

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасы туралы

Күшін жойған

Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2003 жылғы 10 ақпандағы N 147 қаулысы.
Күші жойылды - Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 жылғы 12 мамырдағы
№ 481 қаулысымен

Ескерту. Күші жойылды - ҚР Үкіметінің 12.05.2014 № 481 қаулысымен.

Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың тиімді жүйесін қалыптастыру мақсатында Қазақстан Республикасының Үкіметі қаулы етеді:

1. Қоса беріліп отырған Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасы мақұлданын.

2. Қазақстан Республикасының Экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігі мүдделі мемлекеттік органдармен бірлесіп Тұжырымдамада көзделген ережелерді іске асыру жөнінде қажетті шаралар қабылдасын.

3. Осы қаулы қол қойылған күнінен бастап күшіне енеді.

Қазақстан Республикасының

Премьер-Министрі

Қазақстан Республикасы Үкіметінің
2003 жылғы 10 ақпандағы
N 147 қаулысымен
МАҚҰЛДАНҒАН

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру тұжырымдамасы

Астана, 2003 жыл

Кіріспе

Ел Президентінің "Қазақстан - 2030. Барлық қазақстандықтардың гүлденуі, қауіпсіздігі және әл-ауқатының жақсаруы" Қазақстан халқына жолдауында тиімді осы заманғы мемлекеттік қызмет пен мемлекеттік басқару құрылымын құру мемлекеттің түйінді міндеттерінің бірі болып айқындалды.

Бұл ретте Қазақстан Республикасының Үкіметі неғұрлым маңызды функцияларды орындауға жұмылдырылған жинақы және кәсіби үкімет болуы тиіс деп анықталды. Әрбір министрлік пен ведомство өздеріне тән емес функцияларды орталықтан өңірлерге және мемлекеттен жеке секторға бере отырып, олардан арылуға тиіс.

Бұл мемлекеттік басқарудың жүйелі болуын, әрбір басқару деңгейі үшін қаржы ресурстарымен нығайтылған функциялар мен өкілеттіктер нақты айқындалуға, биліктің барлық деңгейлерінің тиімді жұмыс істеуі үшін ведомствоаралық үйлестіру қамтамасыз етіліп, заңнама-құқықтық базасы құрылуға тиіс екенін көздейді.

Бұрынғы жылдары жүргізілген реформалардың нәтижесінде осы заманғы нарықтық экономиканың талаптарына бейімделген мемлекеттік басқару жүйесі қалыптасты, орталықтың функциялар мен өкілеттіктерді, сондай-ақ аумақтық даму мәселелерінің көпшілігін шешуде жауапкершілікті мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейіне беру процесі басталды. Мемлекеттік функциялардың тиімді түрде іске асырылуын қамтамасыз ету үшін орталық және облыстық билік деңгейлері арасындағы өкілеттіктер жеткілікті түрде айқын бөлінді.

Ел дамуының қазіргі кезеңінде мемлекеттік басқарудың тиімділігін одан әрі арттыру қажеттілігін негізге ала отырып, биліктің барлық деңгейлері арасындағы функцияларды неғұрлым айқын ажырату, реформалар жүргізу орталығын жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейлеріне ауыстыру мәселелері басым мәселелерге айналуға тиіс.

Облыстық, аудандық (қалалық) және ауылдық билік деңгейлері арасындағы функцияларды бөлу бүгінгі таңда облыстық деңгейге берілген және көбінесе басқарудың орталықтандырылған схемасын қабылдайды. Яғни, орталықтан берілген өкілеттіктер облыстық деңгейде қалып қойды, ал бұл жүргізіліп жатқан реформалардың идеологиясына толық дәрежесінде сәйкес келмейді.

Биліктің аудандық, қалалық және ауылдық деңгейлері жергілікті маңызы бар міндеттерді шешуде неғұрлым дербес және жауапты болуға тиіс, олардың құқықтары, міндеттері мен жауапкершілігі заңнамалық кесімдер деңгейінде айқын реттелуге тиіс.

Осыған байланысты әкімшілік-бюджеттік реформаны аяқтау мемлекеттің одан әрі қарышты әрі тұрақты дамуын қамтамасыз етудің аса маңызды шарты болып табылады.

Белгілі бір функцияларды мемлекеттік басқарудың белгілі бір деңгейіне жатқызу тұрақты функционалдық талдау жасаудың негізінде жүзеге асырылуға тиіс. Мемлекеттік функцияларды орындау мемлекеттің еңбек және материалдық ресурстарын пайдалану тиімділігін әрі бюджет қаражатын пайдаланудың ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында халыққа барынша жақын болуға тиіс.

Бюджет мемлекеттің өз функцияларының орындалуын қамтамасыз ету, мемлекеттік саясат шараларын іске асыру жөніндегі негізгі құралы болып табылады. Сондықтан мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерін оларға жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшін жеткілікті қаржы қаражатымен қамтамасыз ететін, өзара қатынастардың тұрақтылық пен ашықтық қағидаттарына негізделген, сондай-ақ тиімді бюджет саясатын жүргізуді ынталандыратын бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделін қалыптастыру талап етіледі.

1. Ағымдағы жағдайды талдау

Бұрынғы жылдары мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру жөнінде қолға алынған дәйекті шаралар оның жұмыс істеуінің тиімділігін арттыру үшін жағдайлар жасауға, биліктің барлық деңгейлерінің үйлестірілген қызметі мен өзара іс-қимылын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқару жүйесін құрудың ел Конституциясында салынған негізгі қағидаттары бірқатар конституциялық заңдардың, сондай-ақ мемлекеттік басқарудың жекелеген салаларын реттейтін өзге де нормативтік құқықтық кесімдердің тұтас бір топтамасының қабылдануымен нақты сипат алды.

Әкімшілік-бюджет реформасының шеңберінде республикалық және облыстық билік деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату жөнінде жұмыс жүргізілді. Мемлекетке тән емес функциялардың бір бөлігі жеке секторға берілді, мемлекеттік секторға қызмет көрсететін мемлекеттік мекемелер мен ұйымдар шешетін мәселелер шеңбері нақты айқындалды.

"Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңының, "Бюджет жүйесі туралы" Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 1 сәуірдегі Заңының жаңа редакциясының қабылдануымен, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексіне өзгерістер мен толықтырулар енгізілуімен мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру, сондай-ақ оларды ретке келтіру жөнінде әрбір билік деңгейіне өкілеттіктер мен жауапкершілік бекіту мәселелері реттелді. Тұтастай алғанда мемлекеттік басқару жүйесінің базалық негіздерін құру а я қ т а л д ы .

Жүргізілген реформалар нәтижесінде бюджет жүйесі едәуір өзгерістерге ұшырады. 1999 жылдан бастап бюджет саласындағы шекаралар айқын бөлінді, бюджеттік бағдарламаларды, республикалық және жергілікті бюджеттер арасындағы түсімдерді бөлу заңды түрде бекітілді. Мемлекеттік бюджеттің негізгі өлшемдеріне орта мерзімді болжам жасауға көшу жүзеге асырылды, жергілікті атқарушы органдарға заңды түрде айқындалған деңгей шеңберінде

қарыз алуды жүзеге асыру құқығы берілді.

Бюджетаралық қатынастар жүйесін жетілдіру орталық пен аймақтар мүдделерінің теңдестірілуіне қол жеткізуге, мемлекеттік басқарудың төмен тұрған деңгейлерінің аймақтардың экономикалық дамуына мүдделілігін арттыруға және жергілікті бюджеттерге түсетін түсімдердің тұрақтылығын қамтамасыз етуге бағытталды. Бюджеттердің деңгейлері арасында кірістер мен шығыстарды бөлудің қазіргі кезде қолданылып жүрген жүйесінің бұрынғы жүйелердің алдында бірқатар артықшылықтары бар. Әрбір салық түрін республикалық және жергілікті бюджеттер арасында бөлшектемей, кіріс көздерін нақты бөлу қамтамасыз етілді және оларды пайдалану бағыттары ажыратылды. Жергілікті бюджеттердің теңдестірілуіне жоғары тұрған бюджеттерден субвенциялар бөлу және төмен тұрған бюджеттерден бюджеттік алуларды жүзеге асыру жолымен қол жеткізіледі.

