



О проекте Указа Президента Республики Казахстан "Об одобрении Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений"

Постановление Правительства Республики Казахстан от 11 ноября 2002 года N 1189

Правительство Республики Казахстан постановляет:

Внести на рассмотрение Президента Республики Казахстан проект Указа Президента Республики Казахстан "Об одобрении Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений".

П р е м ь е р - М и н и с т р

Республики Казахстан

Проект

Указ Президента Республики Казахстан

Об одобрении Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений

В целях совершенствования системы государственного управления, а также формирования эффективной системы межбюджетных отношений постановляю:

1. Одобрить прилагаемую Концепцию разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений.
2. Правительству Республики Казахстан принять необходимые меры по реализации положений, предусматриваемых Концепцией.
3. Настоящий Указ вступает в силу со дня подписания.

П р е з и д е н т

Республики Казахстан

О д о б р е н а

Указом Президента Республики Казахстан

от _____ 2002 г. N ____

Концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений Введение

В послании Президента страны народу Казахстана "Казахстан - 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев" одной из ключевых задач государства определено создание эффективной, современной государственной службы и структуры государственного управления.

При этом было определено, что Правительство Республики Казахстан должно стать компактным и профессиональным, сконцентрированным на выполнении наиболее важных функций. Каждое министерство и ведомство должно освободиться от несвойственных им функций, передавая их от центра к регионам и от государства в частный сектор.

Это предполагает, что государственное управление должно стать системным, за каждым уровнем управления должны быть закреплены четко определенные функции и полномочия, подкрепленные финансовыми ресурсами, обеспечена межведомственная координация, создана законодательно-правовая база для эффективного функционирования всех уровней власти.

В результате проведенных в предыдущие годы реформ, сформирована система государственного управления, адаптированная к требованиям современной рыночной экономики, осуществлен процесс передачи центром отдельных функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства вопросов территориального развития местному уровню государственного управления. Для обеспечения эффективной реализации государственных функций достаточно четко распределены полномочия между центральным и областным уровнями власти.

На современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопросы более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

Распределение функций между областным, районным (городским) и сельским уровнями власти на сегодняшний день предоставлено областному уровню и зачастую принимает централизованную схему управления. То есть, переданные из центра полномочия остались на областном уровне, что не в полной мере соответствует идеологии проводимых реформ.

Районный, городской и сельский уровни власти должны стать более самостоятельными и ответственными в решении задач местного значения, их права, обязанности и ответственность должны быть четко урегулированы на уровне

з а к о н о д а т е л ь н ы х

а к т о в .

В связи с этим завершение административно-бюджетной реформы является важнейшим условием обеспечения дальнейшего поступательного и устойчивого развития государства.

Отнесение тех или иных функций к тому или иному уровню государственного управления должно производиться на основе глубокого функционального анализа, который должен проводиться постоянно. Выполнение государственных функций должно быть максимально приближено к населению с целью обеспечения эффективности использования трудовых и материальных ресурсов государства и прозрачности использования бюджетных средств.

Бюджет является основным инструментом государства по обеспечению выполнения своих функций, реализации мер государственной политики. Поэтому требуется формирование оптимальной модели межбюджетных отношений, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для осуществления возложенных на них функций, основанной на принципах стабильности и прозрачности взаимоотношений, а также стимулирующей проведение эффективной бюджетной политики.

1. Анализ текущей ситуации

Предпринятые в предыдущие годы последовательные меры по совершенствованию системы государственного управления позволили создать условия для повышения эффективности ее функционирования, обеспечить скоординированную деятельность и взаимодействие всех уровней власти.

Основополагающие принципы построения системы государственного управления, заложенные в Конституции страны, были конкретизированы принятием ряда конституционных законов, а также целого пакета нормативных правовых актов, регулирующих отдельные сферы государственного управления.

В рамках административно-бюджетной реформы была проведена работа по разграничению полномочий между республиканским и областным уровнями власти. Часть несвойственных для государственных органов функций передана в частный сектор, четко определен круг вопросов, реализуемых государственными учреждениями и организациями, оказывающими услуги государственному сектору.

С принятием Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года "О местном государственном управлении в Республике Казахстан", новой редакции Закона Республики Казахстан от 1 апреля 1999 года "О бюджетной системе", а также внесением изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Казахстан были урегулированы вопросы закрепления за каждым уровнем власти полномочий и ответственности по осуществлению государственных функций, а также их

упорядочению. В целом было завершено построение базовых основ государственной системы управления.

В результате проведенных реформ значительные изменения претерпела бюджетная система. С 1999 года четко разделены границы в бюджетной сфере, законодательно утверждено распределение бюджетных программ, поступлений между республиканским и местными бюджетами. Осуществлен переход к среднесрочному прогнозированию основных параметров государственного бюджета, местным исполнительным органам предоставлено право осуществлять заимствование в рамках законодательно определенного уровня.

Совершенствование системы межбюджетных отношений было направлено на достижение баланса интересов центра и регионов, повышение заинтересованности нижестоящих уровней государственного управления в экономическом развитии регионов и обеспечение стабильности поступлений в местные бюджеты. Действующая в настоящее время система распределения доходов и расходов между уровнями бюджетов имеет ряд преимуществ перед предшествующими системами. Обеспечено четкое распределение доходных источников без расщепления каждого вида налогов между республиканским и местными бюджетами и разграничены направления их использования. Сбалансированность местных бюджетов достигается путем выделения субвенций из вышестоящих бюджетов и осуществления бюджетных изъятий из нижестоящих бюджетов.

