



МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

А. К. Кобеев*

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

После вхождения Казахстана в Россию царская администрация с целью эффективного управления краем попыталась внедрить элементы самоуправления в виде выборов из представителей знати старших султанов окружных приказов и управителей областей, аульных старшин, а также судов биев с ограниченной юрисдикцией. С целью решения некоторых местных вопросов разрешались аульные и волостные сходы.

Административные реформы в царской России 1867-1889 гг. создали в Степном крае относительно демократические начала в казахском самоуправлении: выборность и несменяемость аульных и волостных старшин на период срока их полномочий; ограниченность влияния колониальной администрации на ход выборов.

В 1917 г. после свержения царской власти, Временное Правительство провело в Казахстане реформы, установившие земское и городское самоуправление. В частности, 20 июля 1917 года было опубликовано Постановление Временного Правительства «О введении земских учреждений в областях Акмолинской, Семипалатинской, Семиреченской, Тургайской, Уральской». Хотя к июлю 1918 года земские учреждения и городское самоуправление были ликвидированы¹.

В Республике Казахстан процесс реформирования местной власти на основе принципов самоуправления начался в 1990-1991 гг., когда был принят Закон «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР»². Одновременно действовала советская система управления. С получением независимости и суверенитета Казахстан с 1992 г. начал перестраивать всю правовую базу на новые формы регулирования общественно-экономических изменений.

Принятие в 1993 г. Закона «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан»³ было решением нелегкого процесса, потребовавшего больших усилий в части балансировки двух ветвей местной власти — представительной и исполнительной. И с 1993 г. в общественно-правовом лексиконе появились термины «глава администрации», «маслихат», а затем — «аким», «акимат». На основе этих законов местные органы власти получили большую самостоятельность и в существенной мере независимость от центрального государственного управления и от вышестоящих административных структур.

© Кобеев А. К., 2008

* советник Акима города Шымкента Южно-Казахстанской области Республики Казахстан, кандидат экономических наук

¹ Собрание узаконений и распоряжений Правительства № 167. Отдел первый. 1918 г.

² О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР: Закон Казахской ССР 15.02.1991 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.

³ О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан: Закон Республики Казахстан 10.12.1993 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.



Как известно, первым и необходимым условием успеха в реформировании исполнительной ветви власти, является передача части функций в низовые звенья, при условии их легитимности, надежности и эффективности. Конституцией Республики Казахстан, принятой на республиканском референдуме 30 августа 1995 г.⁴, в стране в целом признается местное государственное управление и самоуправление. До 2001 года система местного управления в Республике Казахстан, компетенция местных представительных и исполнительных органов, порядок их организации и деятельности определялись Законом Республики Казахстан «О местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан», то есть раньше, чем была принята ныне действующая Конституция. Он не только не разграничивал функции и полномочия между областным и районным уровнями власти, но и не устанавливал четкой грани между полномочиями центра и регионов. Естественно, что этот закон после принятия Конституции и морально, и концептуально устарел. Поэтому в январе 2001 г. в Казахстане был принят новый Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан»⁵. В формах, достаточно приемлемых для того времени, этот документ уже выстраивает схему местного государственного управления и определяет полномочия местных исполнительных органов на всех уровнях, в том числе на областном, районном (городском) и поселковом, аульном (сельском).

Местное государственное управление в Республике Казахстан, осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на конкретной территории.

Местные представительные органы — маслихаты — являются выборными органами. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства Республики. Акимы областей, городов республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики по представлению Премьер-министра.

Прежде чем давать анализ текущей ситуации и высвечивать имеющиеся проблемы и пути дальнейшего совершенствования системы государственного управления, особенно в части более четкого разграничения полномочий между всеми уровнями власти, переноса центра реформ на низшие уровни местного государственного управления, необходимо остановиться на конституционных основах организации власти на местах.

Если обратится к действующей Конституции, то можно увидеть, что статьи, посвященные местному государственному управлению и местному самоуправлению сконцентрированы в одном восьмом разделе. Что говорит об их логической связи и взаимопроникновении. Но смешивать эти понятия, как и возводить между ними непреодолимую стену, нельзя.

По Конституции местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами совместно. Такой вывод позволяет сделать анализ ст. ст. 86, 87, 88 Конституции, где говорится о взаимозависимости и взаимодействии местных представительных и исполнительных органов.

