

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

      Мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiру, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың тиiмдi жүйесiн қалыптастыру мақсатында Қазақстан Республикасының Yкiметi қаулы етеді:

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

      2. Қазақстан Республикасының Экономика және бюджеттiк жоспарлау министрлiгi мүдделi мемлекеттiк органдармен бiрлесiп  Тұжырымдамада көзделген ережелердi iске асыру жөнiнде қажеттi шаралар қабылдасын.

      3. Осы қаулы қол қойылған күнiнен бастап күшiне енедi.

*Қазақстан Республикасының*

*Премьер-Министрі*

Қазақстан Республикасы Үкіметінің

2003 жылғы 10 ақпандағы

N 147 қаулысымен

МАҚҰЛДАНҒАН

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

Астана, 2003 жыл

 **Кiрiспе**

      Ел Президентiнiң "Қазақстан - 2030. Барлық қазақстандықтардың гүлденуi, қауiпсiздiгi және әл-ауқатының жақсаруы" Қазақстан халқына жолдауында тиiмдi осы заманғы мемлекеттiк қызмет пен мемлекеттiк басқару құрылымын құру мемлекеттiң түйiндi мiндеттерiнiң бiрi болып айқындалды.

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

      Бұл мемлекеттiк басқарудың жүйелi болуын, әрбiр басқару деңгейi үшiн қаржы ресурстарымен нығайтылған функциялар мен өкiлеттiктер нақты айқындалуға, билiктiң барлық деңгейлерiнiң тиiмдi жұмыс iстеуi үшiн ведомствоаралық үйлестiру қамтамасыз етiлiп, заңнама-құқықтық базасы құрылуға тиiс екенiн көздейдi.

      Бұрынғы жылдары жүргiзiлген реформалардың нәтижесiнде осы заманғы нарықтық экономиканың талаптарына бейiмделген мемлекеттiк басқару жүйесi қалыптасты, орталықтың функциялар мен өкiлеттiктердi, сондай-ақ аумақтық даму мәселелерiнiң көпшiлiгiн шешуде жауапкершiлiктi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi деңгейiне беру процесi басталды. Мемлекеттiк функциялардың тиiмдi түрде iске асырылуын қамтамасыз ету үшiн орталық және облыстық билiк деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктep жеткiлiктi түрде айқын бөлiндi.

      Ел дамуының қазiргi кезеңiнде мемлекеттiк басқарудың тиiмдiлiгiн одан әрi арттыру қажеттiлiгiн негiзге ала отырып, билiктiң барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды неғұрлым айқын ажырату, реформалар жүргiзу орталығын жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың төменгi деңгейлерiне ауыстыру мәселелерi басым мәселелерге айналуда.

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

      Билiктiң аудандық, қалалық және ауылдық деңгейлерi жергiлiктi маңызы бар мiндеттердi шешуде неғұрлым дербес және жауапты болуға тиiс, олардың құқықтары, мiндеттерi мен жауапкершiлiгi заңнамалық кесiмдер деңгейiнде айқын реттелуге тиiс.

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

      Белгiлi бiр функцияларды мемлекеттiк басқарудың белгiлi бiр деңгейiне жатқызу тұрақты функционалдық талдау жасаудың негiзiнде жүзеге асырылуға тиiс. Мемлекеттiк функцияларды орындау мемлекеттiң  еңбек және материалдық ресурстарын пайдалану тиiмдiлiгiн әрi бюджет қаражатын пайдаланудың ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында халыққа барынша жақын болуға тиiс.

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

 **1. Ағымдағы жағдайды талдау**

      Бұрынғы жылдары мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiру жөнiнде қолға алынған дәйектi шаралар оның жұмыс iстеуiнiң тиiмдiлiгін арттыру үшiн жағдайлар жасауға, билiктiң барлық деңгейлерiнiң үйлестiрiлген қызметi мен өзара iс-қимылын қамтамасыз етуге мүмкiндiк бередi.

     Мемлекеттiк басқару жүйесiн құрудың ел Конституциясында салынған негiзгi қағидаттары бiрқатар конституциялық заңдардың, сондай-ақ мемлекеттiк басқарудың жекелеген салаларын реттейтiн өзге де нормативтiк құқықтық кесiмдердiң тұтас бiр топтамасының қабылдануымен нақты сипат алды.

      Әкiмшiлiк-бюджет реформасының шеңберiнде республикалық және облыстық билiк деңгейлерi арасындағы өкiлеттiктердi ажырату жөнiнде жұмыс жүргiзiлдi. Мемлекетке тән емес функциялардың бiр бөлiгi жеке секторға берiлдi, мемлекеттiк секторға қызмет көрсететiн мемлекеттiк мекемелер мен ұйымдар шешетiн мәселелер шеңберi нақты айқындалды.