Вместе с тем, исходя из необходимости адаптации к быстро изменяющимся социально-экономическим условиям и новым функциональным потребностям, существует необходимость дальнейшего совершенствования системы государственного управления, правовых и финансовых основ ее функционирования.

Основными на сегодняшний день являются следующие проблемы.

1. В целом по системе государственного управления не завершена систематизация и оптимизация государственных функций.

Система распределения государственных функций и компетенция каждого государственного органа исчерпывающим образом не закреплена в соответствующих законодательных актах. В результате происходит неконтролируемое расширение функций государственных органов, подчас вопреки принятому законодательству.

Углубление рыночных преобразований в экономике обуславливает необходимость дальнейшего отхода государства от непосредственного управления и регулирования отдельных сфер экономики и жизнедеятельности общества. Однако, отдельные функции, несвойственные для государства и подлежащие передаче в конкурентный сектор, продолжают осуществляться государственными органами.

Наряду с этим следует отметить, что в предыдущие годы часть функций государственного управления была передана в конкурентный сектор. Реализация некоторых функций была переведена на основу государственного заказа. Практика

показала нецелесообразность осуществления отдельных функций и услуг в конкурентном секторе и требует возврата некоторых из них в сферу государственного управления.

Отсутствие четкого разграничения и систематизации государственных функций по степени приоритетности не способствует концентрации усилий государственных органов всех уровней управления на реализации основных государственных функций и, соответственно, обеспечению их первоочередного бюджетного финансирования.

2. Четко не разграничены функции и полномочия между центральными и местными уровнями государственного управления, сохраняется дублирование функций.

В отдельных секторах государственного управления отмечается "иерархическая пирамида компетенции" - совпадение предметов ведения и ответственности. Существует пересечение функций между территориальными подразделениями центральных государственных органов и местными органами государственного управления, функционирующих по сходным направлениям.

Совпадение предметов ведения, пересечение функций, в целом, приводят к размытости и неупорядоченности в вопросах ответственности и подотчетности, нерациональному расходованию бюджетных средств, снижению качества осуществляемых государством функций и предоставляемых им услуг.

Некоторые функции, являющиеся компетенцией центральных государственных органов и их территориальных подразделений, закреплены за нижними звеньями местного государственного управления (районный, сельский и поселковый уровни) и являются предметами совместного ведения. Местным бюджетам вменяется в обязанность оплачивать также ряд дополнительных расходов (привоз призывников к месту службы, укрепление материально-технической базы призывных пунктов).

Хотя данное закрепление отвечает требованиям рациональности организации системы управления и бюджетного администрирования, в то же время не выдерживаются принципы однозначного разграничения компетенции между центральным и местным уровнями власти.

На практике имеет место передача органам местного государственного управления отдельных государственных функций, закрепленных за центром, без обеспечения необходимыми для их осуществления финансовыми средствами.

Отдельные контрольно-надзорные функции (лицензирование, аттестация) осуществляются из столицы или, в лучшем случае, из областных центров, что становится дополнительным административным барьером, препятствующим росту деловой активности и активизации предпринимательской инициативы.

Возросшие задачи местного государственного управления в реализации общегосударственных услуг на территориальном уровне обуславливают необходимость продолжения начатого в предыдущие годы процесса передачи центром отдельных функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства

вопросов территориального развития местному уровню государственного управления.

Вместе с тем, практика последних лет показала нецелесообразность и неэффективность осуществления отдельных функций местным государственным управлением, что требует пересмотра и перезакрепления некоторых из них за центральным уровнем государственного управления.

3. Действующим законодательством разграничение предметов ведения и полномочий по уровням местного государственного управления определено в общих чертах и четко не регламентировано.

В результате распределение полномочий на уровне "область-район" не носит единообразный и стабильный характер, практически передано на усмотрение областных властей и носит на местах субъективный характер.

На сегодняшний день функциональная структура местных органов власти различна в регионах и зачастую меняется при каждой смене руководства административно-территориальной единицы.

В некоторых регионах на уровне областного центра отдельные городские звенья управления объединены с областными, районные (городские) отделы переподчинены областным исполнительным органам.

В связи с тем, что ответственность за предоставление услуг остается за районным (городским) звеном, а финансирование, соответственно руководство и контроль за исполнением осуществляется из области, возникает система двойного подчинения, что, в целом, снижает и размывает ответственность государственного управления за результаты работы.

Отсутствие четкого разграничения функций и полномочий между уровнями местного государственного управления приводит к конфликту интересов относительно того, из какого бюджета должны осуществляться те или иные расходы. Вследствие этого в некоторых регионах нижние уровни местного государственного управления не столько отвечают за предоставление населению услуг надлежащего качества, сколько выполняют функции территориальных подразделений областных органов власти, а их бюджеты превращаются в транзитные счета. Наряду с этим имеет место передача некоторых полномочий нижестоящим уровням власти без обеспечения их финансовыми ресурсами.

Эти факты являются нарушением законодательно установленных принципов построения бюджетной системы страны, а именно самостоятельности бюджетов, а также права уровней местного государственного управления самостоятельно определять направления расходования бюджетных средств в пределах закрепленных полномочий.

Недостаточная самостоятельность в планировании и осуществлении расходных полномочий и, соответственно, в принятии решений районным (городским) уровнем власти, непосредственно оказывающим эти услуги населению, отражается на качестве

и эффективности реализации в целом государственных функций.