Так, разработка планов социально-экономического развития, разработка местных бюджетов относится к ведению местных исполнительных органов, маслихат осуществляет их утверждение.

Проекты решений маслихатов, предусматривающих сокращение местных бюджетных доходов или увеличение местных бюджетных расходов, могут быть рассмотрены лишь при наличии положительного заключения акима. Таким образом, можно сделать вывод, что Конституция придает местному управлению демократический характер, объединяя усилия местных представительных и исполнительных органов по решению общегосударственных задач на региональном уровне. Иными словами, местное управление — это не вертикаль исполнительной власти сверху — вниз с перечнем каких-то функций и полномочий по управлению территорией, а более сложная система совместной деятельности избранных представительных органов — маслихатов и исполнительных органов.

Что касается местного самоуправления, то в Конституции имеется отдельная ст. 89, согласно которой в Республике Казахстан признается местное самоуправление. При этом

⁴ Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.

⁵ О местном государственном управлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23.01.2001 г. // Ведомости Парламента Республики Казахстан. — 2001. — № 3. — Ст. 17.



гарантируется самостоятельность органов местного управления в пределах их полномочий, установленных законодательством нашей страны. Согласно внесенных изменений в ст. 89 Конституции Республики Казахстан от 21 мая 2007 г. Конституционным законом Республики Казахстан «О внесении изменений в Конституцию Республики Казахстан»⁶, местное самоуправление осуществляется населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления в местных сообществах, охватывающих территории, на которых компактно проживают группы населения. А также органам местного самоуправления в соответствии с законом может делегироваться осуществление государственных функций.

На наш взгляд, перечисленные статьи и в целом 8-й раздел Конституции дают вполне четкое обоснование функций и полномочий как местных органов государственного управления, так и органов самоуправления проводя четкую грань их различий, заключающуюся в том, что органы государственного управления осуществляют это управление и ответственны за состояние дел в том или ином регионе, а органы самоуправления обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Источником властных полномочий государственных органов является народ, делегирующий осуществление своей власти государственным органам (ст. 3 Конституции Республики Казахстан). Источником же деятельности органов местного самоуправления является население в тех границах, в которых образовано самоуправляющееся сообщество. В данном случае местное самоуправление приобретает государственно-регулируемый характер, так как их правовой статус, их порядок организации определяется не только гражданами, но и Конституцией.

Важным этапом практической реализации этих конституционных положений явилось принятие в январе 2001 года Закона Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан».

Данный закон регулирует общественные отношения в области местного государственного управления, определяет компетенцию, организацию, а также правовое положение депутатов маслихатов.

Законом дается понятие местного исполнительного органа (акимат), его статуса и компетенции. В состав акимата могут входить заместитель акима, руководитель аппарата акима, первые руководители исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета.

Аким вправе ввести в состав акимата первых руководителей территориальных подразделений центральных исполнительных органов по согласованию с руководителями соответствующих центральных исполнительных органов. Таким образом, акимат представляет собой своеобразное «местное правительство».

Использованный подход позволил разграничить статус и компетенцию исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета, как государственных учреждений, уполномоченных на осуществление отдельных функций местного государственного управления (областные департаменты здравоохранения, образования, финансов и т. д.): аппарат акимов области, города республиканского значения, столицы, района как учреждений, обеспечивающих деятельность акимов и акиматов, территориальных подразделений центральных исполнительных органов, как структурных подразделений центральных исполнительных органов, осуществляющих в пределах соответствующей административно-территориальной единицы функции центрального исполнительного органа и финансируемых из средств республиканского бюджета.

В законе подробно расписаны сферы компетенции акимов и акиматов каждого уровня в соответствии с принципом «бюджетного разделизма» и в соответствии с видами финансируемых расходов.

При этом определено, что акимат несет ответственность за реализацию возложенных на него функций перед соответствующим маслихатом, аким области перед Президентом, Правительством Республики Казахстан.

В соответствии с равноуровневым бюджетным финансированием определены полномочия центральных исполнительных органов и акимов в кадровых вопросах.

⁶ О внесении изменений в Конституцию Республики Казахстан: Конституционный закон Республики Казахстан от 21.05.2007 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.