      "Қазақстан Республикасындағы жергiлiктi мемлекеттік 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 мемлекеттiк функцияларды жүзеге асыру, сондай-ақ оларды ретке келтiру жөнiнде әрбiр билiк деңгейiне 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 бюджеттің негiзгi өлшемдерiне орта мерзiмдi болжам жасауға көшу жүзеге асырылды, жергiлiктi атқарушы органдарға заңды түрде айқындалған деңгей шеңберiнде қарыз алуды жүзеге асыру құқығы берiлдi.

      Бюджетаралық қатынастар жүйесiн жетiлдiру орталық пен аймақтар мүдделерiнiң теңдестiрiлуiне қол жеткiзуге, мемлекеттік басқарудың төмен тұрған деңгейлерiнiң аймақтардың экономикалық дамуына мүдделiлiгiн арттыруға және жергiлiктi бюджеттерге түсетiн түсiмдердiң тұрақтылығын қамтамасыз етуге бағытталды. Бюджеттердiң деңгейлерi арасында кiрiстер мен шығыстарды бөлудiң қазiргi кезде қолданылып жүрген жүйесiнiң бұрынғы жүйелердiң алдында бiрқатар артықшылықтары бар. Әрбiр салық түрiн республикалық және жергiлiктi бюджеттер арасында бөлшектемей, кiрiс көздерiн нақты бөлу қамтамасыз етiлдi және оларды пайдалану бағыттары ажыратылды. Жергiлiктi бюджеттердiң теңдестiрiлуiне жоғары тұрған бюджеттерден субвенциялар бөлу және төмен тұрған бюджеттерден бюджеттiк алуларды жүзеге асыру жолымен қол жеткiзiледi.

      Сонымен қатар тез өзгерiп жатқан әлеуметтiк-экономикалық жағдайларға және жаңа функционалдық қажеттiлiктерге бейiмделу керектiгiн негiзге ала отырып, мемлекеттiк басқару жүйесiн, оның жұмыс iстеуiнiң құқықтық және қаржылық негiздерiн одан әрi жетiлдiру талап eтiледi.

      Бүгiнгi таңда негiзгi проблемалар мыналар болып табылады:

      1. Тұтастай алғанда мемлекеттiк басқару саласында мемлекеттiк функцияларды жүйелендiру мен оңтайландыру аяқталған жоқ.

      Мемлекеттiк функцияларды бөлу жүйесi және әрбiр мемлекеттiк басқару деңгейiнiң құзыретi тиiстi заңнамалық кесiмдерде түбегейлi түрде бекiтiлмеген. Нәтижесiнде мемлекеттiк органдардың функциялары бақылаусыз кеңейтiлiп жатады.

      Экономикада нарықтық өзгерiстердi тереңдету экономика мен қоғам тiршiлiгiнiң жекелеген салаларын тiкелей реттеп отырудан мемлекеттiң одан әрi бас тарту қажеттiлiгiн негiздейдi. Алайда, мемлекетке тән емес және бәсекелес секторға берiлуге тиiс жекелеген функцияларды әлi де болса мемлекеттiк органдар жүзеге асыруда.

      Мұнымен қатар, бұрынғы жылдары мемлекеттiк басқару функцияларының бiр бөлiгi бәсекелес секторға берiлгенiн атап өту керек. Кейбiр функцияларды iске асыру мемлекеттiк тапсырыс негiзiне көшiрiлдi. Бәсекелес секторда жекелеген функциялар мен қызметтердi  жүзеге асырудың орынсыздығын практика көрсетiп бердi, мұның өзi олардың кейбiреулерiн мемлекеттiк басқару саласына қайтаруды талап етедi.

      Мемлекеттiк функциялардың басымдық дәрежесiне қарай нақты ажыратылмауы мен жүйеленбеуi барлық басқару деңгейiндегi мемлекеттiк органдардың күш-жiгерiн негiзгi мемлекеттiк функцияларды iске асыруға жұмылдыруға және тиiсiнше олардың бюджеттен бiрiншi кезекте қаржыландырылуын қамтамасыз етуге жәрдемдеспейдi.

      2. Мемлекеттiк басқарудың орталық және жергiлiктi деңгейлерi арасында функциялар мен өкiлеттiктер айқын ажыратылмаған, функциялардың қосарлануы сақталып отыр.

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

      Іс жүргiзу мәндерiнiң тұстасып келуi, тұтастай алғанда функцияларының қиылысуы жауапкершiлiк пен есеп беру мәселелерiнде бұлыңғырлық пен бей-берекетсiздiкке, бюджет қаражатын қырсыз жұмсауға, мемлекет жүзеге асыратын функциялар мен олардың көрсететiн қызметтерi сапасының төмендеуiне әкеп соқтырады.

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

      Осы бекiту басқару және бюджеттiк әкiмшiлiк жүргiзу жүйесiн ұтымды ұйымдастыру талаптарына сай келгенiмен, сонымен бiр мезгiлде орталық және жергiлiктi билiк деңгейлерi арасындағы құзыреттердi бiржақты ажырату қағидаттары сақталмайды.

      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 астанадан немесе, әрi кеткен күннiң өзiнде, облыс орталықтарынан жүзеге асырылады, мұның өзi iскерлiк белсендiлiк пен кәсiпкерлiк бастамашылықтың артуына кедергi жасайтын қосымша әкiмшiлiк тосқауылға айналуда.

      Жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың жалпымемлекеттiк қызметтерді аумақтық деңгейде iске асырудағы өскелең мiндеттерi  аумақтық даму мәселелерiнiң көпшiлiгiн шешуде жекелеген функциялар мен өкiлеттiктердi, сондай-ақ жауапкершiлiктi орталықтың бұрынғы жылдары жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейiне бере бастаған процесiн одан әрi жалғастыру қажеттiлiгiн туғызып отыр.

      Сонымен қатар, соңғы жылдардың практикасы жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың жекелеген функцияларды жүзеге асыруының орынсыз және тиiмсiздiгiн көрсетiп, бұл олардың кейбiреулерiн қайта қарап, орталық мемлекеттiк басқару деңгейiне берудi талап етедi.

      3. Қолданылып жүрген заңнамада жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерi бойынша iс жүргiзу мәнi мен өкiлеттiктердi ажырату  жалпылама түрде белгiленген және нақты регламенттелмеген.

      Нәтижесiнде "облыс-аудан" деңгейiнде өкiлеттiктердi бөлу бiркелкi және тұрақты сипат алмаған, iс жүзiнде облыстық билiк орындарының қарауына берiлген.

      Бүгiнгi таңда жергiлiктi билiк органдарының функционалдық құрылымы аймақтарда әртүрлi және әкiмшiлiк-аумақтық бiрлiк басшылығы әр жолы ауысқан сайын көбiне өзгерiп отырады.

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

      Қызметтер көрсетудегi жауапкершiлiк аудандық (қалалық) буында қалдырылуына, ал қаржыландыру, тиiсiнше басшылық жасау мен орындалуын бақылаудың облыстың жүзеге асырылуына байланысты қосарланған бағыныстылық жүйесi туындап отыр, бұл тұтастай алғанда мемлекеттiк басқарудың жұмыс нәтижелерi үшiн жауапкершiлiгiн төмендетедi.

      Функциялар мен өкiлеттiктердiң жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасында нақты ажыратылмауы белгiлi бiр шығыстардың қай бюджеттен жүзеге асырылуы тиiс екенiне қатысты мүдделер  қақтығысына әкеп соқтырады. Осының салдарынан кейбiр аймақтарда жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың төменгi деңгейлерi халыққа тиiстi сапада қызмет көрсетiлуiне жауап бермеуiн былай қойғанда, облыстық билiк органдарының аумақтық бөлiмшелерiнiң функцияларын орындайды, ал олардың бюджеттерi транзиттiк шоттарға айналуда. Мұнымен қатар билiктiң төменгi тұрған деңгейлерiн қаржы ресурстарымен қамтамасыз етпей, оларға кейбiр өкiлеттiктердi беру орын алуда.

      Бұл фактiлер елдiң бюджет жүйесiн құрудың заң жүзiнде белгiленген қағидаттарын, атап айтқанда, бюджеттер дербестiгiн, сондай-ақ жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерiнiң бюджет қаражатын бекiтiлген өкiлеттiктер шегiнде жұмсау бағыттарын дербес анықтау құқығын бұзу болып табылады.

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

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

      Коммуналдық меншiкке иелiк ету мәселелерi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi органдары үшiн өзектi мәселелер болып табылады. Бүгiнгi таңда коммуналдық меншiк облыстық, аудандық және ауылдық болып заң жүзiнде бөлiнбеген, ал меншiк бюджетпен қатар мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi қызметiнiң негiзi болып отыр. Жергiлiктi жерлерде мемлекеттiк функцияларды iске асырудың тиiмдiлiгi әлеуметтiк инфрақұрылым объектiлерi бойынша меншiктiң ара жiгiнiң ажыратылу сипатына байланысты.

      5. Ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) 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 қалыптаспаған, шаруашылық және экономикалық салаларда шешiмдер қабылдауда әкiмшiлiк-аумақтық бiрлiк әкiмдерiнiң дербестiгi жоқ.

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

      Бүгiнгi таңда республикадағы аудандардың көпшiлiгiнiң бюджеттердiң кiрiс бөлiгiне түсетiн түсiмдердiң жеткiлiктi деңгейiн дербес қамтамасыз етуге мүмкiндiгi жоқ, бұл болжам бойынша ауылдық деңгейде ушығып кетуi мүмкiн.

      Сонымен бiр мезгiлде, мемлекеттiк қызметтердi ұсыну тиiмдiлiгiн арттырудың қажеттiлiгiн негiзге ала 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 қағидаттарының болмауымен ерекшеленедi.

      Аумақтардың экономикалық дамуының айқын саралануының салдарынан кiрiс базасының аймақтар арасында бiркелкi бөлiнбеуi халықтың мемлекеттiк сектор қызметтерiне бiрдей қол жеткiзуi үшiн аймақтардың бюджеттiк қамтамасыз етiлуiн теңестiрудiң белсендi саясатын жүргiзу қажеттiлiгiн 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 бюджеттік теңестiрудiң құралы қызметiн атқаратын бюджетаралық трансферттердiң қолданыстағы жүйесi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi деңгейiнде аймақтарды дамытуды 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 тұрақсыз екендiгiн атап көрсеткен жөн. Жергiлiктi бюджеттердiң атқарылуы барысында оларды нақтылау жиi орын алады.

      Облыстарда кiрiстердi бөлудiң әртүрлi және бiр iзге салынбаған 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 - нормативтерi бойынша бiрыңғай, бiрақ төлеушiлерi   бойынша әртүрлi кiрiстер бөлудi белгiлеу;

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

      Мемлекеттiк шығыстардың ұтымдылығын қамтамасыз ету жергiлiктi бюджеттердiң кiрiстерi мен "қажеттiлiктерi" арасындағы теңдестiрудiң қолданыстағы қағидаттарынан бас тартуды және бюджеттiк қажеттiлiктердi бағалаудың нормативтiк әдiстерiн негiзге ала отырып, бюджетаралық трансферттердiң мөлшерлерiн айқындауға көшудi талап етедi.

      7. Жергiлiктi атқарушы органдардың қарыз алуды жүзеге асыруы тиiмдiлiгiнiң жеткiлiксiздiгi.

      1999 жылдың басында мемлекеттiк бюджет қаражатының шектеулiгі жағдайында жергiлiктi бюджеттердiң теңдестiрiлуiн реттеу үшiн бюджет заңнамасында жергiлiктi атқарушы органдарға өз аймақтарында экономиканы көтеру мен дамыту үшiн қарыз алуды жүзеге асыру мүмкiндiгi берiлген болатын. Сонымен бiрге, талдау көрсеткенiндей, жергiлiктi 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 бөлуді ұсынады.

      Осылайша, жоғарыда белгiленген проблемаларды негiзге ала отырып, алдағы орта мерзiмдi кезеңде елдегi мемлекеттiк басқару жүйесiн одан әрi жетiлдiру жөнiндегi шаралар мемлекеттiк функцияларды оңтайландыруға және оларды мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасында тиiмдi бөлуге бағытталуға тиiс.

 **2. Мақсаттары мен мiндеттерi**

      Мемлекеттiк басқару жүйесiн жетiлдiрудiң негiзгi мақсаттары мемлекеттiк функцияларды iске асырудың тиiмдiлiгiн арттыру және мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды, өкiлеттiктер мен жауапкершiлiктi оңтайлы бөлу есебiнен халыққа қоғамдық қызметтер көрсету, сондай-ақ бюджетаралық қатынастардың ұтымды жүйесiн қалыптастыру болуға тиiс.

      Осы аталған мақсаттарға қол жеткiзу үшiн мынадай негiзгi мiндеттердi дәйектiлiкпен шешу ұйғарылып отыр:

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

      2) мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасындағы функцияларды, өкiлеттiктер мен жауапкершiлiктiң ара жiгiн айқын ажырату;

      3) мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерiне жүктелген функцияларды жүзеге асыру үшiн жеткiлiктi қаржы қаражаттарымен қамтамасыз ететiн бюджетаралық қатынастардың оңтайлы моделiн қалыптастыру. Осы мақсаттарда:

      шығыс өкiлеттiктерiн мемлекеттiк басқару деңгейлерiне бекiтудi тәртiпке келтiру;

      кiрiс көздерiн жергiлiктi мемлекеттiк басқару деңгейлерiне заң жүзiнде бекiту;

      бюджетаралық трансферттердiң тиiмдi моделiн анықтау көзделуге тиiс;

      4) мемлекеттiк басқарудың ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлерiн институционалдық және функционалдық жағынан нығайту.

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

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

      Осы бағыттағы iс-әрекеттердiң кешендiлiгi мен дәйектiлiгiн қамтамасыз ету үшiн жұмыстарды кезең-кезеңiмен жүргiзу көзделедi:

**3.1. Мемлекеттiк функциялардың оңтайлы тiзбесiн айқындау және оны жүйелеу**

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

      Функционалдық талдау жүргiзу тәжiрибесi оның нәтижелерiнiң неғұрлым тиiмдiлiгiне қол жеткiзу үшiн бұл процесс үздiксiз әрi тұрақты болуы тиiс екенiн көрсетедi. Осыған байланысты оны жүргiзудiң, бағалаудың және нәтижелерiн талдаудың жалпы әдiснамасын қалыптастыру жөнiнде одан әрi жұмыс жүргiзу керек.

      Функционалдық талдау барысында:

      мемлекеттiк басқару секторының функциялары;

      бәсекелес секторға берiлуге тиiс, мемлекеттiк органдарға тән емес функциялар;

      бәсекелес секторда жүзеге асыру орынсыз болатын және мемлекеттiк басқару саласына берiлуi қажет басқару және реттеу функциялары;

      заңнамалық кесiмдерде нақты көрiнiс таппаған, кейіннен  нақтылануға тиiстi мемлекеттiк басқару функциялары анықталуға тиiс.