4. Не решены вопросы разграничения коммунальной собственности по уровням местного государственного управления.

Вопросы владения коммунальной собственностью являются ключевыми для местных органов государственного управления. На сегодняшний день нет законодательного деления коммунальной собственности на областную, районную и сельскую, в то время как собственность, наряду с бюджетом, является основой деятельности всех уровней государственного управления. Эффективность реализации государственных функций на местах зависит от характера разграничения собственности по объектам социальной инфраструктуры.

5. На сельском, поселковом, городском (районного значения) уровне власти отсутствуют полноценные институты и механизмы государственного управления.

В сельской местности проживает более 6,6 млн. человек, однако на селе отмечается определенный вакуум власти - не сформированы органы местного управления, акимы административно-территориальных единиц не имеют самостоятельности в принятии решений в хозяйственной и экономической сферах.

Объективными трудностями в формировании эффективного государственного управления на этом уровне власти являются ограниченные возможности в выполнении финансовых обязательств и оперировании адекватными бюджетами, отсутствие опыта практической административной деятельности.

На сегодняшний день большинство районов в республике не имеют возможности самостоятельно обеспечить достаточный уровень поступлений в доходную часть бюджетов, что, предположительно, усугубится на сельском уровне.

В то же время, исходя из необходимости повышения эффективности предоставления государственных услуг, требуется поэтапное формирование полноценных институтов государственной власти на этом уровне управления, с наделением их полномочиями по самостоятельному решению отдельных вопросов местного значения.

6. Действующая система межбюджетных отношений отличается отсутствием стабильности в среднесрочном периоде, четких и понятных принципов распределения доходов, расходов и межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов.

Неравномерность распределения доходной базы между регионами, вследствие сильной дифференциации экономического развития территорий, предопределяет необходимость проведения активной политики выравнивания бюджетной обеспеченности регионов для достижения равной доступности населению услуг государственного сектора.

При этом основной целью такой политики является обеспечение стабильных в среднесрочной перспективе, законодательно закрепленных доходных источников, обеспечивающих полноценное предоставление каждым уровнем власти закрепленных

за ними государственных услуг.

Введенный в 1999 году механизм межбюджетного регулирования посредством бюджетных изъятий и субвенций в настоящее время не обеспечивает необходимой стабильности в межбюджетных отношениях, в частности, в результате осуществления изъятий из нижестоящих бюджетов путем частых уточнений нормативов распределения доходов или размеров межбюджетных трансфертов.

В связи с этим, действующая система межбюджетных трансфертов, служащая инструментом бюджетного выравнивания, на местном уровне государственного управления воспринимается как непрозрачный механизм выравнивания местных бюджетов, ограничивающий экономические стимулы развития регионов.

Наряду с этим, следует отметить, что система распределения доходов, механизмы межбюджетного регулирования между уровнями местных бюджетов разнородны и также не стабильны. Имеют место частые уточнения местных бюджетов в ходе их исполнения.

В областях применяются различные и не унифицированные методы распределения доходов.

Первый - установление индивидуальных для каждого района и города видов распределяемых доходов и их нормативов.

Второй - установление единых по районам и городам видов распределяемых доходов, но разных по нормативам распределения.

Третий - установление единых по нормативам распределения доходов, но разных по плательщикам.

Четвертый - зачисление всех доходов в бюджеты районов и городов с дальнейшим установлением бюджетных изъятий или единого норматива распределения.

Обеспечение рационализации государственных расходов требует отказа от действующих принципов балансирования между доходами и "потребностями" местных бюджетов и перехода к определению размеров межбюджетных трансфертов, исходя из нормативных методов оценки бюджетных потребностей.

7. Недостаточная эффективность осуществления заимствования местными исполнительными органами.

В начале 1999 года, в условиях ограниченности средств государственного бюджета, бюджетным законодательством для урегулирования несбалансированности местных бюджетов была предоставлена возможность местным исполнительным органам осуществлять заимствование для подъема и развития экономики своих регионов. Вместе с тем, как показал анализ, займы местными исполнительными органами привлекаются с более высокими ставками вознаграждения и с более короткими сроками погашения по сравнению с заимствованием Правительства Республики Казахстан. При этом, ряд местных исполнительных органов, осуществив заимствование, предлагают уменьшить объемы бюджетных изъятий из областных

бюджетов, провести реструктуризацию долга или выделить целевые трансферты с целью балансировки за счет республиканского бюджета затрат, связанных с обслуживанием и погашением займов местных исполнительных органов.

Таким образом, исходя из обозначенных выше проблем, в предстоящем среднесрочном периоде меры по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления в стране должны быть направлены на оптимизацию состава государственных функций и их эффективное распределение между всеми уровнями государственного управления.

2. Цели и задачи

Основной целью дальнейших мер по совершенствованию системы государственного управления должно стать повышение эффективности реализации государственных функций и оказание общественных услуг населению за счет оптимального распределения функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного управления, а также формирование рациональной системы межбюджетных отношений.

Основные задачи.