Сонымен қатар тез өзгеріп жатқан әлеуметтік-экономикалық жағдайларға және жаңа функционалдық қажеттіліктерге бейімделу керектігін негізге ала отырып, мемлекеттік басқару жүйесін, оның жұмыс істеуінің құқықтық және қаржылық негіздерін одан әрі жетілдіру талап етіледі.

Бүгінгі таңда негізгі проблемалар мыналар болып табылады:

1. Тұтастай алғанда мемлекеттік басқару саласында мемлекеттік функцияларды жүйелендіру мен оңтайландыру аяқталған жоқ.

Мемлекеттік функцияларды бөлу жүйесі және әрбір мемлекеттік басқару деңгейінің құзыреті тиісті заңнамалық кесімдерде түбегейлі түрде бекітілмеген. Нәтижесінде мемлекеттік органдардың функциялары бақылаусыз кеңейтіліп ж а т а д ы .

Экономикада нарықтық өзгерістерді тереңдету экономика мен қоғам тіршілігінің жекелеген салаларын тікелей реттеп отырудан мемлекеттің одан әрі бас тарту қажеттілігін негіздейді. Алайда, мемлекетке тән емес және бәсекелес секторға берілуге тиіс жекелеген функцияларды әлі де болса мемлекеттік органдар жүзеге асыруда .

Мұнымен қатар, бұрынғы жылдары мемлекеттік басқару функцияларының бір бөлігі бәсекелес секторға берілгенін атап өту керек. Кейбір функцияларды іске асыру мемлекеттік тапсырыс негізіне көшірілді. Бәсекелес секторда жекелеген функциялар мен қызметтерді жүзеге асырудың орынсыздығын практика көрсетіп берді, мұның өзі олардың кейбіреулерін мемлекеттік басқару саласына қайтаруды талап етеді.

Мемлекеттік функциялардың басымдық дәрежесіне қарай нақты ажыратылмауы мен жүйеленбеуі барлық басқару деңгейіндегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруға жұмылдыруға және тиісінше олардың бюджеттен бірінші кезекте

қаржыландырылуын қамтамасыз етуге жәрдемдеспейді.

2. Мемлекеттік басқарудың орталық және жергілікті деңгейлері арасында функциялар мен өкілеттіктер айқын ажыратылмаған, функциялардың қосарлануы сақталып отыр.

Мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларында "құзыреттердің иерархиялық пирамидасы" - іс жүргізу мен жауапкершілік мәндерінің сәйкес келуі байқалады. Ұқсас бағыттар бойынша жұмыс істейтін орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелері мен мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары арасында функциялардың қиылысуы орын алуда.

Іс жүргізу мәндерінің тұстасып келуі, тұтастай алғанда функцияларының қиылысуы жауапкершілік пен есеп беру мәселелерінде бұлыңғырлық пен бей-берекетсіздікке, бюджет қаражатын қырсыз жұмсауға, мемлекет жүзеге асыратын функциялар мен олардың көрсететін қызметтері сапасының төмендеуіне әкеп соқтырады.

Орталық мемлекеттік органдар мен олардың аумақтық бөлімшелерінің құзыретіндегі кейбір функциялар жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі буындарына (аудандық, ауылдық және кенттік деңгейдегі) бекітілген және бірлесіп іс жүргізу мәні болып табылады. Жергілікті бюджеттерге бірқатар қосымша шығыстарды төлеу (әскерге шақырылғандарды қызмет атқару орнына шығарып салу, әскерге шақыру пункттерінің материалдық-техникалық базасын нығайту) міндеті де жүктеледі.

Осы бекіту басқару және бюджеттік әкімшілік жүргізу жүйесін ұтымды ұйымдастыру талаптарына сай келгенімен, сонымен бір мезгілде орталық және жергілікті билік деңгейлері арасындағы құзыреттерді біржақты ажырату қағидаттары сақталмайды.

Практикада орталыққа бекітілген жекелеген мемлекеттік функцияларды оларды жүзеге асыру үшін қажетті қаржы қаражатымен қамтамасыз етпей, жергілікті мемлекеттік басқару органдарына беру орын алып отыр.

Жекелеген бақылау-қадағалау функциялары астанада немесе, әрі кеткен күннің өзінде, облыс орталықтарынан жүзеге асырылады, мұның өзі іскерлік белсенділік пен кәсіпкерлік бастамашылықтың артуына кедергі жасайтын қосымша әкімшілік тосқауылға айналуға.

Жергілікті мемлекеттік басқарудың жалпымемлекеттік қызметтерді аумақтық деңгейде іске асырудағы өскелең міндеттері аумақтық даму мәселелерінің көпшілігін шешуде жекелеген функциялар мен өкілеттіктерді, сондай-ақ жауапкершілікті орталықтың бұрынғы жылдары жергілікті мемлекеттік басқару деңгейіне бере бастаған процесін одан әрі жалғастыру қажеттілігін туғызып отыр.

Сонымен қатар, соңғы жылдардың практикасы жергілікті мемлекеттік

басқарудың жекелеген функцияларды жүзеге асыруының орынсыз және тиімсіздігін көрсетіп, бұл олардың кейбіреулерін қайта қарап, орталық мемлекеттік басқару деңгейіне беруді талап етеді.

3. Қолданылып жүрген заңнамада жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша іс жүргізу мәні мен өкілеттіктерді ажырату жалпылама түрде белгіленген және нақты регламенттелмеген.

Нәтижесінде "облыс-аудан" деңгейінде өкілеттіктерді бөлу біркелкі және тұрақты сипат алмаған, іс жүзінде облыстық билік орындарының қарауына берілген.

Бүгінгі таңда жергілікті билік органдарының функционалдық құрылымы аймақтарда әртүрлі және әкімшілік-аумақтық бірлік басшылығы әр жолы ауысқан сайын көбіне өзгеріп отырады.

Облыс орталығы деңгейіндегі кейбір аймақтарда басқарудың жекелеген қалалық буындары облыстық буындармен біріктірілген, аудандық (қалалық) бөлімдер облыстық атқарушы органдарға қайта бағындырылған.

Қызметтер көрсетудегі жауапкершілік аудандық (қалалық) буында қалдырылуына, ал қаржыландыру, тиісінше басшылық жасау мен орындалуын бақылаудың облыстың жүзеге асырылуына байланысты қосарланған бағыныстылық жүйесі туындап отыр, бұл тұтастай алғанда мемлекеттік басқарудың жұмыс нәтижелері үшін жауапкершілігін төмендетеді.

Функциялар мен өкілеттіктердің жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасында нақты ажыратылмауы белгілі бір шығыстардың қай бюджеттен жүзеге асырылуы тиіс екеніне қатысты мүдделер қақтығысына әкеп соқтырады. Осының салдарынан кейбір аймақтарда жергілікті мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейлері халыққа тиісті сапада қызмет көрсетілуіне жауап бермеуін былай қойғанда, облыстық билік органдарының аумақтық бөлімшелерінің функцияларын орындайды, ал олардың бюджеттері транзиттік шоттарға айналуда. Мұнымен қатар биліктің төменгі тұрған деңгейлерін қаржы ресурстарымен қамтамасыз етпей, оларға кейбір өкілеттіктерді беру орын алуда.

Бұл фактілер елдің бюджет жүйесін құрудың заң жүзінде белгіленген қағидаттарын, атап айтқанда, бюджеттер дербестігін, сондай-ақ жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлерінің бюджет қаражатын бекітілген өкілеттіктер шегінде жұмсау бағыттарын дербес анықтау құқығын бұзу болып табылады.

Шығыс өкілеттіктерін жоспарлау мен жүзеге асыруда және халыққа тікелей осы қызметтерді көрсететін аудандық (қалалық) билік деңгейінің тиісінше шешімдер қабылдауда жеткілікті дәрежеде дербестігінің болмауы, тұтастай алғанда мемлекеттік функцияларды іске асырудың сапасы мен тиімділігіне әсерін тигізеді.

4. Жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша коммуналдық

меншікті ажырату мәселелері шешілмеген.

Коммуналдық меншікке иелік ету мәселелері мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары үшін өзекті мәселелер болып табылады. Бүгінгі таңда коммуналдық меншік облыстық, аудандық және ауылдық болып заң жүзінде бөлінбеген, ал меншік бюджетпен қатар мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері қызметінің негізі болып отыр. Жергілікті жерлерде мемлекеттік функцияларды іске асырудың тиімділігі әлеуметтік инфрақұрылым объектілері бойынша меншіктің ара жігінің ажыратылу сипатына байланысты.

5. Ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейдегі билікте мемлекеттік басқарудың толыққанды институттары мен тетіктері жоқ.

Ауылдық жерлерде 6,6 млн. астам адам тұрады, алайда ауылда биліктің белгілі бір бос кеңістігі байқалады - жергілікті басқару органдары қалыптаспаған, шаруашылық және экономикалық салаларда шешімдер қабылдауда әкімшілік-аумақтық бірлік әкімдерінің дербестігі жоқ.

Қаржы міндеттемелерін орындауда және барабар бюджеттерге сүйенуде мүмкіндіктердің шектелуі, практикалық әкімшілік қызмет тәжірибесінің болмауы биліктің осы деңгейінде тиімді мемлекеттік басқаруды қалыптастырудағы шынайы қиындықтар болып отыр.

Бүгінгі таңда республикадағы аудандардың көпшілігінің бюджеттердің кіріс бөлігіне түсетін түсімдердің жеткілікті деңгейін дербес қамтамасыз етуге мүмкіндігі жоқ, бұл болжам бойынша ауылдық деңгейде ушығып кетуі мүмкін.

Сонымен бір мезгілде, мемлекеттік қызметтерді ұсыну тиімділігін арттырудың қажеттілігін негізге ала отырып, басқарудың осы деңгейінде оларға жергілікті маңызы бар жекелеген мәселелерді дербес шешу жөніндегі өкілеттіктерді бере отырып, мемлекеттік биліктің толыққанды институттарын кезең-кезеңімен қалыптастыру талап етіледі.

6. Бюджетаралық қатынастардың қолданылып жүрген жүйесі орта мерзімді кезеңде тұрақтылықтың, бюджеттер деңгейлері арасындағы кірістерді, шығыстар мен бюджетаралық трансферттерді бөлудің нақты және түсінікті қағидаттарының болмауымен ерекшеленеді.

Аумақтардың экономикалық дамуының айқын саралануының салдарынан кіріс базасының аймақтар арасында біркелкі бөлінбеуі халықтың мемлекеттік сектор қызметтеріне бірдей қол жеткізуі үшін аймақтардың бюджеттік қамтамасыз етілуін теңестірудің белсенді саясатын жүргізу қажеттілігін анықтайды.

Бұл ретте осындай саясаттың негізгі мақсаты биліктің әрбір деңгейінің өздеріне бекітіліп берілген мемлекеттік қызметтерді толыққанды ұсынуын қамтамасыз ететін орта мерзімді перспективада тұрақты, заң жүзінде бекітілген кіріс көздерін қамтамасыз ету болып табылады.

1999 жылы енгізілген бюджеттік алулар мен субвенциялар арқылы бюджетаралық реттеу тетігі қазіргі уақытта бюджетаралық қатынастарда, атап айтқанда, кірістерді немесе бюджетаралық трансферттердің мөлшерін бөлу нормативтерін жиі нақтылау жолымен төмен тұрған бюджеттерден алуларды жүзеге асыру нәтижесінде қажетті тұрақтылықты қамтамасыз етпейді.

Осыған байланысты бюджеттік теңестірудің құралы қызметін атқаратын бюджетаралық трансферттердің қолданыстағы жүйесі мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейінде аймақтарды дамытуды экономикалық ынталандыруды шектейтін жергілікті бюджеттерді теңестірудің ашық емес тетігі ретінде қ а б ы л д а н а д ы .

Сонымен қатар жергілікті бюджет деңгейлерінің арасында кірістерді бөлу жүйесінің, бюджетаралық реттеу тетіктерінің әр текті және тұрақсыз екендігін атап көрсеткен жөн. Жергілікті бюджеттердің атқарылуы барысында оларды н а қ т ы л а у ж и і о р ы н а л а д ы .

Облыстарда кірістерді бөлудің әртүрлі және бір ізге салынбаған әдістері қ о л д а н ы л у д а :

біріншісі - бөлінетін кірістер мен олардың нормативтерінің әрбір аудан мен қала ү ш і н ж е к е түрлерін белгілеу;

екіншісі - аудандар және қалалар бойынша бөлінетін, бірақ бөлу нормативтері бойынша әртүрлі кірістердің бірыңғай түрлерін белгілеу;

үшіншісі - нормативтері бойынша бірыңғай, бірақ төлеушілері бойынша әртүрлі кірістер бөлуді белгілеу;

төртіншісі - бюджеттік алуларды немесе бөлудің бірыңғай нормативін одан әрі белгілей отырып, аудандар мен қалалардың бюджеттеріне түсетін барлық к і р і с т е р д і е с е п т е у .

Мемлекеттік шығыстардың ұтымдылығын қамтамасыз ету жергілікті бюджеттердің кірістері мен "қажеттіліктері" арасындағы теңдестірудің қолданыстағы қағидаттарынан бас тартуды және бюджеттік қажеттіліктерді бағалаудың нормативтік әдістерін негізге ала отырып, бюджетаралық трансферттердің мөлшерлерін айқындауға көшуді талап етеді.

7. Жергілікті атқарушы органдардың қарыз алуды жүзеге асыруы тиімділігінің жеткіліксіздігі.

1999 жылдың басында мемлекеттік бюджет қаражатының шектеулігі жағдайында жергілікті бюджеттердің теңдестірілуін реттеу үшін бюджет заңнамасында жергілікті атқарушы органдарға өз аймақтарында экономиканы көтеру мен дамыту үшін қарыз алуды жүзеге асыру мүмкіндігі берілген болатын. Сонымен бірге, талдау көрсеткеніндей, жергілікті атқарушы органдардың қарыздары Қазақстан Республикасы Үкіметінің қарыз алуымен салыстырғанда сыйақының аса жоғары ставкаларымен және өтеудің неғұрлым қысқа

мерзімдерімен тартылады. Бұл ретте, жергілікті атқарушы органдардың бірқатары қарыз алуды жүзеге асыра отырып, облыстық бюджеттерден бюджеттік алулардың көлемін азайтуды, жергілікті атқарушы органдарға қызмет көрсетумен және қарыздарды өтеумен байланысты шығындарды республикалық бюджет есебінен теңдестіру мақсатында борышты қайта құрылымдауды жүргізуді немесе мақсатты трансферттер бөлуді ұсынады.

Осылайша, жоғарыда белгіленген проблемаларды негізге ала отырып, алдағы орта мерзімді кезеңде елдегі мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар мемлекеттік функцияларды оңтайландыруға және оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында тиімді бөлуге бағытталуға тиіс.

2. Мақсаттары мен міндеттері

Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдірудің негізгі мақсаттары мемлекеттік функцияларды іске асырудың тиімділігін арттыру және мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасындағы функцияларды, өкілеттіктер мен жауапкершілікті оңтайлы бөлу есебінен халыққа қоғамдық қызметтер көрсету, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың ұтымды жүйесін қалыптастыру болуға тиіс.