Руководители территориальных подразделений центральных исполнительных органов, финансируемых из республиканского бюджета, могут назначаться без согласования с акимом, что повышает уровень персональной ответственности членов правительства в решении кадровых вопросов на региональном уровне.

Руководители местных исполнительных органов, финансируемых из местного бюджета назначаются соответствующим акимом самостоятельно.

С целью реализации статуса акима области, как представителя Президента и Правительства в регионе, он наделен правом вносить руководителям центральных органов заключение о деятельности территориального подразделения центрального исполнительного органа в части исполнения им законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан. Если территориальными органами не устранены недостатки в работе в части исполнения законов, актов Президента и Правительства, то аким области вправе вносить соответствующее заключение Президенту и Правительству Республики Казахстан.

Аким района наделен правом вносить акиму области заключение о деятельности территориального подразделения центрального исполнительного органа и территориального подразделения исполнительного органа, финансируемого из областного бюджета, в части исполнения законов, актов Президента и Правительства Республики Казахстан.

В законе порядок образования и деятельности маслихатов остался прежним, но степень несколько увеличена: так теперь маслихат в предварительном порядке согласовывает персональный состав акимата. Секретарь маслихата избирается на весь срок полномочий маслихата, в его обязанности вменено руководить работой аппарата, который создается в форме государственного учреждения.

Основным шагом к децентрализации местного управления является основанное на нормах Конституции Республики Казахстан положение закона о возможности выборов акимов ниже областного.

Еще одной особенностью закона является то, что он является как бы «базовым». В этой связи в его заключительных положениях содержится статья о том, что положения настоящего закона являются основой разработки и принятия законодательных и иных нормативно-правовых актов, регламентирующих отдельные направления и механизмы обеспечения местного государственного управления в Республике Казахстан.

В то же время этот закон не в полной мере обеспечивает самостоятельность органов местного государственного управления. Ведь в ситуации, сложившейся в Казахстане, когда вышестоящий уровень управления обладает всей полнотой власти по отношению к нижестоящему, он не удержится от соблазна вмешаться в любой вопрос и в любую сферу. В такой ситуации механическое закрепление функций, по сути, не дает результатов. Любое разграничение будет неэффективным без повышения ответственности местных органов перед населением, без ослабления патерналистского отношения центра к вопросам регионального развития.

Таким образом, можно сделать вывод, что без осуществления процесса децентрализации и внедрения основ местного самоуправления невозможна в полной мере реальная самостоятельность низовых органов управления.

На сегодняшний день в Казахстане сохраняется пересечение функций не только по вертикали «Центр-регионы». Но и существует горизонтальное дублирование и пересечение функций.

В целом, можно выделить два уровня проблем, связанных с отсутствием четкого разграничения функций и полномочий:

- 1) между центральными и местными исполнительными органами;
- 2) внутри административных звеньев системы местного управления.

Исходя из этих уровней необходимо провести:

1) сокращение дублирования функций (в том числе между территориальными подразделениями центральных и местных исполнительных органов);

2) децентрализацию функций, которые могут эффективно осуществляться местными исполнительными органами, а также для исполнения которых территориальным органам требуется содержание территориальных подразделений;

- 3) более четко определить функции акимов сельских округов.

Для исключения дублирования в работе органов, отвечающих за одну и ту же сферу, было бы целесообразно сократить территориальные подразделения центральных



исполнительных органов, сосредоточив их деятельность на разработке нормативных актов и контроле над их реализацией соответствующими областными управлениями.

Проблема децентрализации в тех сферах, где отсутствует «вертикальное» дублирование, является более сложной, так как в большинстве случаев в регионах отсутствуют необходимые административные ресурсы.

Поэтому в силу особой значимости рассматриваемых вопросов, при принятии решений здесь необходимо придерживаться более взвешенного консервативного подхода, так как передача функции без соответствующей готовности на местах может привести к неэффективному управлению и конфликтам между исполнительными органами различных уровней.

Для обеспечения успеха децентрализации в Республике Казахстан необходимо параллельно с ней осуществить широкий комплекс мер по развитию людских ресурсов. Эти усилия должны предприниматься в отношении, как выборных должностных лиц, так и административного персонала.

Развитие людских ресурсов охватывает деятельность по профессиональной подготовке, ориентированную на совершенствование и закрепление знаний, навыков и этических ценностей, а также на стимулирование организационных изменений.