Для достижения указанных целей предполагается последовательное решение следующих основных задач:

- 1) определение оптимального перечня государственных функций, их систематизация и классификация;
- 2) четкое разграничение функций, полномочий и ответственности между всеми уровнями государственного управления;
- 3) формирование оптимальной модели межбюджетных отношений, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для осуществления возложенных на них функций. В этих целях должно быть предусмотрено:
 - упорядочение закрепления расходных полномочий за уровнями государственного управления;
 - законодательное закрепление за уровнями местного государственного управления доходных источников;
 - определение эффективной модели межбюджетных трансфертов;
- 4) институциональное и функциональное укрепление сельского, поселкового, городского (районного значения) уровня государственного управления.

3. Пути и механизмы решения поставленных задач

В предстоящем периоде меры по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления будут направлены на оптимизацию перечня

государственных функций, и исходя из этого эффективное распределение их между всеми уровнями государственного управления с последующим построением соответствующей модели межбюджетных отношений.

Для обеспечения комплексности и последовательности действий в этом направлении предусматривается следующая этапность работ:

3.1. Определение оптимального перечня государственных функций и его систематизация

На данном этапе будет проведен функциональный анализ действующих государственных функций, их сопоставление с нормами действующего законодательства.

Опыт проведения функционального анализа показывает, что данный процесс должен быть непрерывным и постоянным для достижения большей эффективности его результатов. В связи с этим предстоит дальнейшая работа по формированию общей методологии его проведения, оценки и анализа результатов.

В ходе функционального анализа должны быть определены:

- функции государственного сектора управления;
- функции, несвойственные для государственных органов, подлежащие передаче в конкурентный сектор;
- функции управления и регулирования, которые нецелесообразно осуществлять в конкурентном секторе, подлежащие передаче в сферу государственного управления;
- функции государственного управления, не нашедшие четкого отражения в законодательных актах, подлежащие последующей конкретизации.

В этих целях будет составлен перечень существующих государственных функций и осуществлена его классификация.

Предусматривается следующая классификация государственных функций:

- функции формирования политики (определение целей и приоритетов государственной политики в стране);
- исполнительные функции (осуществление мер по реализации государственной политики);
- регулирующие функции (контрольно-надзорные функции);
- функции предоставления услуг общего характера (предоставление прямых услуг государственными учреждениями организациям частного сектора и населению).

Одновременно будет проведен анализ обеспеченности действующих государственных функций финансовыми ресурсами.

В этих целях предполагается определить "стоимость" государственных функций на основе существующих (после проведения инвентаризации и обновления устаревших) и разработки новых норм и нормативов расходования.

Результатами проведенного анализа станет подготовка к концу 2002 года проекта оптимального перечня государственных функций, который должен основываться,

прежде всего, на нормах Конституции страны и законодательных актов, принятых в реализацию ее положений, а также обеспеченности их финансовыми ресурсами.

Данный перечень станет основой для дальнейшего разграничения функций по уровням государственного управления. На его базе будет разработана Единая функциональная бюджетная классификация для всех уровней бюджетов.

Функции, которые в настоящее время осуществляются государственными органами, но не включенные в вышеназванный перечень, предполагается передать в конкурентный сектор.

Одновременно с классификацией государственных функций предусматривается осуществить их группировку по степени приоритетности на обязательные, основные и дополнительные государственные функции.

В перечень обязательных будут включаться функции по осуществлению государственных услуг общего характера, предоставлению государством населению услуг, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и конституционными законами страны.

Основными являются функции, принятые на себя государством, исходя из целей и приоритетов государственной политики на современном этапе развития государства, в соответствии с законодательными актами и государственными программами.

Дополнительные функции связаны, в основном, с осуществлением государственной инвестиционной политики, а также ряда текущих функций и услуг, носящих временный или разовый характер.

Подобное структурирование государственных функций, в целом, будет направлено на обеспечение концентрации усилий государственных органов всех уровней на реализации обязательных и основных государственных функций, сокращение доли дополнительных функций с передачей их в конкурентный сектор.

3.2. Разграничение функций и полномочий между уровнями государственного управления

Проведение данной работы будет основываться на результатах проведенного функционального анализа, подготовленного перечня государственных функций и его классификации, исходя из общих критериев распределения государственных функций, определенных настоящей Концепцией.

Предусматриваются следующие критерии и условия разграничения функций между уровнями власти:

1. Вопросы общегосударственного значения, а именно: обеспечение целостного функционирования и развития государства (оборона, общественный порядок и безопасность, внешняя политика), законотворческая деятельность, соблюдение конституционных прав и свобод граждан, получение ими гарантированного государством минимума социальных благ, являются компетенцией центрального уровня государственного управления.

При этом, центральными государственными органами и их территориальными подразделениями осуществляется контроль за обязательным и единообразным соблюдением законодательства, установление стандартов предоставления базовых социально-значимых услуг, гарантированных Конституцией Республики Казахстан, и контроль за соблюдением этих стандартов на местах, обеспечение равнодоступности их предоставления по всей территории страны;

2. Вопросы местного значения самостоятельно решаются и регулируются местными органами государственного управления. В то же время, они подконтрольны и подотчетны перед вышестоящими уровнями власти по исполнению законодательства, осуществлению общегосударственных функций и предоставлению услуг, гарантированных Конституцией Республики Казахстан и законодательно переданных на исполнение этому уровню власти.

При этом, основной задачей областного уровня управления должно стать осуществление общего административного руководства территорией, обеспечение равнодоступности предоставления государственных услуг по всей территории региона, а также решение вопросов местного значения, которые не обеспечиваются в рамках нижестоящих звеньев местного управления;

3. С точки зрения рациональной организации системы управления, полномочия по исполнению общегосударственных функций и предоставлению услуг закрепляются за теми уровнями государственного управления, где их осуществление наиболее эффективно и рационально.

При этом, государственные услуги населению, с целью достижения эффективности их предоставления, минимизации финансовых затрат на их оказание должны предоставляться на ближайшем к ним административном уровне, с учетом наличия у них инфраструктуры для предоставления таких услуг;

4. Вопросы, решение которых не обеспечивается в рамках одной административно-территориальной единицы, переводятся под юрисдикцию вышестоящего уровня;

5. Каждая функция в полном объеме должна относиться к компетенции только одного органа или уровня государственного управления. При этом должно быть минимизировано дублирование или пересечение функций, как по вертикали, так и по горизонтали государственного управления.

В соответствии с вышеназванными критериями и условиями будут подготовлены предложения по оптимальному распределению государственных функций между уровнями государственного управления, для внесения их на рассмотрение Государственной комиссии по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений (далее - Государственная комиссия) и последующего инициирования соответствующих законодательных изменений. Подготовка предложений предусматривается по

с л е д у ю щ и м

н а п р а в л е н и я м :

передача в ведение местного государственного управления отдельных функций, закрепленных в настоящее время за центральным уровнем власти;

оптимизация функций совместного ведения центрального и местного государственного управления;

четкое разграничение функций и полномочий между уровнями местного государственного управления, в том числе в части управления коммунальной собственностью;

передача в ведение центральных государственных органов и их территориальных подразделений ряда функций, закрепленных в настоящее время за местными органами государственного управления;

передача части административных, разрешительных и контрольно-надзорных функций в рамках вертикали центральных государственных органов на территориальный уровень.

С учетом выработанных предложений по разграничению функций между всеми уровнями власти, определению ответственных органов, выполняющих государственные функции, будут подготовлены схема и типовая структура местного государственного управления, которые также будут внесены на рассмотрение Государственной комиссии.

Реализация вышеназванных мер затрагивает основы функционирования государственного управления, поэтому требует, прежде всего, внесения существенных законодательных изменений, последовательного и систематического уточнения организационно-правовых взаимоотношений между всеми уровнями государственного управления.

В рамках работы Государственной комиссии на постоянной основе в течение 2002 и первого квартала 2003 года, в соответствии с утвержденным планом, будут рассматриваться вопросы распределения государственных функций по каждому сектору государственного управления и уровням власти.

По результатам рассмотрения государственными органами будут подготовлены законопроекты по внесению изменений и дополнений в действующие законодательные акты, регулирующие деятельность в отдельных секторах государственного управления, в Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года "О местном государственном управлении в Республике Казахстан" и другие.

В целом, предполагается, что основные законодательные акты должны быть приняты до конца 2003 года, а принятие некоторых приоритетных законопроектов к середине года, с целью создания базовых условий для постепенного перехода, начиная с 2004 года, к новым принципам построения системы межбюджетных отношений.

3.3. Формирование оптимальной модели межбюджетных отношений

3.3.1. Упорядочение закрепления расходных полномочий за уровнями государственного управления.

Исходя из распределения функций между уровнями государственного управления, предстоит четко разграничить и упорядочить расходные полномочия по уровням бюджетов, что найдет отражение при формировании Единой бюджетной классификации.

В связи с целесообразностью осуществления финансирования из бюджета того уровня власти, на котором осуществляется функция, обусловленная более точным определением размеров необходимого финансирования, полномочия по обеспечению финансированием при осуществлении функций и непосредственно само осуществление функций будут закрепляться только за одним уровнем власти.

Данный подход будет законодательно закреплён в предусматриваемом к разработке Бюджетном кодексе Республики Казахстан, прежде всего в части разграничения расходных полномочий на уровне область-район, что позволит исключить произвольную передачу расходных обязательств по уровням управления, и тем самым достигнуть более благоприятных условий для планирования бюджетных расходов.

Для обеспечения системности в распределении расходных полномочий должны учитываться следующие положения:

в законодательных актах, которыми предусматривается выполнение определенных государственных функций, должен определяться уровень бюджета, из которого будут финансироваться эти функции;

в случае наделения нижестоящих уровней государственного управления дополнительными функциями должна осуществляться и закрепляться в законодательных актах передача соответствующих финансовых средств, необходимых для их реализации;

уровни местного государственного управления должны иметь законодательно установленное право на компенсацию расходов местных бюджетов, возникающих в результате принятия нормативных правовых актов вышестоящими органами государственной власти.

3.3.2. Распределение доходных источников по уровням государственного управления.

В результате проведения разграничения расходных полномочий между уровнями государственного управления возникнет необходимость пересмотра модели межбюджетных отношений, связанная с изменением "функциональной нагрузки" различных уровней государственного управления, а вместе с ней потребностей в финансовом обеспечении.

Для самостоятельной реализации каждым уровнем власти его полномочий и ответственности за каждым уровнем государственного управления будет осуществлено закрепление налоговых и неналоговых доходных источников, отвечающих их

расходным полномочиям, а также определен соответствующий механизм межбюджетного регулирования.

При этом, вопросы распределения налогов и межбюджетных трансфертов на уровнях область-район не должны рассматриваться областями, а должны найти свое решение на законодательном уровне, что будет соответствовать унитарному характеру государственного устройства страны.

Эффективное распределение налогов является исключительно важным для достижения, как самостоятельности бюджетов, так и обеспечения высокой собираемости налогов. В связи с этим, при закреплении доходных источников за уровнями государственного управления должны учитываться следующие критерии их разграничения:

стабильность поступлений - за местными уровнями власти должны закрепляться налоги, поступления от которых носят стабильный характер и сравнительно мало зависят от экономических спадов или подъемов. Аргументом в пользу такого распределения является то, что центральный уровень управления в гораздо большей степени влияет на экономический климат в стране, в связи с чем он и должен нести основное бремя финансовых последствий экономического спада;

экономическая эффективность - за каждым уровнем власти должны закрепляться налоги, объем поступлений которых будет зависеть от эффективности работы этого уровня власти;

равномерность распределения налоговой базы - чем выше неравномерность размещения налоговой базы, тем на более высоком уровне должен вводиться соответствующий налог и тем выше предпосылки для централизации данных налоговых поступлений. Неравномерность распределения налоговой базы между регионами вызывает необходимость выравнивания бюджетной обеспеченности регионов, так как жители территорий, имеющих доступ к налоговым ресурсам, которых лишены другие регионы, несправедливо оказываются в более выгодном положении, чем жители остальных регионов;

социальная справедливость - налоги, носящие перераспределительный характер, целесообразно закреплять за более высокими уровнями бюджетной системы;

мобильность налоговой базы - налоги, взимаемые с налоговой базы, имеющей четкую территориальную привязку и не обладающей высокой мобильностью, целесообразно закреплять за низовыми уровнями власти;

экспорт налогового бремени - за местными уровнями власти не рационально закреплять налоги, бремя которых ложится не на население и предприятия территорий, а на налогоплательщиков, т.е. население и предприятия других территорий, поскольку в таком случае получается, что бюджетными услугами пользуются одни, а финансируют эти услуги другие, что никак не может способствовать эффективности бюджетных расходов;

бюджетное соответствие сборов и затрат - налоговые и неналоговые сборы, представляющие плату за услуги, оказанные государственными органами, должны поступать в бюджет, из которого финансируются указанные услуги.

Для законодательного закрепления за каждым уровнем управления собственных доходных источников необходимо определиться с системой межбюджетного регулирования. Предусматривается выбор одного из четырех нижеследующих вариантов.

Первый - сохранить ныне существующий порядок, но с приданием ему элементов стабильности, то есть закреплением размеров субвенций и изъятий на среднесрочный период.

Положительными моментами принятия данного варианта является следующее: стабильность закрепления размеров субвенций и изъятий на среднесрочный период позволяет местным исполнительным органам осуществлять формирование проекта местных бюджетов без ожидания составления проекта республиканского бюджета; соблюдается четкое распределение по видам налогов между бюджетами без расщепления каждого вида налога между уровнями бюджетов, что упрощает процедуру уточнения, как республиканского, так и местных бюджетов.

Отрицательные моменты:

сохраняется институт изъятий, по которым у местных органов власти и общественности создается мнение о якобы необоснованных размерах изъятий, которые могли быть использованы на нужды региона, тогда как в отдельных регионах данные изъятия не производятся.

Второй - определить регулируемые виды налогов, установив стабильные на среднесрочный период нормативы распределения индивидуально для каждого конкретного региона. Данный вариант предусматривает вертикальное выравнивание бюджетов различных уровней с целью исключения механизма бюджетных изъятий, т.е. предлагается осуществлять перераспределение между республиканским и местными бюджетами поступлений по индивидуальному подоходному налогу с доходов, облагаемых у источника выплаты, и социальному налогу. Предлагаемый механизм распределения налогов должен распространяться и на нижестоящие уровни бюджетов.

В целях регулирования нижестоящих уровней бюджетов, наряду с указанными выше налогами, в зависимости от выполняемых функций и объемов расходов, могут быть определены как распределяемые, так и другие виды налогов, поступающих в доходы местных бюджетов.

Положительным моментом принятия данного варианта для местных бюджетов является исключение механизма бюджетных изъятий.

Отрицательные моменты:

нарушается единство бюджетного планирования. Различные нормативы распределения налогов по местным бюджетам приводят к субъективному мнению

отдельных регионов о правильности их определения;
при регулировании нижестоящих уровней бюджетов, наряду с указанными выше налогами, в зависимости от выполняемых функций и объемов расходов могут быть дополнительно определены в качестве распределяемых другие виды налогов, поступающие в доходы местных бюджетов;
усложняется процедура уточнения бюджетов, так как уточнение поступлений по регулируемым видам налогов затрагивает все уровни бюджетов;
данный механизм можно отнести к скрытой, завуалированной форме изъятий, т.е. осуществляются не прямые изъятия от доходов области, а отдельные части определенных налогов в вышестоящий бюджет.

Третий вариант предполагает осуществить централизацию в доходах республиканского бюджета индивидуального подоходного налога с доходов, облагаемых у источника выплаты, и социального налога. В данном случае межбюджетные отношения будут складываться через установление субвенций, стабильных на среднесрочный период, передаваемых из республиканского в местные бюджеты.

Такой же механизм межбюджетного регулирования должен применяться и в нижестоящих уровнях бюджета.

Положительным моментом принятия данного варианта является следующее: межбюджетные отношения будут складываться через установление стабильных субвенций на среднесрочный период, передаваемых из республиканского в местные бюджеты. Таким образом, стабильные налоговые поступления на местном уровне, а также гарантированные субвенции из центра позволят обеспечить на должном уровне выполнение поставленных задач и качественное прогнозирование мероприятий на среднесрочный период на всех уровнях управления;

полностью упраздняется система бюджетных изъятий, обеспечивается простота и ясность в межбюджетных отношениях, гарантируются стабильные доходные источники местных бюджетов на среднесрочный период;

упрощается процедура уточнений как республиканского, так и местных бюджетов.

Отрицательные моменты:

неблагоприятные изменения конъюнктуры мировых цен на основные казахстанские экспортные товары могут привести к значительному снижению доходов республиканского бюджета, что при неизменности размеров выделяемых субвенций может повлиять на сбалансированность республиканского бюджета;

индивидуальный подоходный налог и социальный налог - основные доходные источники местных бюджетов, при перезакреплении которых за республиканским бюджетом снижается ответственность местных исполнительных органов в вопросах регулирования своей бюджетной обеспеченности.

Четвертый вариант основан на разделении налоговых поступлений по

предприятиям базовой (в республиканский бюджет) и региональной экономики (в местные бюджеты). Для выравнивания местных бюджетов предлагается регулируемыми налогами определить индивидуальный подоходный налог, социальный налог и НДС от предприятий региональной экономики. Отдельное распределение предлагается по бюджетам городов Астаны и Алматы. В данном случае практически все крупные налоги подвергаются распределению по разным процентам по предприятиям, при этом невозможно их разделение по районам и городам.

3.3.3. Совершенствование системы межбюджетных трансфертов.

Для обеспечения результативности финансовой поддержки регионов будет поэтапно осуществлен переход от предоставления межбюджетных трансфертов на "общие нужды", по критерию бюджетной обеспеченности, к системе целевых и предельно локализованных субвенций.

Основой для перехода на новые принципы предоставления межбюджетных трансфертов станет предусматриваемая к реализации группировка государственных функций по степени приоритетности - на обязательные, основные и дополнительные функции.

Подобное структурирование государственных функций в целом будет направлено на обеспечение концентрации усилий государственных органов всех уровней на реализацию обязательных и основных государственных функций и, соответственно, обеспечение их первоочередного бюджетного финансирования.

Для внедрения данного подхода в практику будут внесены соответствующие изменения в нормативные правовые акты, регламентирующие процессы бюджетного планирования и исполнения государственного бюджета.

Финансирование обязательных функций предусматривается осуществлять на основе единых по всей стране и обязательных к исполнению всеми уровнями государственного управления норм и нормативов в рамках текущих расходов государственного бюджета, в основном не подлежащих секвестированию.

Финансирование основных функций предполагается в рамках текущих программ государственного бюджета, а также программ развития, направленных на улучшение материально-технической базы государственных учреждений (органы управления, образования, здравоохранения др.), включая новое строительство, исходя из нормативов положенности государственных учреждений социальной сферы.

Дополнительные функции, как на республиканском, так и на местном уровнях, будут финансироваться в рамках бюджетных программ развития, а также текущих бюджетных программ, если выполнение таких функций носит временный или разовый характер. Полнота обеспечения финансированием этой категории функций будет зависеть от текущего состояния экономики и прогноза показателей бюджета.

Исходя из вышеназванной группировки, предусматривается, что субвенции нижестоящим бюджетам будут предоставляться по двум категориям:

1. На обеспечение финансирования обязательных функций государственного управления .

2. На обеспечение финансирования программ развития регионов.

В основу расчетов размеров субвенций нижним уровням управления будет заложен принцип обеспечения населения соответствующих территорий набором минимальных социальных услуг, рассчитанных на основе норм и нормативов.

Для реальной оценки потребностей государственных органов в финансировании предусматривается разработка норм и нормативов расходования по обязательным расходным полномочиям, а также типовой структуры управления областных и районных уровней власти .

В рамках данной работы будет проведена инвентаризация существующих норм и нормативов расходования на предмет сохранения еще актуальных, доработки или отмены устаревших и разработки новых норм и нормативов расходования.

В результате рыночных преобразований, произошедших в течение последних лет, социальная сфера неоднократно модернизировалась и оптимизировалась, что, в конечном итоге, привело к тому, что в разных регионах на настоящий момент существует различная сеть государственных учреждений социальной сферы, не учитывающая плотности и реальных потребностей населения. В связи с этим, на основе анализа текущего состояния будет разработан норматив положенности объектов социальной сферы, учитывающий плотность и реальные потребности населения.

Предоставление трансфертов для обеспечения финансирования программ развития регионов будет осуществляться в рамках приоритетов государственной региональной политики .

При построении модели межбюджетных отношений, основанной на принципе среднесрочных, стабильных нормативов трансфертов, для обеспечения сбалансированности местных бюджетов, отпадает необходимость в осуществлении заимствований местными исполнительными органами. В этом случае, будет рассмотрен вопрос об исключении права заимствования местными исполнительными органами у третьих лиц (кроме республиканского бюджета).

3.4. Институциональное и функциональное укрепление сельского, поселкового, городского (районного значения) уровня государственного управления

Приоритетным направлением административно-бюджетной реформы станет организация эффективного государственного управления на уровне сельских округов, поселков, городов районного значения, прежде всего его институциональное и функциональное укрепление .

В этих целях с 2004 года предусматривается сформировать аппараты акимов сел, поселков, городов районного значения с приданием им статуса юридического лица. Данная мера предполагает передачу им обособленного имущества, права от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права и

обязанности, а также иметь печать со своим наименованием.