Осы аталған мақсаттарға қол жеткізу үшін мынадай негізгі міндеттерді дәйектілікпен шешу ұйғарылып отыр:

1) мемлекеттік функциялардың оңтайлы тізбесін анықтау, оларды жүйелеу мен жіктеу;

2) мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасындағы функцияларды, өкілеттіктер мен жауапкершіліктің ара жігін айқын ажырату;

3) мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлеріне жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшін жеткілікті қаржы қаражаттарымен қамтамасыз ететін бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделін қалыптастыру. Осы мақсаттарда :

шығыс өкілеттіктерін мемлекеттік басқару деңгейлеріне бекітуді тәртіпке келтіру ;

кіріс көздерін жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлеріне заң жүзінде бекіту ;

бюджетаралық трансферттердің тиімді моделін анықтау көзделуге тиіс;

4) мемлекеттік басқарудың ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлерін институционалдық және функционалдық жағынан нығайту.

3. Қойылған міндеттерді шешу жолдары мен тетіктері

Алдағы кезеңде мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар мемлекеттік функциялардың тізбесін оңтайландыруға және кейіннен бюджетаралық қатынастардың тиісті моделін құра отырып, оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында тиімді бөлуге бағытталады.

Осы бағыттағы іс-әрекеттердің кешенділігі мен дәйектілігін қамтамасыз ету үшін жұмыстарды кезең-кезеңімен жүргізу көзделеді:

3.1. Мемлекеттік функциялардың оңтайлы тізбесін айқындау және оны жүйелеу

Осы кезеңде қолданыстағы мемлекеттік функцияларды функционалдық талдау, оларды қолданыстағы заңнама нормаларымен салыстыру жүргізілетін болады.

Функционалдық талдау жүргізу тәжірибесі оның нәтижелерінің неғұрлым тиімділігіне қол жеткізу үшін бұл процесс үздіксіз әрі тұрақты болуы тиіс екенін көрсетеді. Осыған байланысты оны жүргізудің, бағалаудың және нәтижелерін талдаудың жалпы әдіснамасын қалыптастыру жөнінде одан әрі жұмыс жүргізу керек.

Функционалдық талдау барысында:
мемлекеттік басқару секторының функциялары;
бәсекелес секторға берілуге тиіс, мемлекеттік органдарға тән емес функциялар;

бәсекелес секторда жүзеге асыру орынсыз болатын және мемлекеттік басқару саласына берілуі қажет басқару және реттеу функциялары;
заңнамалық кесімдерде нақты көрініс таппаған, кейіннен нақтылануға тиісті мемлекеттік басқару функциялары анықталуға тиіс.

Осы мақсаттарда қазіргі мемлекеттік функциялардың тізбесі жасалып, олардың жіктемесі жүзеге асырылатын болады.

Мемлекеттік функциялардың мынадай жіктемесі көзделеді:
саясатты қалыптастыру функциялары (мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен басымдықтарын анықтау);

атқарушылық функциялар (мемлекеттік саясатты іске асыру жөніндегі шараларды жүзеге асыру);

реттеу функциялары (бақылау-қадағалау функциялары);
жалпы сипаттағы қызметтерді ұсыну функциялары (мемлекеттік мекемелердің жеке сектор ұйымдарына және халыққа тікелей көрсетілетін қызметтер ұсынуы).

Сонымен бір мезгілде, қазіргі мемлекеттік функциялардың қаржылық ресурстармен қамтамасыз етілуіне талдау жүргізілетін болады.

Осы мақсатта қазіргілерінің (түгендеу жүргізгеннен және ескіргендерін жаңартқаннан кейін) және жаңа нормалар мен жұмсау нормативтерін әзірлеу

негізінде мемлекеттік функциялардың "құнын" анықтау көзделуде.

Жүргізілген талдаудың нәтижелері 2003 жылдың бас кезінде мемлекеттік функциялардың оңтайлы тізбесінің жобасын дайындау болып табылады, ол ең алдымен ел Конституциясының нормаларына және оның ережелерін іске асыру үшін қабылданған заңнамалық кесімдерде, сондай-ақ олардың қаржылық ресурстармен қамтамасыз етілуіне негізделуге тиіс.

Осы тізбе мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша функцияларды одан әрі ажырату үшін негіз болады. Оның базасында бюджеттің барлық деңгейлері үшін бірыңғай функционалдық бюджеттік жіктеме әзірленетін болады.

Қазіргі уақытта мемлекеттік органдар жүзеге асыратын, бірақ жоғарыда аталған тізбеге енгізілмеген функцияларды бәсекелес секторға беру ұйғарылып отыр.

Мемлекеттік функциялардың жіктемесімен бір уақытта оларды басымдық дәрежесі бойынша міндетті, негізгі және қосымша мемлекеттік функцияларға топтауды жүзеге асыру көзделді.

Міндетті тізбеде жалпы сипаттағы мемлекеттік қызметтерді жүзеге асыру, мемлекеттің Қазақстан Республикасының Конституциясында және елдің конституциялық заңдарында кепілдік берілген қызметтерді халыққа ұсынуы жөніндегі функциялары қамтылатын болады.

Мемлекет дамуының қазіргі кезеңіндегі мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен басымдықтарына сүйене отырып, заңнамалық кесімдерге және мемлекеттік бағдарламаларға сәйкес мемлекет өзіне қабылдаған функциялар негізгі функциялар болып табылады.

Қосымша функциялар, негізінен, мемлекеттік инвестициялық саясаттың жүзеге асырылуымен, сондай-ақ бірқатар ағымдағы функциялар мен уақытша немесе біржолғы сипаттағы қызметтерді жүзеге асырумен байланысты.

Мемлекеттік функцияларды осылайша құрылымдау, тұтастай алғанда міндетті және негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруда барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін шоғырландыруды қамтамасыз етуге, оларды бәсекелес секторға бере отырып, қосымша функциялардың үлесін қысқартуға бағытталады.

3.2. Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы функциялар мен өкілеттіктерді ажырату

Аталған жұмысты жүргізу осы Тұжырымдамада айқындалған мемлекеттік функцияларды бөлудің жалпы өлшемдерін ескере отырып, функционалдық талдаудың, мемлекеттік функциялар мен оның жіктемесінің дайындалған тізбесінің нәтижелеріне негізделетін болады.

Билік деңгейлерінің арасындағы функцияларды ажыратудың мынадай өлшемдері мен шарттары көзделді:

1. Жалпы мемлекеттік маңызы бар мәселелер, атап айтқанда: мемлекеттің жұмыс істеуі мен дамуының тұтастығын (қорғаныс, қоғамдық тәртіп және қауіпсіздік, сыртқы саясат) қамтамасыз ету, заң шығарушылық қызмет, азаматтардың конституциялық құқықтары мен бостандықтарын сақтау, олардың мемлекет кепілдік берген ең төменгі әлеуметтік игіліктер алуы мемлекеттік басқарудың орталық деңгейінің құзыреті болып табылады.

Бұл ретте орталық мемлекеттік органдар мен олардың аумақтық бөлімшелері заңдардың міндетті және біркелкі сақталуын бақылауды жүзеге асырады, Қазақстан Республикасының Конституциясы кепілдік берген негізгі әлеуметтік маңызы бар қызметтерді елдің бүкіл аумағы бойынша ұсынуға бірдей қол жеткізуді қамтамасыз ету жөнінде шаралар іске асырады, оларды көрсетудің стандарттарын белгілейді.

2. Жергілікті маңызы бар мәселелерді мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары дербес шешеді және реттейді. Сондай-ақ, олар заңнаманы орындау, жалпы мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасының Конституциясында кепілдік берілген және биліктің осы деңгейінің орындауына заңды түрде берілген қызметтерді ұсыну жөнінде биліктің жоғары тұрған деңгейлерінің алдында бақылауда және есеп беретін болады.

Бұл ретте басқарудың облыстық деңгейінің негізгі міндеттері аумақтың жалпы әкімшілік басшылығын жүзеге асыру, өңірдің бүкіл аумағы бойынша мемлекеттік қызметтерді ұсынуға бірдей қол жеткізуді қамтамасыз ету, сондай-ақ жергілікті басқарудың төмен тұрған буындарының шеңберінде қамтамасыз етілмейтін жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу болуы тиіс.

3. Басқару жүйесін ұтымды түрде ұйымдастыру тұрғысынан қарағанда, жалпы мемлекеттік функцияларды орындау және қызметтер ұсыну жөніндегі өкілеттіктер олар неғұрлым тиімді жүзеге асырылатын жердегі мемлекеттік басқару деңгейлеріне бекітіледі.

Бұл ретте мемлекеттің халыққа қызметтер көрсетуі оларды ұсынудың тиімділігіне қол жеткізу, ол қызметтерге жұмсалатын қаржы шығындарын азайту мақсатында осындай қызметтерді ұсыну үшін инфрақұрылымның болуын ескере отырып, оларға жақын әкімшілік деңгейде ұсынылуы тиіс.

4. Шешімі бір әкімшілік-аумақтық бірлік шеңберінде қамтамасыз етілмейтін мәселелер жоғары тұрған деңгейдің заңды құзырына ауысады.

5. Толық көлемдегі әрбір функция тек бір ғана органның немесе мемлекеттік басқарудың бір деңгейінің құзыретіне жатқызылуы тиіс. Бұл ретте функциялардың қосарлануы немесе қиылысуы мемлекеттік басқарудың тігінен де көлденеңінен де азайтылуы тиіс.

Жоғарыда аталған өлшемдер мен шарттарға сәйкес оларды Мемлекеттік

басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді ажырату және бюджетаралық қатынастарды жетілдіру мәселелері жөніндегі мемлекеттік комиссияның (бұдан әрі - Мемлекеттік комиссия) қарауына енгізу және кейіннен тиісті заңнамалық өзгерістерге бастамашылық жасау үшін мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы мемлекеттік функцияларды оңтайлы бөлу жөнінде ұсыныстар дайындалады. Ұсыныстарды дайындау мынадай бағыттар бойынша көзделеді:

қазіргі уақытта биліктің орталық деңгейіне бекітілген жекелеген функцияларды жергілікті мемлекеттік басқарудың қарамағына беру;
орталық және жергілікті мемлекеттік басқарудың бірлесіп жүргізу функцияларын оңтайландыру;

жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасында, оның ішінде коммуналдық меншікті басқару бөлігінде функциялар мен өкілеттіктерді нақты ажырату;

қазіргі уақытта мемлекеттік басқарудың жергілікті органдарына бекітілген бірқатар функцияларды орталық мемлекеттік органдардың және олардың аумақтық бөлімшелерінің қарамағына беру;

орталық мемлекеттік органдардың тікелей құзырындағы әкімшілік, рұқсат беру және бақылау-қадағалау функцияларының бір бөлігін аумақтық деңгейге беру.

Биліктің барлық деңгейлері арасындағы функцияларды ажырату, мемлекеттік функцияларды орындайтын жауапты органдарды анықтау жөнінде әзірленген ұсыныстарды ескере отырып, Мемлекеттік комиссияның қарауына енгізілетін жергілікті мемлекеттік басқарудың схемасы мен үлгі құрылымы дайындалады.

Жоғарыда аталған шараларды іске асыру мемлекеттік басқарудың жұмыс істеу негізін қозғайды, сондықтан ең алдымен заңнамаға елеулі өзгерістер енгізуді, мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында ұйымдық-құқықтық өзара қатынастарды дәйекті және жүйелі нақтылауды талап етеді.

Мемлекеттік комиссия жұмысының шеңберінде бекітілген жоспарға сәйкес тұрақты негізде 2003 жылдың бірінші тоқсанының ішінде мемлекеттік басқарудың әрбір секторы және билік деңгейлері бойынша мемлекеттік функцияларды бөлу мәселелері қаралатын болады. Мемлекеттік органдардың қарау нәтижелері бойынша мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларындағы қызметті реттейтін қолданыстағы заңнамалық кесімдерге, "Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңына және басқаларына өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөніндегі заң жобалары дайындалатын болады.

Тұтастай алғанда, негізгі заңнамалық кесімдер 2003 жылдың аяғына дейін

қабылдануы тиіс, ал бюджетаралық қатынастар жүйесін құрудың жаңа қағидаттарына 2004 жылдан бастап біртіндеп көшу үшін жағдайлар жасау мақсатында жыл ортасында кейбір басым заң жобаларын қабылдау ұйғарылып отыр.

3.3. Бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделін қалыптастыру

3.3.1. Мемлекеттік басқару деңгейлеріне шығыс өкілеттіктерін бекітуді тәртіпке келтіру

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы функцияларды бөлуді негізге ала отырып, бірыңғай бюджеттік жіктемені қалыптастыру кезінде көрініс табатын, бюджет деңгейлері бойынша шығыс өкілеттіктерін нақты ажырату және тәртіпке келтіру күтіледі.

Қажетті қаржыландыру мөлшерін неғұрлым нақты анықтауға негізделген функция жүзеге асырылатын билік деңгейінің бюджетінен қаржыландыруды жүзеге асырудың орындылығына байланысты функцияларды жүзеге асыру кезінде қаржыландырумен қамтамасыз ету жөніндегі өкілеттіктер және функцияларды тікелей өздігінен жүзеге асыру биліктің бір деңгейіне ғана бекітілетін болады. Осы көзқарас әзірленуі көзделіп отырған Қазақстан Республикасының Бюджет кодексінде, ең алдымен, облыс-аудан деңгейінде шығыс өкілеттіктерін ажырату бөлігінде заң жүзінде бекітілетін болады, бұл басқару деңгейлері бойынша шығыс міндеттемелерін өз бетінше беруді болдырмауға және сол арқылы бюджет шығыстарын жоспарлау үшін неғұрлым қолайлы жағдайларға қол жеткізуге мүмкіндік береді.

Шығыс өкілеттіктерін бөлудегі жүйелілікті қамтамасыз ету үшін мынадай ережелер ескерілуі тиіс:

белгілі бір мемлекеттік функциялардың орындалуы көзделетін заңнамалық кесімдерде кейіннен оларға шығыс өкілеттіктерін бекітіп беру үшін басқару деңгейлері бойынша мемлекеттік органдардың құзыреті нақты анықталуы тиіс;

мемлекеттік басқарудың төмен тұрған деңгейлеріне қосымша функциялар берілген жағдайда, заңнамалық кесімдерде оларды іске асыру үшін қажетті тиісті қаржылай қаражатты беру жүзеге асырылуы және бекітілуі тиіс;

жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері мемлекеттік биліктің жоғары тұрған органдарының нормативтік құқықтық кесімдерді қабылдауының нәтижесінде туындайтын жергілікті бюджеттер шығыстарының өтеміне заң жүзінде бекітілген құқығы болуы тиіс.

3.3.2. Мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша кіріс көздерін бөлу

Мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы шығыс өкілеттіктерін ажыратуды жүргізудің нәтижесінде мемлекеттік басқарудың әртүрлі

деңгейлерінің "функционалдық жүктемесі" өзгеруімен байланысты бюджетаралық қатынастардың моделін қайта қарау қажеттілігі, сонымен бірге қаржылық қамтамасыз ету қажеттілігі туындайды.

Биліктің барлық деңгейлерінің әрқайсысына өз өкілеттіктері мен жауапкершілігін дербес іске асыру үшін олардың шығыс өкілеттіктеріне сай келетін салықтық және салықтық емес кіріс көздерінің бекітілуі жүзеге асырылып, сондай-ақ бюджетаралық реттеудің тиісті тетігі анықталатын болады.

Бұл ретте облыс-аудан деңгейлерінде салықтар мен бюджетаралық трансферттерді бөлу мәселелерін облыстар қарамауы тиіс, ол заң деңгейінде өз шешімін табуы тиіс, бұл елдің мемлекеттік құрылысының біртұтас сипатына сәйкес келетін болады.

Салықтарды тиімді бөлу бюджеттердің дербестігіне қол жеткізу үшін де, салықтардың көп жиналуын қамтамасыз ету үшін де ерекше маңызды болып табылады. Осыған байланысты кіріс көздерін мемлекеттік басқару деңгейлеріне бекіту кезінде оларды ажыратудың мынадай өлшемдері ескерілуі тиіс:

түсімдердің тұрақтылығы - жергілікті билік деңгейлеріне түсімдері тұрақты сипатқа ие болатын және салыстырмалы түрде экономикалық құлдырауға немесе көтерілуге онша тәуелді болмайтын салықтар бекітіледі. Орталық басқару деңгейі елдегі экономикалық ахуалға неғұрлым көбірек әсер ететіндігі осындай бөлуге дәлел бола алады, осыған байланысты ол экономикалық құлдыраудың қаржылық салдарының негізгі ауыртпалығын көтеруі тиіс;

экономикалық тиімділік - биліктің әрбір деңгейіне осы билік деңгейінің жұмыс тиімділігіне тәуелді болатын салықтар, түсімдердің көлемі бекітілуі тиіс;

салық базасын бөлудің біркелкілігі - салық базасын орналастыру неғұрлым біркелкі болмаса, тиісті салық соғұрлым жоғары деңгейде енгізілуі тиіс және осы салық түсімдерін орталықтандыру үшін алғышарт соғұрлым жоғары болады. Салық базасының аймақтар арасында біркелкі бөлінбеуі аймақтардың бюджеттік қамтамасыз етілуін теңестіру қажеттігін туғызады, өйткені басқа аймақтарда жоқ салық ресурстарына қол жеткізе алатын аймақтардың тұрғындары қалған аймақтардың тұрғындарына қарағанда неғұрлым тиімді жағдайда болады;

әлеуметтік әділдік - қайта бөлу сипатындағы салықтарды бюджет жүйесінің неғұрлым жоғары деңгейлеріне бекіту орынды;

салық базасының икемділігі - нақты аумаққа байлаулы әрі икемділігі төмен салық базасынан алынатын салықтарды төменгі билік деңгейлеріне бекіту орынды;

салық ауыртпалығының экспорты - ауыртпалығы аумақтардың халқы мен кәсіпорындарына емес, салық төлеушілерге, яғни басқа аумақтардың халқы мен салық төлеушілеріне түсетін салықтарды жергілікті билік деңгейлеріне бекіту ұтымсыз, өйткені мұндай жағдайда бюджеттік қызметтерді біреулер

пайдаланады, ал осы қызметтерді басқалар қаржыландыратын болып шығады, бұл бюджет шығыстарының тиімділігіне ешбір жәрдем көрсетпейді;

алымдар мен шығындардың бюджеттік сәйкестігі - мемлекеттік органдар көрсететін қызметтер үшін төленетін ақыны білдіретін салықтық және салықтық емес алымдар аталған қызметтер қаржыландырылатын бюджетке түсуі тиіс.

Әрбір басқару деңгейіне өзінің кіріс көздерін заң жүзінде бекіту үшін бюджетаралық реттеу жүйесін анықтап алу қажет. Төмендегі мынадай төрт нұсқаның біреуін таңдау көзделеді.

Біріншісі - қазіргі қолданылып жүрген тәртіпті оған тұрақтылық элементтерін бере, яғни орта мерзімді кезеңге арналған субвенциялар мен алымдар мөлшерлерін бекіте отырып, сақтау керек.

Осы нұсқаны қабылдаудың оң тұстары мыналар болып табылады: орта мерзімді кезеңге арналған субвенциялар мен алулардың мөлшерлерін бекітудің тұрақтылығы жергілікті атқарушы органдарға республикалық бюджет жобасын жасауды күтпей-ақ, жергілікті бюджеттердің жобасын қалыптастыруды жүзеге асыруға мүмкіндік береді;

бюджет деңгейлері арасында салықтың әрбір түрін бөлшектемей салық түрлері бойынша бюджеттер арасында нақты бөлу сақталады, бұл республикалық та және жергілікті бюджеттерді де нақтылау рәсімін оңайлатады.

Т е р і с т ұ с т а р ы :

жергілікті билік органдары мен жұртшылықтың аймақ мұқтаждарына пайдалануға болатын алып қоюдың негізсіз мөлшерлері туралы пікірін туғызатын алып қою институттары сақталады, ал жекелеген аймақтарда мұндай алып қоюлар жүргізілмейді.

Екіншісі - орта мерзімді кезеңге арналған тұрақты бөлу нормативтерін әрбір нақты аймақ үшін жеке белгілеп, реттелетін салық түрлерін анықтау. Осы нұсқа бюджеттік алу тетігін жою мақсатында әртүрлі деңгейдегі бюджеттерді тігінен теңестіруді көздейді, яғни төлем көздерінен алынатын кірістерден жеке табыс салығы және әлеуметтік салық бойынша түсімдерді республикалық және жергілікті бюджеттер арасында қайта бөлуді жүзеге асыру ұсынылады. Салықтарды бөлудің ұсынылып отырған тетігі бюджеттің төмен тұрған деңгейлеріне де қолданылуы тиіс.

Бюджеттердің төмен тұрған деңгейлерін реттеу мақсатында жоғарыда көрсетілген салықтармен қатар, орындайтын функциялары мен шығыстардың көлеміне қарай жергілікті бюджеттердің кірістеріне түсетін бөлінетін және басқа да салық түрлері ретінде анықталуы мүмкін.

Жергілікті бюджеттер үшін осы нұсқаны қабылдаудың оң тұсы бюджеттік алулар тетігін жою болып табылады.

Т е р і с т ұ с т а р ы :

бюджеттік жоспарлаудың біртұтастығы бұзылады. Жергілікті бюджеттер бойынша салықтарды бөлудің әртүрлі нормативтері жекелеген аймақтардағы оларды анықтаудың дұрыстығы туралы субъективтік пікірге әкеп соқтырады;

бюджеттердің төмен тұрған деңгейлерін орындайтын функциялары мен шығыстардың көлеміне қарай жоғарыда көрсетілген салықтармен қатар реттеу кезінде бөлінетін ретінде жергілікті бюджеттердің кірісіне түсетін салықтардың басқа да түрлері қосымша анықталуы мүмкін;

реттелетін салық түрлері бойынша түсімдерді нақтылау бюджеттердің барлық деңгейіне қатысты болғандықтан, бюджеттерді нақтылау рәсімі күрделенеді;

осы тетікті жасырын, көлегейленген нысандағы алуларға жатқызуға болады, яғни облыстың кірістерінен тікелей алулар емес, белгілі бір салықтардың жекелеген бөліктерін жоғары тұрған бюджетке жіберу жүзеге асырылады.

Үшінші нұсқа - республикалық бюджеттің кірістерінде төлем көздерінен алынатын кірістерден жеке табыс салығын және әлеуметтік салықты орталықтандыруды жүзеге асыруды көздейді. Осы жағдайда бюджетаралық қатынастар республикалықтан жергілікті бюджеттерге берілетін орташа мерзімді кезеңге арналған тұрақты субвенцияларды белгілеу арқылы қалыптасатын болады. Бюджетаралық реттеудің осындай тетігі бюджеттің төмен тұрған деңгейлерінде де қолданылуы тиіс.

Осы нұсканы қабылдаудың оң тұсы мыналар болып табылады:

бюджетаралық қатынастар республикалықтан жергілікті бюджеттерге берілетін орташа мерзімді кезеңге арналған тұрақты субвенцияларды белгілеу арқылы қалыптасатын болады. Осылайша, жергілікті деңгейдегі тұрақты салық түсімдері, сондай-ақ орталықтан кепілдік берілген субвенциялар қойылған міндеттердің тиісті деңгейде орындалуына және басқарудың барлық деңгейлеріндегі орташа мерзімді кезеңге арналған іс-шаралардың сапалы болжануын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді;

бюджеттік алулар жүйесі толық жойылады, бюджетаралық қатынастарда қарапайымдылық пен айқындылық қамтамасыз етіледі, орташа мерзімді кезеңге арналған жергілікті бюджеттердің тұрақты кіріс көздеріне кепілдік беріледі;

республикалық та, жергілікті бюджеттерді де нақтылау рәсімдері оң а й л а т ы л а д ы .