Проведенное в ходе международной конференции по теме «Децентрализация в Восточной и Центральной Европе и Содружестве Независимых Государств (СНГ): условия успеха», которая была проведена 26-28 апреля 1999 г. в Ереване обсуждение продемонстрировало, что многие страны испытывают схожие потребности в областях анализа политики; подготовки законопроектов; управления людскими ресурсами; управления финансовыми ресурсами; управления ресурсами НПО; развития предпринимательских навыков; подготовки кадров с учетом гендерных и экологических аспектов; подготовки инструкторов⁷.

Вместе с тем профессиональная подготовка может быть эффективной лишь в случае, если ее осуществление подкрепляется целостной и последовательной политикой в областях набора и расстановки кадров, мотивации сотрудников и развития карьеры, а сама деятельность по подготовке кадров должным образом интегрирована в указанную политику.

За годы независимости народ Казахстана стал свидетелем радикальных и необратимых изменений, затронувших все сферы общества. Трансформации подвергалась в целом система государственного управления. Как показало время, многие качественные изменения во властных структурах оправданы, так как они были органично связаны с потребностями общественного развития, не были надуманными и поспешными. В результате республика стала стабильно развивающейся страной, приобрела имидж лидера реформ не только в Центральной Азии, но и на всем постсоветском пространстве.

На данном этапе задача модернизации власти в Казахстане становится все более актуальной. Экономические успехи последних лет, накопленный опыт законодательного регулирования общественных процессов в условиях становления рынка, позволяют не только улучшить благосостояние народа, но и создают объективные условия и стимулы для вывода государственного управления на новый современный эффективный уровень, в рамках демократических принципов развития системы властных отношений.

Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев постоянно проводит курс на реформирование и модернизацию государственной власти, направленную на повышение качества управления обществом, но начало процесса радикальных изменений оговаривает определенными условиями, поскольку либерализация политической системы, ее темпы и направления обусловлены объективными факторами, а не субъективными желаниями определенных политических кругов. Глава государства подчеркивает, что только при достижении устойчивых результатов в экономическом развитии, мы сможем переходить к следующим этапам политических реформ.

С новой силой проблемы реформирования системы государственной власти в Казахстане высветились в связи с Посланием Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева народу Казахстана «Казахстан на пути ускоренной экономической,

⁷ Материалы международной конференции «Децентрализация в Восточной и Центральной Европе и Содружестве Независимых Государств (СНГ): условия успеха». — М., 1999. — С. 12-15.



социальной и политической модернизации», с которым Глава государства выступил 18 февраля 2005 года на совместном заседании палат Парламента Республики Казахстан⁸. В этом документе он указал на необходимость продолжения реформы исполнительной власти по двум конкретным направлениям: с одной стороны децентрализация, а с другой — упорядочение и повышение эффективности системы государственного управления. Характеризуя эти цели и процессы, можно сказать, что децентрализация — не самоцель, а средство достижения высокой эффективности управления обществом.

Считаем, что форсированное сужение функций центра, господство самоуправления и выборности руководителей регионов, вплоть до областных территориальных образований, приведет к неоправданному ослаблению центральной власти. При неразвитых и не устоявшихся формах местной власти, несвоевременный переход к разным вариантам парламентской формы правления, повлечет за собой снижение уровня управляемости обществом, угрозу устойчивому развитию и целостности государства.

Мы убеждены в том, что только сильная власть в условиях переходного периода способна обеспечить динамичное экономическое и социальное развитие и реальное продвижение к полнокровной демократической системе, стать гарантом необратимости этого процесса и обеспечить эффективность своей же децентрализации и передачи полномочий в низовые звенья. Как показывают события, в обществе есть достаточно весомые силы, которые вполне разделяют такую точку зрения. Несомненно, что мощество государственной власти — в поддержке народа. Президент на деле в достаточной мере получает не только содействие активной части политизированного населения, представителей местных элит, интеллигенции, бизнесменов, но также поддержку и одобрение простого народа, избирателей, заинтересованных, прежде всего, в стабильности, предсказуемости событий и интенсивном развитии всех сфер общества и отраслей, так или иначе влияющих на жизнь людей.