В частности, это позволит обеспечить предоставленное законодательством право на регулирование земельных отношений на соответствующих территориях.

Одновременно с этим, для расширения самостоятельности акимов в планировании и исполнении своих расходов будет усовершенствован механизм сметного финансирования данного уровня управления.

В этих целях предусматривается осуществить переход на финансирование его расходов по бюджетным программам, не подлежащим секвестрированию в ходе исполнения местного бюджета, администраторами которых будут являться аппараты акимов соответствующих административно-территориальных единиц.

Вышеназванные меры позволят расширить самостоятельность акимов сел, поселков, городов (районного значения) в принятии решений в хозяйственной и экономической сферах, обеспечат финансовую самостоятельность нижнего уровня государственного управления от местных исполнительных органов районного (городского) звена, поскольку их бюджетные программы утверждаются в составе районного (городского) бюджета соответствующими маслихатами и могут быть изменены только ими.

В рамках работы по разграничению функций и полномочий между уровнями государственного управления с 2004 года будет расширен перечень закрепляемых за сельским, поселковым, городским (районного значения) уровнем управления функций, в частности, предполагается их дополнить следующими:

организация работы по благоустройству, озеленению и санитарной очистке населенных пунктов;

организация общественной работы по содержанию в надлежащем состоянии кладбищ, иных мест захоронения;

осуществление контроля за обеспечением противопожарной безопасности и безопасности на водах;

организация работы по водообеспечению населенных пунктов, регулирование вопросов водо- и землепользования;

управление коммунальной собственностью, переданной акиматам соответствующих административно-территориальных единиц в установленном законом порядке.

По мере институционального становления и укрепления сельского, поселкового, городского (районного значения) уровня государственного управления будет расширен перечень закрепляемых за ними функций, а также рассмотрен вопрос наделения этого уровня управления самостоятельным бюджетом.

Решение по данному вопросу будет принято по результатам практической отработки, в течение не менее двух бюджетных циклов, механизмов управления и финансирования, связанных с расширением "функциональной нагрузки" и администрированием бюджетных программ, их оценки, а также проработки вопросов:

комплектования аппарата акима компетентными специалистами, обладающими

профессиональной подготовкой и навыками по формированию и исполнению бюджета;

расширения штатной численности райгорфинотделов в связи с ростом объемов работ - сводом сельских, поселковых, городских (районного значения) бюджетов, администрированием предоставления субвенций, выделяемых нижестоящим бюджетам ;

решения вопросов администрирования бюджетов этого уровня, а также обеспечения контроля за движением их средств;

формирования на данном уровне власти представительного органа, в чьи полномочия будет входить утверждение соответствующего бюджета.

При рассмотрении вопроса о наделении сельского, поселкового, городского (районного значения) уровня государственного управления самостоятельным бюджетом будет учитываться то, что на сегодняшний день из 195 районных и городских бюджетов 153 или 78% являются субвенционными, что, безусловно, усугубится на нижнем уровне управления. Поэтому закрепление за этим уровнем управления налоговых и неналоговых поступлений не позволит обеспечить их финансовую самостоятельность.

В связи с этим, в качестве одного из возможных вариантов наделения этого уровня управления самостоятельным бюджетом станет формирование доходной части сельских, поселковых, городских (районного значения) бюджетов за счет трансфертов, предусматриваемых в районных (городских) бюджетах для финансирования их расходов.

Исходя из курса на дальнейшую демократизацию основ государственного управления, в среднесрочное периоде предполагается формирование в стране основ местного самоуправления.

Создание этих институтов в настоящее время сдерживается отсутствием однозначных подходов по организационной форме и уровню управления, на котором должно осуществляться местное самоуправление.

Однако на сегодняшний день на сельском, поселковом, городском (районного значения) уровне власти не сформированы четкие механизмы управления, отсутствуют собственные доходные источники и не решены вопросы собственности, без которых говорить о реальном местном самоуправлении не приходится.

В связи с этим, практическая отработка в течение нескольких лет механизмов управления и финансирования на сельском, поселковом, городском (районного значения) уровне власти станет базовой предпосылкой для последующего введения в стране институтов местного самоуправления.

Заключение

Реализация мер, предусмотренных настоящей Концепцией, затрагивает основы функционирования государственного управления, бюджетной сферы, требует внесения существенных законодательных изменений, последовательного и систематического уточнения правовых и финансовых взаимоотношений между всеми уровнями государственного управления.

Для обеспечения комплексности и последовательности действий в этом направлении предусматривается поэтапное проведение работ.

В этих целях Правительством будет утвержден План мероприятий на среднесрочный период, а работа Государственной комиссии будет переведена на постоянную основу.

При необходимости может быть выделен самостоятельный государственный орган, в функции которого будут входить вопросы проведения административной реформы.

В рамках работы Государственной комиссии с участием всех заинтересованных государственных органов будут подготовлены проекты новых законодательных актов и /или по внесению изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее деятельность отдельных секторов государственного управления, вопросы налогово-бюджетной сферы.

В течение 2003 года должны быть приняты приоритетные законопроекты с целью создания базовых условий для постепенного перехода к новым принципам построения системы межбюджетных отношений.

В целом, реализация запланированных мер будет способствовать дальнейшему совершенствованию системы государственного управления, оптимизации перечня государственных функций, их эффективному распределению между всеми уровнями государственного управления, построению модели межбюджетных отношений, обеспечивающей стабильное и эффективное функционирование всех уровней государственной власти.