Т е р і с т ұ с т а р ы :

әлемдік бағалар конъюнктурасындағы қолайсыз өзгерістердің қазақстандық негізгі экспорттық тауарларға әсері республикалық бюджет кірістерінің едәуір төмендеуіне әкеліп соғуы мүмкін, бұл бөлінетін субвенциялар мөлшерлері өзгермеген кезде, республикалық бюджеттің теңдестірілуіне әсер етуі мүмкін;

жеке табыс салығы және әлеуметтік салық - жергілікті бюджеттердің негізгі кіріс көздері, оларды республикалық бюджетке берген кезде жергілікті атқарушы

органдардың өз бюджеттерін қамтамасыз етуін реттеу мәселелерінде жауапкершілігі төмендейді.

Төртінші нұсқа салық түсімдерін базалық (республикалық бюджетке) және аймақтық (жергілікті бюджеттерге) экономика кәсіпорындары бойынша бөлуге негізделген. Жергілікті бюджеттерді теңестіру үшін аймақтық экономика кәсіпорындарынан түсетін жеке табыс салығын, әлеуметтік салықты және ҚҚС-ты реттелетін салықтармен белгілеу ұсынылады. Астана және Алматы қалаларының бюджеттері бойынша жеке бөлу ұсынылады. Мұндай жағдайда, іс жүзінде барлық ірі салықтар кәсіпорындар бойынша әртүрлі пайыздар бойынша бөлуге ұшырайды, бұл ретте оларды аудандар мен қалалар бойынша бөлу мүмкін емес.

3.3.3. Бюджетаралық трансферттер жүйесін жетілдіру

Аймақтарды қаржылық қолдау нәтижелілігін қамтамасыз ету үшін бюджеттік қамтамасыз ету өлшемі бойынша "жалпы мұқтаждарға" бюджетаралық трансферттер беруден - нысаналы және шектеулі оқшауланған субвенциялар жүйесіне кезең-кезеңімен өту жүзеге асырылатын болады.

Бюджетаралық трансферттерді берудің жаңа қағидаттарына көшудің негізі іске асырылуы көзделетін басымдық дәрежесі бойынша міндетті, негізгі және қосымша функцияларға мемлекеттік функцияларды топтау болады.

Мемлекеттік функцияларды мұндай құрылымдау, тұтас алғанда, міндетті және негізгі мемлекеттік функцияларды іске асыруға арналған барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың күш-жігерін шоғырландыруды қамтамасыз етуге және тиісінше оларды бірінші кезекте бюджеттен қаржыландыруды қамтамасыз етуге бағытталатын болады.

Мұндай тәсілді практикаға енгізу үшін бюджеттік жоспарлау мен мемлекеттік бюджеттің атқарылу процесін реттейтін нормативтік құқықтық кесімдерге тиісті өзгерістер енгізіледі.

Міндетті функцияларды қаржыландыруды бүкіл ел бойынша бірыңғай және мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері атқаруға міндетті нормалар мен нормативтер негізінде, көбінесе секвестрлеуге жатпайтын мемлекеттік бюджеттің ағымдағы шығыстары шеңберінде жүзеге асырылу көзделіп отыр.

Негізгі функцияларды қаржыландыру мемлекеттік бюджеттің ағымдағы бағдарламалары, сондай-ақ әлеуметтік сала мемлекеттік мекемелерінің желілік нормативтерін негізге ала отырып, жаңа құрылыстарды қоса алғанда, мемлекеттік мекемелердің (басқару, білім беру, денсаулық сақтау және т.б. органдары) материалдық-техникалық базасын жақсартуға бағытталған даму бағдарламаларының аясында ұйғарылып отыр.

Қосымша функциялар республикалық деңгейде де, жергілікті деңгейде де бюджеттік даму бағдарламалары, сондай-ақ егер мұндай функцияларды орындау

уақытша немесе бір жолғы сипатта болса, ағымдағы бюджеттік бағдарламалар шеңберінде қаржыландырылады. Функциялардың осы санатын қаржыландыруды толығымен қамтамасыз ету экономиканың ағымдағы жай-күйіне және бюджет көрсеткіштерінің болжамына байланысты болады.

Жоғарыда айтылған топтамаларды негізге ала отырып, субвенциялар төменгі тұрған бюджеттерге екі санат бойынша беріледі деп көзделуде, олар:

1. Мемлекеттік басқарудың міндетті функцияларын қаржыландыруды қ а м т а м а с ы з е т у ;

2. Аймақтарды дамыту бағдарламаларын қаржыландыруды қамтамасыз ету.

Бұл орайда төмен тұрған бюджеттерге субвенциялар ең алдымен олардың ағымдағы шығыстарын барынша толық жабуға бөлінетін болады.

Төменгі деңгейдегі басқаруға субвенциялардың мөлшерлерін есептеу негізіне тиісті аумақтардың халқын нормалар мен нормативтер негізінде есептелген ең аз әлеуметтік қызметтер жиынымен қамтамасыз ету қағидаты негізге алынатын б о л а д ы .

Мемлекеттік органдардың қаржыландыруға қажеттерін нақты бағалау үшін міндетті шығыс өкілеттіктері бойынша жұмсаудың нормалары мен нормативтерін, сондай-ақ облыстық және аудандық билік деңгейінде басқарудың үлгі құрылымын әзірлеу көзделіп отыр.

Осы жұмыс шеңберінде әлі де өзекті болып отырған шығыстардың қазіргі нормалары мен нормативтерін сақтау, ескіргендерін жетілдіру немесе олардың күшін жою және жұмсаудың жаңа нормалары мен нормативтерін әзірлеу мәнінде т ү г е н д е у жү р г і з і л е д і .

Соңғы жылдар ішінде болған нарықтық қайта құрулар нәтижесінде әлеуметтік сала бірнеше рет жаңғыртылды әрі оңтайландырылды, бұл сайып келгенде, бүгінгі күні әртүрлі аймақтарда халықтың тығыздығы мен нақты қажеттіліктері ескерілмеген әлеуметтік сала мемлекеттік мекемелерінің түрлі желісінің болуына әкеп соқтырды. Осыған байланысты, ағымдағы жағдайды талдау негізінде осы факторлар ескерілетін әлеуметтік сала объектілерінің желілік н о р м а т и в і әзірленеді.

Аймақтарды дамыту бағдарламасын қаржыландыруды қамтамасыз етуге арналған трансферттерді беру мемлекеттік аймақтық саясаттың басымдықтары шеңберінде жү з е г е а с ы р ы л а д ы .

Бюджетаралық қатынастар жүйесінің тұрақтылығын қамтамасыз ету үшін ел Конституциясы кепілдік берген тегін медициналық көмектің көлемін қаржымен қамтамасыз етудің қажетті деңгейіне қол жеткізген соң, сондай-ақ міндетті әлеуметтік және медициналық сақтандыру жүйелері енгізілгеннен кейін 2005 жылдан бастап бюджетаралық трансферттердің орта мерзімді нормативтеріне к ө ш к е н ж ө н .

Жергілікті бюджеттерді теңдестіруді қамтамасыз ету үшін трансферттердің орта мерзімді, тұрақты нормативтерінің қағидаттарына негізделген бюджетаралық қатынастардың моделін жасау кезінде жергілікті атқарушы органдардың қарыз алуды жүзеге асыруы қажет емес. Мұндай жағдайда жергілікті атқарушы органдардың үшінші тұлғалардан (республикалық бюджеттен басқа) қарыз алу құқығын алып тастау туралы мәселе қаралады.

3.4. Ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) мемлекеттік басқару деңгейлерін институционалдық және функционалдық нығайту

Әкімшілік-бюджеттік реформаның басым бағыты ауылдық округтердің, кенттердің, аудандық маңызы бар қалалардың деңгейінде мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру, ең алдымен, оны институционалдық және функционалдық нығайту болып табылады.

Осы мақсатта 2004 жылдан бастап ауылдар, кенттер, аудандық маңызы бар қалалар әкімдерінің аппараттарын оларға заңды тұлға мәртебесін бере отырып, қалыптастыру көзделіп отыр. Осы шара оларға оқшауланған мүліктің берілуін, өздерінің атынан сатып алу мен мүліктік және мүліктік емес құқықтар мен міндеттерді жүзеге асыру құқығын беруді ұйғарады.

Атап айтқанда, бұл тиісті аумақтарда жер қатынастарын реттеуге заңнамада берілген құқықты қамтамасыз етуге мүмкіндік туғызады.

Сонымен бір мезгілде, әкімдердің өз шығыстарын жоспарлаудағы және атқарудағы дербестігін кеңейту үшін басқарудың осы деңгейін сметалық қаржыландыру тетігі жетілдірілетін болады.

Осы мақсатта әкімшілері тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктер әкімдерінің аппараттары болып табылатын, жергілікті бюджетті атқару барысында секвестрлеуге жатпайтын бюджеттік бағдарламалар бойынша оның шығыстарын қаржыландыруға көшуді жүзеге асыру көзделеді.

Сонымен қатар, оларға жергілікті маңызы бар жекелеген мәселелерді шешу мақсатында қосымша тартылатын қаражатты жинақтау үшін қазынашылық органдарында арнайы шоттар ашу құқығы беріледі.

Жоғарыда аталған шаралар ауылдар, кенттер, қалалар (аудандық маңызы бар) әкімдерінің шаруашылық және экономикалық салаларда шешімдер қабылдаудағы өкілеттігін кеңейтуге мүмкіндік беріп, мемлекеттік басқарудың төменгі деңгейінің бюджеттік бағдарламаларын аудандық (қалалық) бюджет құрамында тиісті мәслихаттар бекітетін және тек солар ғана өзгерте алатын болғандықтан, аудандық (қалалық) буындағы жергілікті атқарушы органдардан қаржылық дербестігін қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік басқарудың деңгейлері арасындағы функциялар мен

өкілеттіктерді ажырату жөніндегі жұмыс шеңберінде 2004 жылдан бастап басқару функцияларын ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлеріне бекітілген тізбесі кеңейтіледі, атап айтқанда мыналармен т о л ы қ т ы р у :

елді мекендерді көркейту, көгалдандыру мен санитарлық тазарту жөніндегі ж ұ м ы с т ы ұ й ы м д а с т ы р у ;

зираттарды, өзге де жерлеу орындарын тиісінше жағдайда күтіп-ұстау жөніндегі қоғамдық жұмысты ұйымдастыру;

өрт қауіпсіздігін және судағы қауіпсіздікті қамтамасыз етуге бақылауды ж ү з е г е а с ы р у ;

елді мекендерді сумен қамтамасыз ету, су мен жерді пайдалану мәселелерін реттеу жөніндегі жұмысты ұйымдастыру;

заңда белгіленген тәртіппен тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктер әкімдіктеріне берілген коммуналдық меншікті басқару ұйғарылып отыр.

Мемлекеттік басқарудың институционалдық қалыптасуына және ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлерінің нығаюына қарай оларға бекітілген функциялардың тізбесі кеңейтіліп, сондай-ақ басқарудың осы деңгейлеріне дербес бюджет беру мәселесі қаралатын болады.

Осы мәселе бойынша шешім "функционалдық жүктемені" кеңейтуге және бюджеттік бағдарламаларға әкімшілік етуге байланысты басқару және қаржыландыру тетіктерін кемінде екі бюджеттік циклдың ішінде практикалық пысықтау, оларды бағалау, сондай-ақ:

әкімнің аппаратын бюджеттің қалыптастырылуы мен атқарылуы жөнінде кәсіби дайындығы және дағдылары бар білікті мамандардан жасақтау;

жұмыс көлемінің өсуіне - ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) бюджеттердің жиынтығына, төменгі тұрған бюджеттерге бөлінетін субвенцияларды беруге әкімшілік етуге байланысты аудандық-қалалық қаржы бөлімдерінің штат санын кеңейту;

осы деңгейдегі бюджеттерге әкімшілік ету мәселелерін шешу, сондай-ақ олардың қаражатының қозғалысын бақылауды қамтамасыз ету мәселелерін шешу нәтижелері бойынша қабылданатын болады.

Мемлекеттік басқарудың ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлеріне дербес бюджеттер беру туралы мәселені қараған кезде 195 аудандық және қалалық бюджеттердің 153-і немесе 78%-і субвенциялық бюджеттер екені ескерілетін болады, мұның өзі басқарудың төменгі деңгейінде шиеленісетіні сөзсіз. Сондықтан, басқарудың осы деңгейлеріне салықтық және салықтық емес түсімдерді бекітіп беру олардың қаржымен өзін өзі жеткілікті түрде қамтамасыз етуіне мүмкіндік бермейді.

Осыған байланысты басқарудың осы деңгейлеріне дербес бюджет берудің

мүмкін нұсқаларының бірі ретінде аудандық (қалалық) бюджеттерде олардың шығыстарын қаржыландыру үшін көзделетін трансферттердің есебінен ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) бюджеттердің кіріс бөлігін қ а л ы п т а с т ы р у б о л а д ы .

Мемлекеттік басқару негіздерін одан әрі демократияландыру бағытын негізге ала отырып орта мерзімді кезеңде елде жергілікті өзін-өзі басқару негіздерін қ а л ы п т а с т ы р у к ө з д е л у д е .

Қазіргі уақытта бұл институттарды құруды жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылуы тиіс ұйымдастыру нысаны мен басқару деңгейіне деген бірімәнді көзқарастардың болмауы тежеп отыр.

Алайда, бүгінгі таңда ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлердегі билікте басқарудың нақты тетіктері қалыптаспаған, жеке кіріс көздері жоқ және меншік мәселелері шешілмеген, оларсыз нақты жергілікті өзін-өзі басқару туралы сөз ету ертерек.

Осыған байланысты, бірнеше жыл ішінде ауылдық, кенттік, қалалық (аудандық маңызы бар) билік деңгейлерінде басқару мен қаржыландыру тетіктерін іс жүзінде пысықтау кейіннен елімізде жергілікті өзін-өзі басқару институттарын енгізу үшін негізгі алғышарт болады.

Қорытынды

Осы Тұжырымдамада көзделген шараларды іске асыру мемлекеттік басқарудың жұмыс істеу негіздерін, бюджет саласын қамтиды, заңнамаға елеулі өзгерістер енгізуді, барлық мемлекеттік басқару деңгейлерінің арасындағы құқықтық және қаржылық өзара қатынастарды дәйекті әрі жүйелі түрде н а қ т ы л а у д ы т а л а п е т е д і .

Бұл бағыттағы әрекеттердің кешенділігі мен дәйектілігін қамтамасыз ету үшін жұмыстарды кезең-кезеңімен жүргізу көзделіп отыр.

Осы мақсатта Үкімет орташа мерзімді кезеңге арналған іс-шаралар жоспарын бекітетін болады, ал Мемлекеттік комиссияның жұмысы тұрақты негізге к ө ш і р і л е д і .

Қажет болған кезде функциясына әкімшілік реформаны жүргізу мәселелері кіретін дербес мемлекеттік орган бөлінуі мүмкін.

Мемлекеттік комиссия жұмысы шеңберінде барлық мүдделі мемлекеттік органдардың қатысуымен жаңа заңнамалық кесімдердің жобалары және/немесе мемлекеттік басқарудың жекелеген секторларының қызметін, салық-бюджет саласының мәселелерін реттейтін қолданыстағы заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізу жөнінде заң жобалары дайындалатын болады.

2003 жыл ішінде бюджетаралық қатынастар жүйесін құрудың жаңа

қағидаттарына біртіндеп көшу үшін базалық жағдайлар жасау мақсатында басымды заң жобалары қабылдануы тиіс.

Тұтас алғанда, жоспарланған шараларды іске асыру мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі жетілдіруге, мемлекеттік функциялар тізбесін оңтайландыруға, оларды мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында тиімді бөлуге, мемлекеттік биліктің барлық деңгейлерінің тұрақты және тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ететін бюджетаралық қатынастар моделін жасауға жәрдемдеседі.

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