Понятно, что в перспективе, излишняя централизация только будет сдерживать дальнейшее развитие страны, может создать условия для отставания от динамично развивающихся стран. Рынок, как система, основанная на самоорганизующихся началах, рано или поздно обязательно вступит в противоречие с административно-командными методами или их элементами в управлении. И чем больше развиты рыночные механизмы, тем в большей степени они требуют свободы для самоорганизации в управлении экономическими отношениями на всех уровнях. Это время в Казахстане, думается, наступило. Надо учитывать, что дальнейшая децентрализация власти может осуществляться по определенной схеме, элементы которой уже обозначены не только структурой сложившегося законодательства, регулирующего процессы централизации и децентрализации управления, но и законодательства, регулирующего сферу экономики и финансов.

14 декабря 2004 г. Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев назвал шесть задач, которые стоят перед Казахстаном: «Первая — практическое внедрение принципа децентрализации системы государственного управления, до которой у нас не доходили руки», — сказал Назарбаев, выступая на встрече с представителями дипломатического корпуса, аккредитованными в республике⁹.

Вторая задача — поэтапное введение выборности акимов (глав администраций). Третья задача — дальнейшее повышение роли парламента в жизнедеятельности государства. Четвертая — совершенствование системы государственной службы, повышение профессионализма госслужащих. Пятая — дальнейшее укрепление взаимодействия с институтами гражданского общества, и шестая — усиление правозащитных механизмов».

В настоящее время наступила пора сделать упор на выработку конкретных правовых механизмов и условий для поэтапного проведения в жизнь демократических преобразований системы власти. В этом случае децентрализация государственного управления путем разграничения полномочий между различными уровнями власти и бюджетных отношений не может быть в полной мере осуществлена без внесения необходимых поправок, в Конституцию, Конституционные законы и десятки других законодательных актов.

⁸ Назарбаев Н. А. Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. 18 февраля 2005 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.

⁹ Выступление Президента Республики Казахстан Назарбаева Н. А. на встрече с представителями дипломатического корпуса, аккредитованными в республике // Казахстанская правда. — 2004. — 15 декабря.



Это, прежде всего, касается поэтапного введения выборности сельских акимов, расширения полномочий Парламента путем участия в формировании Правительства по принципу парламентского большинства, усиления парламентского контроля над исполнением республиканского бюджета. Представляется, что эти проблемы в законодательном их разрешении станут предметом углубленного и поэтапного рассмотрения Парламентом в предстоящие годы.

Основными целями децентрализации в Казахстане на настоящем этапе являются демократизация основ государственного управления, создание условий для эффективного осуществления государством его функций на соответствующих уровнях управления при решении как текущих вопросов, так и перспективных задач социально-экономического развития страны, внедрение местного самоуправления.

Демократизация политической системы, совершенствование налогово-бюджетной системы и развитие управленческого потенциала на всех уровнях государственной власти при помощи децентрализации являются чрезвычайно важными задачами для создания климата, благоприятного для развития рынка и достижения экономического роста.

Главными условиями для эффективной работы любого уровня власти являются: подотчетность и подконтрольность населению; обладание четко определенными полномочиями и функциями; наличие собственного бюджета со стабильными доходными источниками; владение собственностью.

Важнейшей составной частью политики децентрализации государственных функций является бюджетная децентрализация. Бюджетная децентрализация подразумевает независимость бюджетов всех уровней, т. е. закрепление за каждым уровнем управления собственных источников доходов, право самостоятельно определять направления их расходования, право на компенсацию расходов, возникающих в результате решений, принятых вышестоящими органами.

Таким образом, можно выделить три основных принципа построения современной бюджетной системы:

- четкое закрепление ответственности по расходам;
- адекватное распределение налогов между уровнями власти;
- эффективная система межбюджетных трансфертов.

Закрепление ответственности по расходам должно носить законодательный характер и соответствовать функциям конкретного уровня власти, чтобы исключить произвольную передачу расходных обязательств вышестоящих уровней власти на нижестоящий уровень, и тем самым достигнуть более благоприятных условий для планирования бюджетных затрат.

Что касается распределения доходов, то в условиях Казахстана, где существует большой разрыв между регионами по уровню социально-экономического развития и налогооблагаемой базе, сегодня целесообразнее сохранить существующий принцип распределения доходов, установив единые для всех, стабильные на среднесрочный период нормативы распределения доходов.

