдық меншiктi басқару ұйғарылып отыр.

      Мемлекеттiк басқарудың институционалдық қалыптасуына және ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) деңгейiнiң нығаюына қарай оларға бекiтiлiп берiлген функциялардың тiзбесi кеңейтiлетiн, сондай-ақ басқарудың осы деңгейiне дербес бюджет беру мәселесi қаралатын болады.

      Осы мәселе бойынша шешiм "функционалдық жүктеменi" кеңейтуге және бюджеттiк бағдарламаларға әкiмшiлiк жүргiзуге байланысты басқару және қаржыландыру тетiктерiнiң кемiнде екi бюджеттiк циклдың iшiнде практикалық пысықтау, оларды бағалау, сондай-ақ:

      әкiмнiң аппаратын бюджеттiң қалыптастырылуы мен атқарылуы жөнiнде кәсiптiк дайындығы және дағдылары бар бiлiктi мамандармен толықтыру;

      жұмыс көлемiнiң өсуiне - ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) бюджеттердiң жиынтығына, төменгi тұрған бюджеттерге бөлiнетiн субвенцияларды берудi әкiмшiлiк жүргiзуге байланысты аудандық-қалалық қаржы бөлiмдерiнiң штат санын кеңейту;

      осы деңгейдегi бюджеттерге әкiмшiлiк жүргiзу мәселелерiн шешу, сондай-ақ олардың қаражатының қозғалысын бақылауды қамтамасыз ету;

      өкiметтiң осы деңгейiнде өкiлеттiгiне тиiстi бюджеттi бекiту кiретiн өкiлдi орган қалыптастыру мәселелерiн әзiрлеу нәтижелерi бойынша қабылданатын болады.

      Мемлекеттiк басқарудың ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейiне дербес бюджет беру туралы мәселе қаралған кезде бүгiнгi күнi 195 аудандық және қалалық бюджеттердiң 153-і немесе 78%-і субвенциялық екенi ескерiлетiн болады, мұның өзi сөзсiз басқарудың төменгi деңгейiн де күрделендiредi. Сондықтан, басқарудың осы деңгейiне салықтық және салықтық емес түсiмдердi бекiтiп беру олардың қаржымен өзiн жеткiлiктi қамтамасыз етуге мүмкiндiк бермейдi.

      Осыған байланысты басқарудың осы деңгейiне дербес бюджет бөлудiң мүмкiн нұсқаларының бiрi ретiнде аудандық (қалалық) бюджеттерде олардың шығыстарын қаржыландыру үшiн көзделетiн трансферттердiң есебiнен ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) бюджеттердiң кiрiс бөлiгiн қалыптастыру болады.

      Мемлекеттік басқару негiздерiн одан әрi демократияландыру бағытын негiзге ала отырып, орта мерзiмдi кезеңде елде жергiлiкті өзiн өзi басқару негiздерiн қалыптастыру ұйғарылады.

      Қазiргi уақытта бұл институттардың құрылуы жергiлiктi өзiн өзi басқару жүзеге асырылуы тиiс ұйымдастыру нысаны мен басқару деңгейi бойынша кесiмдi көзқарастардың болмауы тежеп отыр.

      Алайда, бүгiнгi таңда ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейдегi билiкте басқарудың нақты тетiктерi қалыптаспаған, өздерiнiң кiрiс көздерi жоқ және жеке меншiк мәселелерi шешiлмеген, оларсыз нақты жергiлiктi өзiн өзi басқару туралы сөз етуге де болмайды.

      Осыған байланысты бiрнеше жыл iшiнде ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) билiк деңгейiнде басқару мен қаржыландыру тетiктерiн iс жүзiнде пысықтау кейiннен елiмiзде жергілiктi өзiн өзi басқару институттарын енгiзу үшiн негiзгi алғышарт болады.

 **Қорытынды**

      Осы Тұжырымдамада көзделген шараларды iске асыру мемлекеттiк басқарудың жұмыс iстеу негiздерiн, бюджет саласын қамтиды, елеулi заңдық өзгерiстер енгiзудi, барлық мемлекеттік басқару деңгейiнiң арасындағы құқықтық және қаржылық өзара қатынастарын дәйектi және жүйелi түрде нақтылауды талап етедi.

      Бұл бағыттағы әрекеттердiң кешендiлiгi мен дәйектiлiгiн қамтамасыз ету үшiн жұмыстарды кезең-кезеңiмен жүргiзу көзделiп отыр.

      Осы мақсатта Yкiмет Орта мерзiмдi кезеңге арналған iс-шаралар жоспарын бекiтетiн болады, ал Мемлекеттiк комиссияның жұмысы тұрақты негiзге көшiрiледi.

      Қажет болған кезде функциясына әкiмшiлiк реформаны жүргiзу кiретiн дербес мемлекеттiк орган бөлiнуi мүмкiн.

      Мемлекеттік комиссия жұмысының шеңберiнде барлық мүдделi мемлекеттiк органдардың қатысуымен жаңа заң актiлерiнiң жобалары және/немесе мемлекеттiк басқарудың жекелеген секторларының қызметiн салық-бюджет саласының мәселелерiн реттейтiн қолданыстағы заңдарға өзгерiстер мен толықтырулар енгiзу жөнiнде жобалар дайындалатын болады.

      2003 жыл iшiнде бюджетаралық қатынастар жүйесiн құрудың жаңа принциптерiне бiртiндеп өту үшiн базалық жағдайлар жасау мақсатында басымды заң жобалары қабылдануы тиiс.

      Тұтастай алғанда, жоспарланған шараларды iске асыру мемлекеттiк басқару жүйесiн одан әрi жетiлдiруге, мемлекеттiк функциялар тiзбесiн оңтайландыруға, оларды мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасында тиiмдi бөлуге, мемлекеттiк билiктiң барлық деңгейлерiнiң тұрақты және тиiмдi жұмыс iстеуiн қамтамасыз ететiн бюджетаралық қатынастар моделiн жасауға жәрдемдеседi.

 © 2012. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК