

ПАВЛОДАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

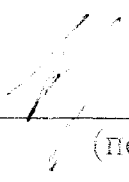
МАГИСТРАТУРА

Кафедра Экономики

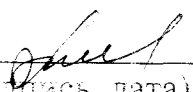
Магистерская диссертация

**РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ ПАВЛОДАРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

520850 «Экономика»

Исполнитель  25.01.2005г. Комаров О.Е.
(подпись, дата)

Научный руководитель

канд. экон. наук, проф.  Елисеев В.М.
(подпись, дата)

Допущена к защите:

Зав. кафедрой Экономики
канд. экон. наук, доц.  Арынова З.А.
(подпись, дата)

Павлодар, 2005

РЕФЕРАТ

Объем диссертации составляет 74 страницы машинописного (компьютерного) текста. В работе было использовано 70 источников.

Объект исследования - совершенствование системы управления экономическими и социальными процессами на региональном и местном уровне. Предмет исследования - разграничение полномочий между уровнями государственного управления и совершенствование межбюджетных отношений.

Цель работы - разработка методов поэтапной передачи полномочий власти на местный уровень и обозначение основных направлений работ по реализации приоритетных задач.

Использованы общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: логический, системный, структурно-функциональный, исторический, юридический анализ, сравнительно-правовой, экономический анализ, социологические (анализ документов, опрос в форме анкетирования респондентов, экспертные оценки).

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней делается попытка комплексного исследования экономических, социальных, правовых и организационных проблем децентрализации государственной власти и последующего формирования местного самоуправления в Республике Казахстан.

На основе анализа нормативно-правовых баз и научной литературы критически осмыслен существующий опыт муниципального управления в странах Западной Европы на материалах Франции и опыт формирования института местного самоуправления наших ближайших соседей – Киргизии и России.

В работе отмечены существенные недостатки существующих в Республике Казахстан законодательных актов, нечёткое определение принципов взаимодействия уровней государственной власти, отсутствие законодательного закрепления перечня передаваемых на местный уровень государственной власти полномочий, а также финансово-экономической обеспеченности данных аспектов.

Основываясь на методологических разработках казахстанских учёных и политиков, диссертант предлагает вариант решения проблемы децентрализации государственной власти путём передачи на местный уровень ряда полномочий в экономической и социальной сферах, подкреплённых доходными финансовыми источниками, поступающими в бюджет Павлодарской области.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	8
1.1 Сущность государственного управления.....	8
1.1.2 Управление как социальное явление	
1.1.3 Содержание государственного управления	
1.1.3 Современные тенденции государственного управления	
1.2 Зарубежный опыт децентрализации государственной власти.....	20
1.2.1 Децентрализация государственной власти во Франции	
1.2.2 Формирование местного самоуправления в Киргизии	
1.2.3 Становление местного самоуправления в России	
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ ОТ ЦЕНТРА К РЕГИОНАМ.....	41
2.1 Предпосылки децентрализации власти в Павлодарской области.....	41
2.1.1 Характеристика экономического положения области	
2.1.2 Социальные предпосылки децентрализации (по материалам социологического исследования в г. Павлодаре)	
2.2 Разграничение полномочий между уровнями государственного управления.....	45
2.2.1. Сокращение дублирования функций	
2.2.1 Децентрализация функций	
2.2.3. Расширение функций акимов сельских округов	
2.3 Совершенствование межбюджетных отношений в условиях децентрализации государственной власти.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	60
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	66
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	71

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы: Важнейшей составной частью процесса совершенствования управления социальными процессами любого современного демократического государства - является реорганизация механизма государственной власти. За годы независимости в Республике Казахстан был сформирован ряд демократических институтов, предусматривающих ряд улучшений в сфере управления экономическими, социальными, духовными и политическими процессами. На данном этапе повышения эффективности управления государством и обществом, остро встаёт вопрос о децентрализации государственной власти и демократизации всей социально-управленческой подструктуры в целом [1]. Так, Президент Н.А. Назарбаев, в своём послании к народу республики «Казахстан 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» отметил о необходимости: «децентрализации внутри министерств, от центра к регионам и от государства в частный сектор»[2], а также «чёткое разграничение компетенции между уровнями государственного управления, совершенствование системы межбюджетных отношений» [3].

Для исполнения замысла Президента Правительство Республики Казахстан разработало «Концепцию разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений», предполагающую системный подход, предусматривающий для каждого уровня управления четко определённые функции и полномочия, подкреплённые финансовыми ресурсами.

Концепция отмечает на современном этапе развития страны приоритет вопросов более чёткого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления. Районный, городской и сельский уровни власти должны стать более самостоятельными и ответственными в решении задач местного значения. В связи с этим завершение административно-бюджетной реформы является важнейшим условием обеспечения дальнейшего поступательного и устойчивого развития государства[4].

Актуальность темы также подчёркивает мнение ряда казахстанских и политиков, в частности депутат Сената Парламента Л.Н. Бурлаков, считает серьёзной проблемой то, что «местные органы власти не принимают реального участия в решении проблем, которые затрагивают интересы территории, потому, что не располагают достаточной компетенцией и необходимыми ресурсами. Это не позволяет реализовать принцип эффективного использования каждым уровнем управления своих потенциальных возможностей. Необходимым условием децентрализации и последующего становления местного самоуправления является разделение собственной компетенции каждого уровня управления, сбалансированности доходных и расходных полномочий»[5].

Степень разработанности проблемы. В современной экономической и управленческой науке следует отметить серьёзную проблему недостаточного

количества комплексных теоретических разработок в области разделения полномочий между уровнями государственной власти и совершенствования межбюджетных отношений. Имеющиеся публикации, затрагивающие исследуемые проблемы, не всегда носят системный характер, не полностью раскрывают принципы взаимодействия между уровнями государственной власти.

Следует отметить вклад российских юристов конца 19 – начала 20 вв. в разработку вопросов организации и взаимодействия уровней государственной власти, а также местного самоуправления: В.П. Безобразова, А.И. Васильчикова, Л.В. Велихова, А.Д. Градовского, И.Н. Евтихеева, Н.М. Коркунова, И.И. Лазаревского, В.Н. Лешкова, М.И. Свешникова и др.

В советский период проблемы разграничения полномочий между уровнями государственной власти и межбюджетных отношений изучались в рамках науки советского строительства, предполагающего условия плановой экономики.

Однако с обретением Республикой Казахстан государственного суверенитета и взятием курса на построение рыночной экономики, появилась масса публикаций казахстанских учёных, в той или иной степени касающихся вышеозначенных проблем. К их числу можно отнести таких авторов как: Т.А. Алимбаев, Е.М. Арын, М.М. Ахметов, А.М. Байменов, Л.Н. Бурлаков, В.М. Елисеев, М.Т. Есенбаев, З.Х. Какимжанов, К.Н. Келимбетов, М.Б. Кенжегузин, Т.А. Костенко, Б.А. Мухамеджанов, А. Мухаметкарим, К.Т. Оспанов, Г.С. Сапаргалиев, А.С. Серикбаев, А.А. Таранов, З.К. Турисбеков и многих других.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка методов поэтапной передачи полномочий власти на местный уровень и обозначение основных направлений работ по реализации приоритетных задач.

В соответствии с основным замыслом, в работе поставлены следующие конкретные задачи:

1. Раскрыть понятие, природу, сущность и современные тенденции организации государственного управления.
2. Охарактеризовать зарубежный опыт децентрализации государственной власти и муниципального управления.
3. Выявить предпосылки децентрализации и проанализировать экономическое и социальное положение в Павлодарской области.
4. Рассмотреть возможные пути формирования стабильной и эффективной бюджетной системы и совершенствование межбюджетных отношений

Теоретико-методологическая и источниковедческая база. Методологической основой работы являются апробированные методы научного познания. Использованы общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частнонаучные методы: логический, системный, структурно-функциональный, исторический, юридический анализ, сравнительно-правовой, социологические (анализ документов, социологический опрос в форме анкетирования респондентов и свободного интервьюирования экспертов: государственных служащих и специалистов-юристов, экономистов, ведущих преподавателей и профессоров Павлодарского

Университета, представителей НПО). Их применение позволило изучить предмет исследования во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определённые тенденции, сделать обобщения.

Нормативную базу работы составили Конституция Республики Казахстан, Европейская Хартия о местном самоуправлении, законы «О местном государственном управлении» и «Об административно-территориальном устройстве», постановление Правительства РК от 10 февраля 2003 года № 147 «О концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений», иные законодательные и нормативно-правовые акты.

Теоретическую основу исследования составили труды казахстанских и зарубежных учёных, затрагивающих различные аспекты исследуемой проблемы, а также публикации в периодической печати.

Научная новизна диссертации состоит в том, что в ней делается попытка комплексного исследования экономических, социальных, правовых и организационных проблем децентрализации государственной власти и последующего формирования местного самоуправления в Республике Казахстан.

На основе анализа нормативно-правовых баз и научной литературы критически осмыслен существующий опыт муниципального управления в странах Западной Европы на материалах Франции и опыт формирования института местного самоуправления нашего ближайших соседей – Киргизии и России.

В работе отмечены существенные недостатки существующих в Республике Казахстан законодательных актов, нечёткое определение принципов взаимодействия уровней государственной власти, отсутствие законодательного закрепления перечня передаваемых на местный уровень государственной власти полномочий, а также финансово-экономической обеспеченности данных аспектов.

Основываясь на методологических разработках казахстанских учёных и политиков, предлагается вариант решения проблемы децентрализации государственной власти путём передачи на местный уровень ряда полномочий в экономической и социальной сферах, подкреплённых доходными финансовыми источниками, поступающими в бюджет Павлодарской области.

Апробация работы. Диссертант принимал участие в следующих научно-практических конференциях с докладами и тезисами, основанными на промежуточных выводах диссертационного исследования:

24 ноября 2000 года в проходившей в ПФ КИПМО в межвузовской научно-практической конференции «Демократия, государство, право XXI века»;

12 апреля 2002 года в проходившей в ПГУ им С. Торайгырова научной конференции молодых учёных, студентов и школьников «2-е Сатпаевские чтения»;

20 февраля 2003 года в проходившей в ПФ КИПМО научно-практической конференции «Соблюдение прав человека – путь к демократизации общества», организованной общественным фондом «Павлодарская региональная школа управления»;

12 апреля 2003 года в проходившей в ПГУ им С. Торайгырова научной конференции молодых учёных, студентов и школьников «2-е Сатпаевские чтения»;

9 октября 2003 года в проходившей в ПаУ III Международной научно-практической конференции «Социальные и экономические аспекты развития региона: потенциал, проблемы и перспективы»;

11 октября 2003 года в проходившей в Тюменском Государственном нефтегазовом университете международной научно-практической конференции, посвящённой году Казахстана в России.

28 октября 2004 года в проходившей в ПГПИ международной научно-практической конференции «Взаимовлияние народов России и Казахстана (историко-культурологический аспект)»

Структура диссертации обусловлена логикой достижения поставленной цели и задач исследования. Работа состоит из введения, двух глав (первая состоит из двух параграфов, вторая из трёх, некоторые из которых имеют подпараграфы более подробно раскрывающих содержание темы параграфов), заключения, списка использованных источников и приложений. Объем диссертации составляет 74 страницы машинописного (компьютерного) текста.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1 Сущность государственного управления

1.1.1. Управление как социальное явление

Приступая к изучению природы и сущности государственного управления, необходимо прежде всего определить, что же такое управление?

Один из выдающихся теоретиков управления - доктор философии, профессор менеджмента Питер Друкер (Peter Drucker) по поводу природы и сущности управления написал следующие замечательные строки: «управление – это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу. Управление как таковой является и стимулирующим элементом социальных изменений, и примером значительных социальных перемен» [6].

Рассматривая природу управления О.В. Козлова пишет: «процесс управления – это совокупность и последовательность целенаправленных действий руководителя и всего аппарата управления по согласованию совместной деятельности людей» [7].

Г.Х. Полов по существу рассматриваемого вопроса обозначает категории: «механизм управления включающий исходные фундаментальные звенья системы управления: общие принципы, цели, методы, функции. А также, процесс управления – деятельность всех звеньев управления по достижению целей управления с помощью выбранной системы методов управления» [8].

Таким образом, понятие «управление» стало универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого понятия, его функционального значения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности.

2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект

(управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – прерогатива субъекта управления.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы, и для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают отдельные индивиды, социальные организации, институты и процессы (например, государство, общество территориальное образование, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, децентрализация власти и т.д.). При этом следует согласиться с позицией Х.Ю. Ибрагимова, считающего, что: «управление является условием нормальной жизни общества»[9].

Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального функционирования и развития общества.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, свойственных управлению как научной категории, а также особенностям организации общественной жизни:

Во-первых, социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее действие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы (например, планирование, координация, контроль и т.п.).

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это – критерии сознательно-волевого характера, в которых опосредствуется руководство поведением людей.

В-четвертых, социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся по сути управленческими отношениями. Возникают они, прежде всего, между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления.

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности воли людей – участников управленческих отношений, т.к. их отношения имеют сознательно-волевое опосредствование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда – властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления.

Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих. Так происходит волевое регулирование поведения людей, а в условиях государственной организации общественной жизни обеспечивается необходимое «вмешательство» государственной власти в социальные отношения.

В-шестых, социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные, уполномоченные на это лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой [10].

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком смысле оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. В подобном смысле можно говорить о том, что его задачи и функции практически выполняют все государственные органы, независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление. В качестве объекта управления здесь выступает все общество в целом, все варианты развивающихся в нем общественных связей.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличающий от

ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.).

1.1.2 Содержание государственного управления.

Термин «государственное управление» широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран [11]. На наш взгляд наиболее удачное определение понятию государственное управление дал Х.Ю. Ибрагимов, считающий, что **государственное управление** – это исполнительная и распорядительная деятельность по непосредственной, практической организации общественных процессов в развитии общества [12].

Государство выполняет разнообразные функции и все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. Функция управления включает фактически все функции государства, поэтому функции государства и функции государственного управления являются тождественными понятиями.

Многие функции государства независимы от его природы (защита от внешних угроз, принуждение и т.д.). Для ряда других функций государственного управления основой выступает социальная сущность государства, его целевые ориентиры. Они определяют количественный состав функций, их содержание и назначение. Эта взаимосвязь целого и зависимых от него величин. Изменяются цели государства, система и функции управления, одни функции становятся ненужными, потребность в других появляется, третьи – остаются неизменными по форме, но наполняются новым содержанием.

Процесс управления не прямолинеен и не одномоментен, на всю систему воздействует масса актов с различными целями, принципами, программами, поэтому функции управления можно разложить на множество подфункций, каждая из которых представляет собой форму воздействия на систему, т.е. рычаг управления.

С научной точки зрения основу функций управления составляют: постановка целей (задач), планирование, организация, регулирование, контроль и др. Создаются структуры соподчиненности, которые координируют, согласовывают действия всех подразделений, оформляют принятые решения в нормативные акты, приказы, инструкции. При этом процесс управления сопровождается информационной поддержкой и определёнными формами отчетности [13].

Для нас наибольшийgnoseологический и практический интерес представляет следующая классификация государственных функций, приведённая в постановлении Правительства РК от 10 февраля 2003 года № 147 «О концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений»:

1. функция формирования политики (определение целей, задач и приоритетов государственной политики),

2. исполнительные функции (осуществлений мер по реализации государственной политики),
3. регулирующие (контрольно-надзорные),
4. функции предоставления услуг общего характера (предоставление прямых услуг государственными учреждениями организациям частного сектора и населению) [14].

По существу, на подобной основе строится государственный аппарат, т.е. совокупность органов, выражающих государственную власть. Соответственно в рамках этого аппарата происходит «разделение труда» по осуществлению государственных задач и функций, что предполагает выделение органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая ветвь власти призвана осуществлять тот или иной вид государственной деятельности. Так, на долю законодательной власти приходится решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы исполнительной власти в основном осуществляют реализацию законов (приведение в исполнение); судебные органы выполняют законоохранительную функцию.

Следует отметить, что роль и место государственного управления в механизме «разделения власти» определяется следующими характеристиками:

- государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;
- государственное управление – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);
- государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;
- государственное управление – исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находится основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;
- государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности [15].

1.3 Современные тенденции государственного управления

Как любой технологический механизм, по аналогии – государственный механизм нуждается в совершенствовании. Правительство Республики Казахстан в этом плане тоже не стоит на месте. Так в вышеобозначенной «Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений» основными целями совершенствования системы государственного управления является: «повышение эффективности реализации государственных функций, полномочий и ответственности между уровнями государственного управления, а также формирование рациональной системы межбюджетных отношений» [16].

Нам представляется, что всё-таки определяющим фактором обеспечения рациональности, т.е. целесообразности, обоснованности, результативности и эффективности государственного управления должна выступать социальность государственного управления – насыщенность общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Если нет соответствия государственного управления и его основного проявления – управляющих воздействий – потребностям жизни, если оно замкнулось в своих искусственных конструкциях, более того, противостоит естественности общественных процессов, то трудно надеяться на то, что государственное управление, несмотря на всю силу государственного механизма, способно придать общественному развитию демократизм, гармоничность и динамику устойчивого развития.

Совершенствование государственного управления требует, прежде всего, восстановления отношений доверия и взаимопонимания между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, её опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью. Короче говоря, речь идет о широкой социализации государственного управления, в процессе и результате которой оно сблизится, сольется с обществом, станет актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования.

Представляется, что государственное управление не может быть просто изжито, отброшено в условиях углубления самоуправления народа, а должно быть трансформировано в него, стать его составной частью и занять то место, которое объективно обусловлено современным уровнем общественного развития. Поскольку социальную основу современных государств составляет саморегулирующееся гражданское общество, которое объединяет свободных граждан – носителей общественного прогресса. В центре внимания такого государства находится человек и его интересы. Через систему социальных институтов, общественных связей создаются необходимые условия для реализации каждым гражданином своих творческих, трудовых возможностей, обеспечивается плюрализм мнений, личные права и свободы. Переход от тоталитарных методов управления к правовой государственности связан с

резкой переориентацией социальной деятельности государства. Прочная социальная основа государства предопределяет стабильность его правовых устоев [17].

Исходя из анализа научной литературы, исторической практики и тенденций социального прогресса (в рамках социализма, капитализма и смешанных или транзитных форм), просматривается несколько направлений движения к данной цели.

Особая роль принадлежит, разумеется, широким, открытым, полнокровным и активным прямым и обратным связям между всеми компонентами субъекта государственного управления, их решениями и действиями, с одной стороны, и различаемыми единичными и массовыми проявлениями жизни людей – с другой.

Государство только в том случае может считаться адекватной формой выражения интересов гражданского общества, если оно посредством системы своих органов, служащих аппарата и участников управленческих процессов, во-первых, воспринимает всю совокупность всенародных, коллективных и личных, общих и специфических, долгосрочных и кратковременных, исторических и конкретных интересов населения страны; во-вторых, объективно, справедливо и оперативно оценивает актуальность и приоритетность интересов и представляет их в своих правовых велениях и организационных действиях, равнозначно относится ко всем субъектам интересов; в-третьих, способствует своими ресурсами, возможностями, силой практической реализации интересов, реально обеспечивает удовлетворение запросов людей.

При анализе взаимосвязей государства и общества следует также учитывать, что социально-классовая и национальная структура общества находится в динамике: в стране идут активные миграционные процессы, меняются половозрастной состав населения и демографическая ситуация, а значит все время преобразовываются потребности и интересы людей, установки и мотивы их поступков и действий. Тем самым, равновесие отношений между государством и обществом не может быть устойчивым, раз заданным: оно будет постоянно нарушаться и должно столь же постоянно восстанавливаться. Совершенствование государственного управления немыслимо без развитых в его системе механизмов изучения социальной среды.

Высокие требования выдвигает общество перед государственным управлением с точки зрения уровня его демократичности. Причем, в самом понимании демократичности вырисовываются два аспекта. Первый определяет демократичность массовостью и действенностью участия населения в выработке, принятии и реализации государственно-управленческих решений. Второй связывает управление с государственной властью, что обеспечивает и гарантирует практическую реализацию государственно-управленческих решений. Управление без опоры на власть является мнимым, призрачным, создает нередко видимость деятельности. Оба аспекта взаимозависимы и в общественном движении представляют ценность тогда, когда выступают в единстве.

Управленческая и экономическая наука нового тысячелетия актуализирует научную обоснованность государственного управления. Поскольку сегодня при

всей значимости накопленного опыта независимого строительства казахстанского государства, только наука обладает способностью и необходимыми данными объективного определения тенденций общественного развития. Опыт обращен обычно к прошлому, научное же знание может с достаточной степенью достоверности прогнозировать и даже программировать пути и средства движения в будущее. Конечно, для этого годится только подлинная наука, а не ее суррогат, наука, освобожденная от обязанности объяснять текущую политику или оправдывать неудавшуюся практику. Поэтому научная обоснованность государственного управления в перспективе будет определяться взаимодействием двух факторов: уровнем развития научного знания (общественного, естественного и технического) и готовностью, способностью и умением государственного управления его впитывать и использовать. Правда, в этом взаимодействии очень многое зависит и от самого государственного управления, которое может её стимулировать и поддерживать.

Еще одно важное общественное требование к государственному управлению приобретает все более громкое звучание. Два столетия индустриального типа производства показали ограниченность и опасность производственного, или как чаще называют, технократического подхода к организации общественной жизни и, естественно, к государственному управлению. Именно под влиянием этого подхода идеи Возрождения и Просвещения, взрастившие нашу цивилизацию, идеи глубоко гуманистического характера были отодвинуты в сторону. Человек обычно виделся лишь в двух ипостасях: как производитель и как потребитель, с применением к нему одного – экономического – критерия оценки развития. Фактически в системе таких координат со времен Ф.У. Тейлора развивалась и наука управления производством, многие постулаты которой позднее были взяты и восприняты теорией государственного управления.

Мы полагаем, что на данном этапе развития Республике Казахстан требуется коренное изменение всей философии и методологии государственного управления. Во главу угла должен быть поставлен человек, государственное управление должно непременно приобрести подлинно гуманистическую окраску. Необходимо искать нетрадиционные формы взаимосвязей людей между собой, людей с природой, со своим прошлым и будущим. Что может оказаться возможным при широкой гуманизации государственного управления, при внимательном учете философских, социологических, психологических, правовых, педагогических аспектов управления.

С позиций именно интересов человека, его самосохранения, продления рода людского придется, наверное, государственному управлению анализировать и оценивать имеющиеся и нововводимые технологии, орудия и предметы труда, используемое сырье и материалы, качество продукции, образ жизни, условия быта и многое другое.

Конечно, общество желает видеть государственное управление социально эффективным. Не «спешащим следом» за общественными процессами и вечно отстающим, не только сориентированным на экономику, а владеющим

комплексным подходом и прогностическим видением. Управление, в котором широкое распространение получит опережающее, эвристическое начало, основанное на знании объективных закономерностей, способное удерживать за собой субъективные факторы, действенное, активное, эффективно решающее общественные проблемы и обеспечивающее прогрессивное развитие общества.

Нам хотелось бы отметить, что в обществе все является главным: производство, распределение, обмен и потребление, социальная сфера, наука, литература и искусство, право и мораль, архитектура и коммуникации, история и духовная культура, здоровье и физическое развитие людей и многое другое. Но все это может только тогда создать благоприятный и рациональный образ жизни, когда будет сведено в целостную, динамичную, гармоничную систему и «работать» на человека. Несмотря на то, что имеются естественные взаимосвязи между всеми явлениями и процессами, должную системность, развитие, производительность и экономичность общественной жизни придает муниципальное управление. Данный факт достаточно ярко иллюстрирует позиция заслуженного деятеля науки РФ, доктора социологических наук, профессора А. Н. Сидина, верно подметившего, что: «общемировой тенденцией сегодня является муниципализация управления социальными процессами. Это связано с тем, что человек должен получать необходимую поддержку в той среде, где он живёт и работает, где легко оценить его подлинные потребности. Поэтому всё большая тяжесть принятия решений в сфере социального управления перекладывается на органы местного самоуправления [18]».

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей (деление власти по горизонтали), определяет систему управления (деление власти по вертикали). Местное самоуправление – это деятельность самого населения местной территориальной единицы – территориального коллектива (местного сообщества) и его выборных органов по управлению его делами [19].

Местное самоуправление (МСУ) на данный момент в чистом виде в Казахстане отсутствует. Обсуждение законопроекта «О местном самоуправлении» продолжается почти 10 лет. Тем не менее, существуют правовые предпосылки для его функционирования – некоторые положения «Стратегии 2030» и в статье 89 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года: «признаётся местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [20]. Полномочия МСУ распространяются на вопросы местного значения, имеющие отношение к управлению коммунальным хозяйством, жилым фондом территории, местными дорогами, благоустройством территории, санитарным состоянием и др.

Также имеются прецеденты создания прототипов органов местного самоуправления, например, комитетов местного самоуправления в городах Казахстана, в том числе в Усть-Каменогорске. Данные органы действительно являются лишь прототипом органов МСУ, так как по сути своей не являются выборными. А в настоящее время возглавляются назначенными представителями Акимов на местах. Тем не менее, согласно Устава данных

образований на них лежат многие вопросы, связанные с благоустройством территорий, оценкой потребностей граждан, социальной помощью, то есть с теми вопросами, которые могут решаться на местном уровне. Они могут вносить предложения по развитию своих микротерриторий и решению конкретных проблем.

Говоря о местном самоуправлении, мы должны чётко определить проблему. На сегодняшний день она имеет двусторонний характер. С одной стороны, внесение изменений в систему управления потребует изменений бюджетных отношений на разных уровнях, что связано с переделом власти (и является предметом нашей работы). С другой – не следует забывать о социальной стороне. Поскольку подавляющее большинство населения Республики Казахстан всё ещё видит будущее в прошлом, в жёстком патронировании государством всей системы обитания человека – от рабочего места до уклада семейной жизни. Большинство людей просто не привыкло к ответственности гражданина за свою собственную судьбу. Это серьёзная социальная болезнь, преодоление которой займёт достаточно длительное время. И её лечение будет определяться только коренной ломкой сознания. Можно приветствовать принятие новых законов, программ и норм, но не стоит забывать того обстоятельства, что все эти инициативы должны претворять конкретные люди. А исследования говорят о том, что большинство населения всё ещё предпочитает пассивно наблюдать [21].

Следует согласиться с мнением ряда отечественных учёных, в частности А.К. Бисембаева, считающего, что: «отсутствие практического опыта самоорганизации и свободной реализации инициативы, а также психологической раскрепощённости населения является серьёзным препятствием на пути развития местного самоуправления. Местное самоуправление в своём развитии должно опираться на институты гражданского общества, систему форм и методов гражданского участия, которые в нашей стране сами находятся в зачаточном состоянии» [22].

Таким образом, главная проблема заключается в осознании широким общественным мнением актуальности, важности и незаменимости муниципального управления и самоуправления. Нам представляется, что в сложившихся условиях процесс децентрализации власти «снизу» является для Казахстана вряд ли возможной. Однако не следует забывать о пока единственном выходе из создавшегося положения – децентрализации «сверху». Тем более, что это инициатива Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева. Так, в Послании народу Казахстана на 2003 год Президент отметил, что «мы и впредь будем настойчиво и энергично проводить работу по совершенствованию государственного строительства, развитию местного государственного управления и самоуправления, улучшению судебной и избирательной системы» [23]. В этой связи решение проблемы местного государственного управления и самоуправления, условно, приобретает особую актуальность. В главном стратегическом документе «Казахстан-2030» Глава государства отмечает: «Децентрализация власти и передача полномочий на более низкие уровни, непосредственно соприкасающиеся с объектами их усилий, столь очевидны, что центральные и иные государственные органы в

последующем будут вынуждены постоянно доказывать на деле свою нужность и полезность [24].

Чтобы в целом успешно решить эту глобальную задачу, поставленную Президентом страны, казахстанские учёные и политики, к числу которых можно отнести в частности профессора Л.Н. Бурлакова, предлагают решить несколько назревших уже сегодня проблем:

Во-первых, исключить дублирование функций между центральными и местными органами государственного управления.

Можно привести много конкретных фактов пересечения функций. Например, параллельно функционируемые территориальные подразделения Минсельхоза, Минприродных ресурсов и охраны окружающей среды, Агентства по управлению земельными ресурсами и органы местного управления по сходным направлениям. А в образовании, здравоохранении и социальном обеспечении совпадение предметов ведения и ответственности центральных и местных органов отмечается почти повсеместно.

Решить эту проблему надо за счет передачи центром функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства вопросов территориального развития местному уровню государственного управления, но в обязательном порядке с одновременной передачей всех финансовых средств, необходимых для их осуществления.

Вместе с тем есть необходимость и обратного перезакрепления функций местного управления, где они неэффективно осуществляются, - за у центральным уровнем государственного управления.

Во-вторых, надо четко разграничить предметы ведения и полномочий по уровням местного управления.

Сегодня распределение полномочий на уровне «область-район» не носит стабильный характер, оно различно в разных регионах, а порой меняется и внутри региона при смене Акимов. В областных центрах некоторых регионов отдельные городские службы объединены с областными и, соответственно, переподчинены областным исполнительным органам.

В большинстве областей отмечается централизация финансовых ресурсов на областном уровне, или передача некоторых полномочий нижестоящим уровням без обеспечения их финансовыми ресурсами. В результате получается, что ответственность за реализацию законов по предоставлению населению услуг остается за районным или городским уровнем, а финансирование, руководство и контроль за исполнением осуществляется из области. При этом, естественно, возникает система двойного подчинения, размывающая ответственность государственного управления за результат работы, что недопустимо.

В-третьих, надо разграничить коммунальную собственность по уровням местного государственного управления.

К сожалению, на сегодняшний день нет законодательного деления коммунальной собственности на областную, районную (городскую) и сельскую (сельского округа), в то время как собственность, наряду с бюджетом, является основой деятельности всех уровней государственного управления.

В-четвертых, необходимо создать полноценные механизмы управления на самом низшем сельском, поселковом, городском (районного значения) уровне власти.

На это обстоятельство обращено самое серьезное внимание в Послании Президента, где прямо сказано: «В сельской местности отмечается определенный вакуум власти, акимы на местах не имеют достаточных полномочий, а главное - финансовых ресурсов».

Поэтому приоритетным направлением административно - бюджетной реформы должна стать организация эффективного государственного управления на уровне сельских округов, поселков, городов районного значения. Будет правильным начать формирование аппаратов Акимов сельских округов с приданием им статуса юридического лица с передачей на их баланс обособленного имущества с правом хозяйственного управления.

Но самое главное это для полноценного осуществления закрепленных функций сельский, поселковый, городской (районного значения) уровень власти надо наделить самостоятельными бюджетом.

В свою очередь, наличие собственного бюджета предполагает формирование на данном уровне представительного органа, в чьи полномочия будет входить утверждение соответствующего бюджета. А это есть главная основа формирования в стране местного самоуправления.

На наш взгляд, быстрее принятие закона о местном самоуправлении сегодня востребовано не только теоретически как неисполнение буквы основного закона страны (данный закон должен быть принят не позднее двух лет со дня вступления Конституции в силу), но и практически как важный инструмент организации власти на самом низовом уровне.

Что же касается выборности акимов всех уровней, то в принципе возражая против тезиса, что выборность - это основной атрибут демократии, мы считаем, что здесь необходима этапность и последовательность, а главное - востребованность. Ведь выборы не самоцель. Ну, начали бы мы, скажем, три года назад, избирать акимов сельских округов, когда по 2-3 раза в год секвестрировали республиканский бюджет, а в местных бюджетах едва хватало средств лишь на выплату зарплаты бюджетникам. Этим мы бы лишь дискредитировали и сами выборы, и избранных людей.

Сейчас положение дел изменилось к лучшему. Но тем не менее здесь надо исходить из пословицы: «Семь раз отмерь, один раз отрежь». Поэтому совершенно правильно в послании Президента отмечено, что надо провести детальный анализ эксперимента по выборам акимов сельских округов и на его основе будет принято решение о целесообразности этой категории руководителей населением.

Резюмируя все вышесказанное, следует ещё раз подчеркнуть, что на современном этапе развития страны, исходя из необходимости дальнейшего повышения эффективности государственного управления, приоритетными становятся вопрос более четкого разграничения функций между всеми уровнями власти, переноса центра реформ на низшие уровни местного государственного управления [25].

Районный, городской и сельский уровни власти должны стать более самостоятельными и ответственными в решении задач местного значения, их права и обязанности должны быть четко урегулированы на уровне законодательных актов. И это должно стать базовой предпосылкой для последующего внедрения на этом уровне управления институтов местного самоуправления, которые существуют во всех развитых странах мира.

1.2 Зарубежный опыт децентрализации государственной власти

Централизация представляет собой определенный этап в развитии государства: период образования и укрепления центрального государства в противовес местным властям, управленчество. Она отмечена определенным недоверием по отношению к местным особенностям и стремлением к единству и единообразию.

Децентрализация, как её определяют зарубежные учёные, такие например как Ксизн Миеж, заключается для центра в том, что он должен поделиться определенными полномочиями с избираемыми территориальными единицами путем передачи им определенной власти [26]. Таким образом, децентрализация представляет собой более современную концепцию государства..

В основе этого заложена идея сближения центров, в которых принимаются решения, с местами проживания населения, поскольку центральный аппарат не может эффективно всем управлять. Модернизация влечет за собой комплексность многополюсной системы администрации и управления. К тому же сближение центров принятия решений с населением представляется более демократичным (понятие локальной демократии).

Нам представляется достаточно важным мнение таких казахстанских учёных как А.М. Мухаметкарима, Н.Б. Джакупова, считающих, что «определяя область функционирования местного самоуправления, мы должны, прежде всего, опираться на собственный опыт и тщательно изучить опыт других стран в части организации местного самоуправления. Мировая практика показывает, что природа местного самоуправления не может быть однозначно определена, поскольку представляется весьма проблематичным четко выделить собственно вопросы местного значения, отличные от общегосударственных. Один из критериев разграничения вопросов государственного и местного значения можно сформулировать так: государство имеет дело с гражданами, а местная власть — с жителями. Таким образом, местное самоуправление представляет собой уровень, наиболее приближенный к населению. Можно утверждать, что гражданин является прежде всего жителем, а уж потом участником политических отношений. Местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что должно найти отражение в современной трактовке этого понятия, поскольку функции местного самоуправления носят не только частноправовой, но и публичный характер» [27].

Следует прислушаться и к позиции, профессора Г.С. Сапаргалиева, считающего, что: «формирование местного управления происходит на основе объективных и субъективных факторов, обуславливаемых историческими, этническими, географическими и другими условиями. Поэтому в государствах существует разнообразная практика организации местного управления и соответственно законодательного регулирования этого явления [28]». В данном параграфе мы рассмотрим зарубежный опыт децентрализации государственной власти и муниципального управления.

1.2.1 Децентрализация государственной власти во Франции

Многие политологи и исследователи-правоведы, изучающие систему государственного устройства Республики Казахстан, сравнивая её с моделями других государств, говорят о наибольшем сходстве с моделью государственного управления существующей Французской Республикой [29].

Франция во все времена была высокоцентрализованной страной, в которой власть всеми способами стремилась контролировать все аспекты жизни общества. Для того, чтобы добиться подлинной децентрализации, потребовались неоднократные усилия на протяжении веков.

Как считает Клод Круай: «Децентрализация — это новое явление в общественной жизни Франции, реально существующее лишь с 80-х годов 20 века и опирающееся на территориальные единицы, являющиеся «публичными единицами, управляемыми ассамблеями, избираемыми прямым голосованием, наделенными общими полномочиями в определенном округе» [30].

Следует отметить, что обоснование децентрализации на примере США дал ещё в 19 веке французский учёный Алексис де Токвиль, считавший, что: «Во все более и более комплексном обществе правительство не может всем управлять централизованным путем... Децентрализация основывается на локальных свободах которые благоприятствуют демократии, порождают чувство ответственности у граждан и являются противовесом риску авторитарного отклонения государства. Децентрализация отражает прогресс демократии и политической зрелости» [31].

Несмотря на вышеперечисленные аргументы в пользу децентрализации и критики централизации (гипертрофия государства, парализующий централизм...), французам нужно было дождаться 80-х годов 20 века, чтобы ощутить значительные сдвиги в этой области.

Итак, процесс децентрализации во Франции, явившийся важным поворотом в организации государства, был запущен введением Закона 1982 года и последующими 30-ю законами. Нужно отметить политический контекст того времени: смену власти с приходом после 20-летнего отсутствия «левых» в 1981 году желание глубоких и необратимых реформ. Закон 1982 г. «О правах и свободах коммун, департаментов и регионов» закрепляет, что территориальные единицы «свободно управляют собой посредством избираемых советов».

Реформы государственной власти преследовали ряд целей:

а) обеспечить автономию децентрализованных единиц и усилить их власть. На практике это заключается в упразднении контроля (по любым основаниям)

префектом не вступивших в силу решений местных властей и его замены контролем законности вступивших в силу решений.

Переход от «опеки» к административному контролю;

б) улучшить посредством адаптации решений к различным ситуациям локальную систему обслуживания. Согласно этой логике, дела местного значения лучше разрешаются на децентрализованном уровне. К тому же экономический потенциал коммун был признан и усилен;

в) приблизить местную администрацию к населению наряду с коммуной и департаментом, регион также в полной мере является территориальной единицей. Получается 4 управленческих уровня (не считая меж коммунальный уровень):

- коммуна (36 600 коммун различного размера, большинство из которых насчитывает менее 2500 жителей);
- департамент (100, население которых варьирует от 76 000 до 2,6 млн. жителей);
- регион (26, 22 из которых в метрополии);
- центр.

Принцип отсутствия так называемой опеки одной единицы над другой. Следовательно, как правило, не наседающие друг на друга блоки полномочий (каждая единица обладает общей компетенцией по своим вопросам).

Закон от 2 марта 1982 года установил конституционные рамки и административные основы новых местных компетенции. Во втором блоке политики децентрализации последующие законы распределили полномочия между коммунами, департаментами, регионами и центром;

- коммуна передали разрешение проблем, наиболее «близких» населению: помимо традиционных задач (гражданское состояние, организация выборов, социальные акции, коммунальные дороги, функции полиции, начальное образование, распределение жилья, обустройство зон отдыха), коммуна передали новые полномочия в экономической области и сфере урбанизации (планы жилищных построек, зоны согласованного обустройства), а также право выдавать разрешения на строительство;

- департаментам передали основную миссию «солидарности» посредством осуществления социальной помощи. В целом полномочия департамента следующие: жилье (соц. помощь по жилью), дороги и транспорт на уровне департамента, строительство, поддержание и оснащение колледжей и профессиональных учреждений, землеустройство, охрана окружающей среды и культура. особенно следует отметить социальные акции и здравоохранение. Так, департамент становится стержнем социальной политики, локальной «солидарности» и превенции. Генеральный Совет отвечает за выплату социальных пособий, предусмотренных Кодексом семьи и социальной помощи: общая медицинская помощь, помощь на дому пожилым людям, оплата пребывания в специализированных социальных учреждениях, социальная помощь ребенку и семье. Ко всему этому в 1988 году добавилось финансирование внедрения прожиточного минимума в рамки политики против исключения;

- регионам передали широкие полномочия планирования: контракты Плана, региональное планирование, обустройство территории, экономическая деятельность, образование (строительство и поддержание лицеев), профессиональное обучение, транспорт (региональные поезда, региональные транспортные схемы для содействия единой сети «поезда-воздух-дороги»). В 1993 г. Законом о занятости регионам была передана профессиональная начальная подготовка молодежи.

Новые ресурсы были переданы территориальным единицам для сопровождения передачи полномочий:

1. налоговые ресурсы: к четырем местным налогам, собираемым ими, добавились: плата за авто, виньетку, налог, взимаемый при переходе права собственности, налог на потребление электричества (для департамента), плата за техпаспорт, налог на водительские права, и налог, взимаемый при переходе права собственности (для региона);

2. бюджетные дотации государства дополняются глобальной дотацией децентрализации и глобальной дотацией на обустройство.

3. создание территориального функционального аппарата, начиная с 1984 г., который сегодня насчитывает 1,5 млн. функционеров, что позволило им руководить и управлять порученными делами.