В Республике Казахстан местное государственное управление осуществляют местные представительные органы (маслихаты), местные исполнительные органы (акиматы), аким как глава местного исполнительного органа, а также исполнительные органы, финансируемые из местных бюджетов, т. е. государственные учреждения, уполномоченные акимом на реализацию отдельных функций местного управления (т. н. отраслевые департаменты, управления, отделы).

Предварительный анализ складывающихся отношений во властной вертикали уже показывает, что, получив определенную независимость в применении рычагов управления регионом, органы местной власти должны взять на себя и соответствующую ответственность за социальное положение на вверенной территории. Как отмечают многие экономисты, праведы и аналитики, местная власть может успешно действовать, пользоваться доверием граждан только при условии сохранения и приумножения благосостояния населения. Политическая самостоятельность влечет за собой и экономическую. Возникает вопрос: всякий ли регион имеет на своей территории такие производства, которые могут удовлетворить потребности региона в средствах к жизни, стать самодостаточным?

Существует еще одна проблема, на решение которой так же необходимо обратить внимание. Наряду с развитием структуры местного самоуправления и его финансово-



экономической базы, исследователи, специалисты советуют обратить внимание на необходимость решения всех вопросов, связанных с дальнейшей бюджетной децентрализацией и доведением ее до органов местного самоуправления.

Бюджетное устройство независимого Казахстана было впервые определено Законом 1991 г. «О бюджетной системе в Республике Казахстан»¹⁰, который установил основные принципы формирования бюджетов страны, главным из которых являлась самостоятельность республиканского бюджета и бюджетов прежних местных Советов народных депутатов.

Принятие в 1995 г. новой Конституции, Закона «О налогах и других обязательных платежах в бюджет»¹¹, создание органов казначейства, внедрение новой бюджетной классификации обусловили подготовку и принятие в декабре 1996 г. нового Закона «О бюджетной системе»¹², который заложил основу для дальнейшего реформирования бюджетного устройства в Казахстане.

В соответствии с этим Законом доходы государственного бюджета были разделены на общегосударственные налоги, сборы, платежи и местные налоги и сборы. Сбалансированность местных бюджетов обеспечивалась за счет отчислений от общегосударственных налогов, сборов и платежей, при недостаточности которых местным бюджетам предусматривались субвенции из республиканского бюджета. Нормативы отчислений от общегосударственных налогов, сборов и платежей и размеры субвенций в местные бюджеты устанавливались ежегодно законом о республиканском бюджете.

В 1999 г., на основе проведенного министерством финансов анализа действия предыдущего закона о бюджетной системе, принят его новый вариант, который в еще большей полноте учитывает все проблемы, возникающие в процессе совершенствования бюджетной системы с учетом ее децентрализации. Установлены принципы единства, полноты, реальности, гласности и самостоятельности бюджетов. Впервые введены такие понятия, как «республиканская бюджетная программа», «местная бюджетная программа», «администраторы бюджетных программ», установлены стабильные нормативы распределения доходов между республиканским и местными бюджетами.

Для дальнейшей модернизации местного самоуправления нам необходимо иметь Закон о местном самоуправлении, который должен быть принят в развитие конституционных положений, чего мы не имеем до сих пор. Это нарушает установку самой Конституции страны, согласно которой данный закон должен быть принят в течение двух лет со дня ее вступления в силу, и способствует образованию значительного правового пробела, который сильно снижает активность населения в решении вопросов местного значения и ослабляет местные инициативы, в конечном счете, приводит к снижению эффективности управления на местном уровне. При системе местных советов, в советский период при каждом поселке, ауле, селе действовала определенная группа поддержки решений вопросов местного значения. Были Исполкомы поссоветов, депутатов и другие активисты, которые олицетворяли власть на местах. Кроме того, они служили как бы источниками информации о состоянии дел в отдельных регионах страны. На местном уровне, в непосредственном местожительстве людей остался только аким сельского округа, который один обслуживает несколько населенных пунктов, без бюджета и финансов, без должных прав, но с большими обязанностями, один на один с местным населением, наиболее экономически обездоленным, потерявшим веру в способность властей решать их проблемы.