      Осы мақсаттарда қазiргi мемлекеттiк функциялардың тiзбесi жасалып, олардың жiктемесi жүзеге асырылатын болады.

      Мемлекеттiк функциялардың мынадай жiктемесi көзделедi:

      саясатты қалыптастыру функциялары (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 мекемелердiң жеке сектор ұйымдарына және халыққа тiкелей көрсетiлетiн қызметтер ұсынуы).

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

      Осы мақсатта қазiргiлерiнiң (түгендеу жүргiзгеннен және ескiргендерiн жаңартқаннан кейiн) және жаңа нормалар мен жұмсау нормативтерiн әзiрлеу негiзiнде мемлекеттiк функциялардың "құнын" анықтау көзделуде.

      Жүргiзiлген талдаудың нәтижелерi 2003 жылдың бас кезiнде мемлекеттiк функциялардың оңтайлы тiзбесiнiң жобасын дайындау болып табылады, ол ең алдымен ел Конституциясының нормаларына және оның ережелерiн iске асыру үшiн қабылданған заңнамалық кесiмдерде, сондай-ақ олардың қаржылық ресурстармен қамтамасыз етiлуiне негiзделуге 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 бәсекелес 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 ұсынуы жөнiндегi функциялары қамтылатын болады.

      Мемлекет дамуының қазiргi кезеңiндегi мемлекеттiк саясаттың мақсаттары мен басымдықтарына сүйене отырып, заңнамалық кесiмдерге және мемлекеттiк бағдарламаларға сәйкес 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 мемлекеттiк функцияларды iске асыруда барлық деңгейдегi мемлекеттiк органдардың күш-жiгерiн шоғырландыруды қамтамасыз етуге, оларды бәсекелес секторға бере отырып, қосымша функциялардың үлесiн қысқартуға бағытталады.

**3.2. Мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы функциялар мен өкiлеттiктердi ажырату**

      Аталған жұмысты жүргiзу осы Тұжырымдамада айқындалған мемлекеттiк функцияларды бөлудiң жалпы өлшемдерiн ескере отырып, 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 бақылауды жүзеге асырады, Қазақстан Республикасының Конституциясы кепiлдiк берген негiзгi әлеуметтiк маңызы бар қызметтердi елдiң бүкiл аумағы бойынша ұсынуға бiрдей қол жеткiзудi қамтамасыз ету жөнiнде шаралар iске асырады, оларды көрсетудiң стандарттарын белгiлейдi.

      2. Жергiлiктi маңызы бар мәселелердi мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi органдары дербес шешедi және реттейдi. Сондай-ақ, олар заңнаманы орындау, жалпымемлекеттік функцияларды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасының Конституциясында кепiлдiк берiлген және билiктiң осы деңгейiнiң орындауына заңды түрде берiлген қызметтердi ұсыну жөнiнде билiктiң жоғары тұрған деңгейлерiнiң алдында бақылауда және есеп беретiн болады.

      Бұл ретте басқарудың облыстық деңгейiнiң негiзгi мiндеттерi аумақтың жалпы әкiмшiлiк басшылығын жүзеге асыру, өңiрдiң бүкiл аумағы бойынша мемлекеттiк қызметтердi ұсынуға бiрдей қол жеткiзудi қамтамасыз ету, сондай-ақ жергiлiктi басқарудың төмен тұрған буындарының шеңберiнде қамтамасыз етiлмейтiн жергілiктi маңызы бар мәселелердi шешу болуы тиiс.

      3. Басқару жүйесiн ұтымды түрде ұйымдастыру тұрғысынан қарағанда, жалпымемлекеттiк функцияларды орындау және қызметтер ұсыну жөніндегі өкiлеттіктер олар неғұрлым тиiмдi жүзеге асырылатын жердегi мемлекеттiк басқару деңгейлерiне бекiтiледi.

      Бұл ретте мемлекеттiң халыққа қызметтер көрсетуi оларды ұсынудың тиiмдiлiгiне қол жеткiзу, ол қызметтерге жұмсалатын қаржы шығындарын азайту мақсатында осындай қызметтердi ұсыну үшiн инфрақұрылымның болуын ескере отырып, оларға жақын әкiмшiлiк деңгейде ұсынылуы тиiс.

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

      5. Толық көлемдегi әрбiр функция тек бiр ғана органның немесе мемлекеттiк басқарудың бiр 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 заңнамалық өзгерiстерге бастамашылық жасау үшiн мемлекеттiк басқару деңгейлерi арасындағы мемлекеттiк функцияларды оңтайлы бөлу жөнiнде ұсыныстар дайындалады. Ұсыныстарды дайындау мынадай бағыттар бойынша көзделедi:

      қазiргi уақытта билiктiң орталық деңгейiне бекiтiлген жекелеген функцияларды жергiлiктi мемлекеттік басқарудың қарамағына беру;

      орталық және жергiлiктi мемлекеттiк басқарудың бiрлесiп жүргiзу функцияларын оңтайландыру;

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

      қазiргi уақытта мемлекеттiк басқарудың жергiлiктi органдарына бекiтiлген бiрқатар функцияларды орталық мемлекеттiк органдардың және олардың аумақтық бөлiмшелерiнiң қарамағына бepу;

      орталық мемлекеттiк органдардың тiкелей құзырындағы әкiмшiлiк, рұқсат беру және бақылау-қадағалау функцияларының бiр бөлiгiн аумақтық деңгейге беру.

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

      Жоғарыда аталған шараларды iске асыру мемлекеттiк басқарудың жұмыс iстеу негiзiн қозғайды, сондықтан ең алдымен заңнамаға елеулi өзгерiстер енгiзудi, мемлекеттiк басқарудың барлық деңгейлерi арасында ұйымдық-құқықтық өзара қатынастарды дәйектi және жүйелі нақтылауды талап етедi.

      Мемлекеттiк комиссия жұмысының шеңберiнде бекiтiлген жоспарға сәйкес тұрақты негiзде 2003 жылдың бiрiншi тоқсанының iшiнде 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 заңнамалық кесiмдерге, "Қазақстан Республикасындағы жергiлiктi мемлекеттiк басқару туралы" Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы Заңына және басқаларына өзгерiстер мен толықтырулар енгiзу жөнiндегi заң жобалары дайындалатын болады.

      Тұтастай алғанда, негiзгi заңнамалық кесiмдер 2003 жылдың аяғына дейiн қабылдануы тиiс, ал бюджетаралық қатынастар жүйесiн құрудың жаңа қағидаттарына 2004 жылдан бастап бiртiндеп көшу үшiн жағдайлар жасау 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 нақты ажырату және тәртiпке келтiру күтiледi.

      Қажеттi қаржыландыру мөлшерiн 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 өкiлеттiктерін ажырату бөлiгiнде заң жүзiнде бекiтiлетiн болады, бұл басқару деңгейлерi бойынша шығыс мiндеттемелерiн өз бетiнше берудi болдырмауға және сол арқылы 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 заңнамалық кесiмдерде кейiннен оларға шығыс өкiлеттiктерiн бекiтiп беру үшiн басқару деңгейлерi бойынша мемлекеттiк органдардың құзыретi нақты анықталуы тиiс;

      мемлекеттiк басқарудың төмен тұрған деңгейлерiне қосымша функциялар берiлген жағдайда, заңнамалық кесiмдерде оларды iске асыру үшiн қажеттi тиiстi қаржылай қаражатты беру жүзеге асырылуы және бекiтiлуi тиiс;

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

      3.3.2. Мемлекеттiк басқару деңгейлерi бойынша кiрiс көздерiн бөлу

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

      Билiктiң барлық деңгейлерiнiң әрқайсысына өз өкiлеттiктерi мен жауапкершiлiгiн дербес iске асыру үшiн олардың шығыс өкiлеттiктерiне сай келетiн салықтық және салықтық емес кiрiс көздерiнiң бекiтiлуi жүзеге асырылып, сондай-ақ бюджетаралық реттеудiң тиiстi тетiгi анықталатын болады.

      Бұл ретте облыс-аудан деңгейлерiнде салықтар мен бюджетаралық трансферттердi бөлу мәселелерiн облыстар қарамауы тиiс, ол 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 енгiзiлуi тиiс 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 жағдайда болады;

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

      салық базасының икемдiлiгi - нақты аумаққа байлаулы әрi икемдiлiгi төмен 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 ұтымсыз, 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 төленетiн ақыны бiлдiретiн салықтық және салықтық емес алымдар аталған 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 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:

      жергiлiктi билiк органдары мен жұртшылықтың аймақ мұқтаждарына пайдалануға болатын алып қоюдың негiзсiз мөлшерлерi  туралы пiкiрiн туғызатын алып қою институттары сақталады, 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 тиіс.

      Бюджеттердiң төмен тұрған деңгейлерiн реттеу мақсатында жоғарыда көрсетiлген салықтармен қатар, орындайтын функциялары мен шығыстардың көлемiне қарай жергiлiктi бюджеттердiң кiрiстерiне түсетiн бөлiнетiн және басқа да салық түрлерi ретiнде анықталуы мүмкін.

      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 жекелеген аймақтардағы оларды анықтаудың дұрыстығы туралы субъективтiк пiкiрге әкеп соқтырады;

      бюджеттердiң төмен тұрған деңгейлерiн орындайтын функциялары 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 күрделенеді;

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

      Yшiншi нұсқа - республикалық бюджеттiң кiрiстерiнде төлем көздерiнен алынатын кiрiстерден жеке табыс салығын және әлеуметтiк салықты орталықтандыруды жүзеге асыруды көздейдi. 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 салық түсiмдерi, сондай-ақ орталықтан кепiлдiк берiлген субвенциялар қойылған мiндеттердiң тиiстi деңгейде орындалуына және басқарудың барлық деңгейлерiндегi орташа мерзiмдi кезеңге арналған 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 конъюнктурасындағы қолайсыз өзгерiстердiң қазақстандық негiзгi экспорттық тауарларға әсерi республикалық бюджет кiрiстерiнiң едәуiр төмендеуiне әкеліп 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 берген кезде жергiлiктi атқарушы органдардың өз бюджеттерiн қамтамасыз етуiн реттеу мәселелерiнде жауапкершiлiгi төмендейдi.

      Төртiншi нұсқа салық түсiмдерiн базалық (республикалық бюджетке) және аймақтық (жергiлiктi бюджеттерге) экономика кәсiпорындары бойынша бөлуге негiзделген. Жергiлiктi бюджеттердi теңестiру үшiн аймақтық экономика кәсiпорындарынан түсетiн жеке табыс салығын, әлеуметтiк 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 пайыздар 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 ету өлшемi бойынша "жалпы мұқтаждарға" бюджетаралық трансферттер беруден - нысаналы және шектеулi оқшауланған субвенциялар жүйесiне кезең-кезеңiмен өту жүзеге асырылатын болады.

      Бюджетаралық трансферттердi берудiң жаңа қағидаттарына көшудiң негізi iске асырылуы көзделетiн басымдық дәрежесi бойынша мiндеттi, негiзгi және қосымша функцияларға мемлекеттiк функцияларды топтау болады.

      Мемлекеттiк функцияларды мұндай құрылымдау, тұтас алғанда, мiндеттi және негiзгi 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 тәсiлдi практикаға енгiзу үшiн бюджеттiк жоспарлау мен мемлекеттiк бюджеттiң атқарылу процесiн реттейтiн нормативтiк құқықтық кесiмдерге тиiстi өзгерiстер енгiзiледi.

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

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

      Қосымша функциялар республикалық деңгейде де, жергiлiктi деңгейде де бюджеттiк даму бағдарламалары, сондай-ақ егер мұндай функцияларды орындау уақытша немесе бiр жолғы сипатта болса, ағымдағы бюджеттiк бағдарламалар шеңберiнде қаржыландырылады. Функциялардың осы 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 мiндеттi функцияларын қаржыландыруды қамтамасыз ету;

      2. Аймақтарды дамыту бағдарламаларын қаржыландыруды қамтамасыз ету.

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

      Төменгi деңгейдегi басқаруға субвенциялардың мөлшерлерiн есептеу негiзiне тиiстi аумақтардың халқын нормалар мен нормативтер негiзiнде есептелген ең аз әлеуметтiк қызметтер жиынымен қамтамасыз ету қағидаты 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 үлгi құрылымын әзiрлеу көзделiп отыр.

      Осы жұмыс шеңберiнде әлi де өзектi болып отырған шығыстардың қазiргi нормалары мен нормативтерiн сақтау, ескiргендерiн жетiлдiру немесе олардың күшiн жою және жұмсаудың жаңа нормалары мен нормативтерiн әзiрлеу мәнiнде түгендеу жүргiзiледi.

      Соңғы жылдар iшiнде болған нарықтық қайта құрулар нәтижесiнде әлеуметтiк сала бiрнеше рет жаңғыртылды әрi оңтайландырылды, бұл сайып келгенде, бүгiнгi күнi әртүрлi аймақтарда халықтың тығыздығы мен нақты қажеттiлiктерi ескерiлмеген әлеуметтiк сала мемлекеттiк мекемелерiнiң түрлi желiсiнiң болуына әкеп соқтырды. Осыған байланысты, ағымдағы жағдайды талдау негiзiнде осы факторлар ескерiлетiн әлеуметтiк сала объектiлерiнiң желiлiк нормативi әзiрленедi.

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

      Бюджетаралық қатынастар жүйесiнiң тұрақтылығын қамтамасыз ету үшiн ел Конституциясы кепiлдiк берген тегiн медициналық көмектiң көлемiн қаржымен қамтамасыз етудiң қажеттi деңгейiне қол жеткiзген соң, сондай-ақ мiндеттi әлеуметтiк және медициналық сақтандыру жүйелерi енгiзiлгеннен кейiн 2005 жылдан бастап бюджетаралық трансферттердiң орта мерзiмдi нормативтерiне көшкен жөн.

      Жергiлiктi бюджеттердi теңдестiрудi қамтамасыз ету үшiн трансферттердiң орта мерзiмдi, тұрақты нормативтерiнiң қағидаттарына негiзделген бюджетаралық қатынастардың моделін жасау кезiнде жергiлiктi атқарушы органдардың қарыз алуды жүзеге асыруы 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 деңгейлерiн институционалдық және функционалдық нығайту**

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

      Осы мақсатта 2004 жылдан бастап ауылдар, кенттер, аудандық маңызы бар қалалар әкiмдерiнiң аппараттарын оларға заңды тұлға мәртебесiн бере отырып, қалыптастыру көзделiп отыр. Осы шара оларға оқшауланған мүлiктiң берiлуiн, өздерiнiң атынан сатып алу мен мүлiктiк және мүлiктiк емес құқықтар мен мiндеттерді жүзеге асыру құқығын берудi ұйғарады.