Быстрейшее принятие закона о местном самоуправлении сегодня востребовано не только теоретически, как неисполнение буквы Конституции страны, но и практически — как важный инструмент организации эффективной системы власти на самом низовом уровне. Не случайно в Стратегии развития «Казахстан — 2030»: «Прцветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» Президент страны одним из основных принципов формирования системы государственного управления еще в 1997 г. определил децентрализацию государственных функций. Об этом он неоднократно заявлял в своих ежегодных Посланиях народу Казахстана, с которыми выступал перед депутатами Парламента и перед казахстанским народом»¹³.

¹⁰ О бюджетной системе в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 17.12.1991 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.

¹¹ О налогах и других обязательных платежах в бюджет: Закон Республики Казахстан от 24.04.1995 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.

¹² О бюджетной системе: Закон Республики Казахстан от 24.12.1996 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://base.zakon.kz>.

¹³ Электронная база данных РЦПИ при Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан; Назарбаев Н. А. «Казахстан-2030». Прцветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. — Алматы, 1997.



Правительство уже четыре раза вносило законы в парламент, а затем их отзывало. Вновь вносимые проекты менялись не только по форме, но и по экономическому содержанию. При выработке основных принципов создания законов менялись приоритеты к статусу и компетенции и местных представительных, и исполнительных органов, и органов местного самоуправления, что недопустимо.

Из мировых моделей местного самоуправления какую-либо модель целиком и полностью невозможно перенести и применять в Республике Казахстан. В Республике Казахстан свои традиции, особенности, свой исторический опыт, ментальность. Отдельные элементы, составляющие мировых моделей могут быть востребованы, чтобы модель самоуправления в Республике Казахстан соответствовала основным требованиям Европейской хартии местного самоуправления. Это подконтрольность исполнительных органов представительным, отсутствие вертикали представительных органов, выборность.

Первый шаг к внедрению местного самоуправления в Республике Казахстан сделаны. Это экспериментальные выборы акимов сельских округов, которые состоялись в 1998 г., проходившие в два этапа и выборы 59 районных Акимов, проведенных в 2005 г. С начала на сходах граждан избирались выборщики, а затем выборщики избирали акимов.

Институт выборщиков — это подходящий вид представительного органа местного самоуправления.

К вышеперечисленным признакам необходимо добавить право государственных органов управления делегировать часть своих полномочий местному самоуправлению. Но можно ли, не меняя Конституцию страны законодательно, обеспечить это право, должны сказать юристы-государственники или Конституционный совет Республики Казахстан.

В Послании Президента 2005 г. поставлена задача дальнейшего углубления в короткие сроки административных реформ, завершения трансформации государственного механизма, способного управлять современными общественно-политическими процессами с одновременной децентрализацией власти. А это означает необходимость законодательного пересмотра всех составляющих деятельности также центральных структур власти. Их работа на своем уровне должна согласовываться с работой, низовых звеньев управленческого аппарата.

Необходимо детально разработать меры правового противодействия извечному стремлению высших органов замыкать на себе решение всех проблем управления сверху донизу. Это неэффективно, так как не всё и не всегда можно предвидеть сверху в полном объеме — часть проблем, даже общегосударственных, иногда более результативно решается на местах. Именно поэтому поставлена задача сокращения излишнего числа государственных функций на центральном уровне власти и передачи части полномочий местным органам.

Анализ практики показывает, что зачастую население не всегда может по глобальным индикаторам успехов в экономике, финансовой сфере или политике судить достаточно компетентно о действиях власти и оказывать ей соответствующее доверие. Эффективность государственного управления, и особенно на его низовых уровнях, в глазах граждан оценивается, главным образом, через качество услуг, предоставляемых им государственными органами, организациями и учреждениями, с которыми оно часто и непосредственно сталкивается. Поэтому необходимо ускорить формирование «электронного правительства» для улучшения качества и сокращения сроков предоставления государственными органами услуг гражданам и организациям. И здесь законодательные механизмы, например, регулирующие электронный документооборот, также уже заложены. Их предстоит в ближайшее время только совершенствовать.

Ключ к реформе исполнительной власти — реализация комплекса мер по совершенствованию государственной службы. Это остро необходимо для достижения следующих целей: совершенствования системы административных услуг государства; снижения бюрократизации управления; функциональной оптимизации деятельности органов и структур; повышения профессионального уровня государственного аппарата.