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

      Сонымен бiр мезгiлде, әкiмдердiң өз шығыстарын жоспарлаудағы және атқарудағы дербестiгiн кеңейту үшiн басқарудың осы деңгейiн сметалық қаржыландыру тетiгi жетiлдiрiлетiн болады.

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

      Сонымен қатар, оларға жергiлiктi маңызы бар жекелеген мәселелердi шешу мақсатында қосымша тартылатын қаражатты жинақтау үшiн қазынашылық органдарында арнайы шоттар ашy құқығы берiледi.

      Жоғарыда аталған шаралар ауылдар, кенттер, қалалар (аудандық маңызы бap) әкiмдерiнiң шаруашылық және экономикалық салаларда шешiмдер қабылдаудағы өкiлеттiгiн кеңейтуге мүмкiндiк берiп, мемлекеттiк басқарудың төменгi деңгейiнiң бюджеттiк бағдарламаларын аудандық (қалалық) бюджет құрамында тиiстi мәслихаттар бекiтетiн және тек солар ғана өзгерте алатын болғандықтан, аудандық (қалалық) буындағы жергiлiктi атқарушы органдардан қаржылық дербестiгiн қамтамасыз етедi.

      Мемлекеттiк басқарудың деңгейлерi арасындағы функциялар мен өкiлеттiктердi ажырату жөнiндегi жұмыс шеңберiнде 2004 жылдан бастап басқару функцияларын ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) деңгейлерiне бекiтiлген тiзбесi кеңейтiледi, атап айтқанда мыналармен толықтыру:

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

      зираттарды, өзге де жерлеу орындарын тиiсiнше жағдайда күтiп-ұстау жөнiндегі қоғамдық жұмысты ұйымдастыру;

      өрт қауiпсiздiгiн 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 әкiмдiктерiне берiлген коммуналдық меншiктi басқару ұйғарылып отыр.

      Мемлекеттiк басқарудың институционалдық қалыптасуына және ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлерiнiң нығаюына қарай оларға бекiтiлген функциялардың тiзбесi кеңейтiлiп, сондай-ақ басқарудың осы деңгейлерiне дербес бюджет беру мәселесi қаралатын болады.

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

      әкiмнiң аппаратын бюджеттiң қалыптастырылуы мен атқарылуы жөнiнде кәсiби дайындығы және дағдылары бар бiлiктi мамандардан жасақтау;

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

      осы деңгейдегi бюджеттерге әкiмшiлiк ету мәселелерiн шешу, сондай-ақ олардың қаражатының қозғалысын бақылауды қамтамасыз ету мәселелерiн шешу нәтижелерi бойынша қабылданатын болады.

      Мемлекеттiк басқарудың ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бар) деңгейлерiне дербес бюджеттер беру туралы мәселенi қараған кезде 195 аудандық және қалалық бюджеттердiң 153-i немесе 78%-i субвенциялық бюджеттер екенi ескерiлетiн болады, мұның өзi басқарудың төменгi деңгейiнде шиеленiсетiнi сөзсiз. Сондықтан, басқарудың осы деңгейлерiне салықтық және салықтық емес түсiмдердi бекiтiп беру олардың қаржымен өзiн өзi жеткiлiктi түрде қамтамасыз етуіне мүмкіндік бермейді.

      Осыған байланысты басқарудың осы деңгейлерiне дербес бюджет берудiң мүмкiн нұсқаларының бiрi ретiнде аудандық (қалалық) бюджеттерде олардың шығыстарын қаржыландыру үшiн көзделетін трансферттердiң есебiнен ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) бюджеттердiң кiрiс бөлiгiн қалыптастыру болады.

      Мемлекеттiк басқару негiздерiн одан әрi демократияландыру бағытын негiзге ала отырып орта мерзiмдi кезеңде елде жергiлiктi өзiн-өзi басқару негiздерiн қалыптастыру көзделуде.

      Қазiргi уақытта бұл институттарды құруды жергiлiктi өзiн-өзi басқару жүзеге асырылуы тиiс ұйымдастыру нысаны мен басқару деңгейiне деген бiрмәндi көзқарастардың болмауы тежеп отыр.

      Алайда, бүгiнгi таңда ауылдық, кенттiк, қалалық (аудандық маңызы бap) деңгейлердегi билiкте басқарудың нақты тетiктерi қалыптаспаған, жеке кiрiс көздерi жоқ және меншiк мәселелерi шешiлмеген, оларсыз нақты жергiлiктi өзiн-өзi басқару туралы сөз ету ертерек.

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

 **Қорытынды**

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

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

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

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

      Мемлекеттiк комиссия жұмысы шеңберiнде барлық мүдделi мемлекеттiк органдардың қатысуымен жаңа заңнамалық кесiмдердiң жобалары және/немесе мемлекеттiк басқарудың жекелеген секторларының қызметiн, салық-бюджет саласының мәселелерiн реттейтiн қолданыстағы заңнамаға өзгерiстер мен толықтырулар енгiзу жөнiнде заң жобалары дайындалатын болады.

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

      Тұтас 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