Изначально некоторые функции распределялись (например, ЭОА55, ВОЕ), а персонал имел право выбора работы (либо в центре, либо в территориальной единице).

По инициативе государства вот уже десять лет постоянно развиваются государственные учреждения межкоммунального сотрудничества (EPC1). Выделим основные три вида:

- объединение коммун;
- объединение агломераций;
- объединение городов [32].

Процесс децентрализации уже внес глубокие изменения в административно-территориальное устройство Франции. Новая система является более дорогостоящей для государства и приводит к определенной распыленности целей и решений, поскольку органы местного самоуправления заботятся, в первую очередь, о собственных интересах, а не об интересах страны в целом. Тем не менее децентрализация способствует лучшему распределению задач и повышению ответственности этих органов во всех сферах общественной жизни и повышает уровень демократизации управления территорией.

Нынешний премьер-министр Франции Жан-Пьер Раффарен, ставший во главе правительства после парламентских выборов в июне 2002 года, продолжает осуществление процесса децентрализации, сделав ее одним из «крупных столбов» проводимой Кабинетом министров политики «строительства республики, приближенной к гражданам».

16 октября правительство внесло в парламент проект закона, предусматривающий внесение изменений в конституцию страны [33]. Предлагаемая конституционная реформа, как отмечалось в правительственном коммюнике, позволит «заложить основы унитарной и децентрализованной

республики, с целью поддержания развития местной демократии на службе граждан, с соблюдением единства и неделимости республики».

Смысловое содержание законопроекта было сконцентрировано вокруг четырех тем:

- децентрализованная организация республики;
- расширение признанной доли ответственности на органы местного самоуправления;
- внедрение принципов прямой местной демократии;
- статус органов управления заморских территорий.

Первая тема находит отражение в положениях законопроекта, которые предлагают внести изменения в статью 1 конституции, определяющую такие ценности республики, как язык или девиз страны. Согласно новому закону, слова статьи «Франция является республикой» будут дополнены словами: «ее организация является децентрализованной».

Основным предлагаемым в данном свете новшеством является включение регионов, юридически существующих с 1982 года, в конституционную категорию административно-территориальных образований, к которым до последнего времени, в соответствии со статьей 72, относились коммуны, департаменты и заморские территории.

В порядке расширения сфер ответственности за органами местного самоуправления законопроектом признаются регламентарные полномочия, т.е. право издавать подзаконные и нормативные акты. Им предоставляется право на законодательные эксперименты, означающее, что, в рамках своей компетенции или на основе своей правоспособности, они могут временно отступать от существующих общих законодательных либо регламентарных положений. Парламент и правительство также смогут прибегать к экспериментам, чтобы проверить уместность планируемой передачи тех или иных полномочий органам местного самоуправления. Вместе с тем законопроект четко определяет границы возможного экспериментаторства: оно «может касаться лишь норм, определяющих основные условия реализации какой-либо общественной свободы или гарантированного конституционного права».

В тесной увязке с правом на законодательный эксперимент законопроект вводит в обиход так называемый «принцип взаимодополняемости». Он заключается в том, что «когда орган местного самоуправления использует право на эксперимент, наступает период сосуществования старой и новой нормы. По истечении этого периода более уместная норма вытесняет другую».

Законопроект предусматривает введение трех инструментов реализации прямой демократии: право подачи петиции о включении какого-либо вопроса в повестку дня коллегиального органа местного самоуправления соответствующего уровня; проведение на местном уровне референдумов, как для принятия решений, так и для консультаций в рамках компетенции органов самоуправления; проведение консультаций с избирателями по вопросам, касающимся институциональной структуры этих органов.

Проект предусматривает усиление финансовой автономии органов местного самоуправления путем реализации трех этапов:

1. Придания возможности получать, в полном объеме или частично, доходы от любого вида налогов. Таким образом, органы местного самоуправления смогут полностью пользоваться доходами от местных налогов и частью налоговых поступлений, собираемых в счет государства.

2. Конституционного признания возможности устанавливать в рамках, предусмотренных законом, ставки и расклад местных налогов.

3. Исполнения положения, согласно которому передача государством компетенции любого рода органам местного самоуправления будет сопровождаться выделением финансовых ресурсов, равных тем, которые выделялись для реализации соответствующей доли этой компетенции на государственном уровне.

Таким образом, государство будет передавать административно-территориальным образованиям значительную часть своих полномочий в области социально-экономического развития и обустройства территории. Они будут разрабатывать согласованные программы в тесном взаимодействии с государством в рамках национального плана.

11 декабря 2002 года сенат Франции принял законопроект, завершив тем самым его рассмотрение в палатах парламента. 17 марта 2003 года в Версале проведено заседание конгресса с участием депутатов сената и Национального собрания, на котором законопроект утвержден и вступит в законную силу после утверждения его президентом.

В целом, основываясь на опыте Франции можно подвести определённые позитивные итоги и перспективы децентрализации, выражающиеся в:

1. лучшим осознание локальных проблем;
2. модернизации управления;
3. привлечении в регионы больших инвестиций.
4. региональном финансировании образовательной системы (строительство новых и содержание старых зданий), регионального железнодорожного транспорта гораздо улучшило положение дел в этих сферах.
5. том, что местные капиталовложения представляют более 75% государственных инвестиций, и отсутствуют сектора, в которых территориальные единицы не финансировали или недофинансировали бы государственные снабжения.
6. балансировке развития территории (появление региональных полюсов);
7. усилении инициативной способности территориальных единиц благодаря упразднению «копеки»;
8. развитию большего чувства ответственности местных избранников в политическом, административном, финансовом и уголовном плане;
9. усилении локальной демократии (управление «поблизости»).

Однако не следует забывать и негативные аспекты децентрализации:

1. конкуренция территориальных единиц между собой, нехватка прозрачности и иногда путаница, несмотря на распределение блоков полномочий. Переплетение полномочий между центром и каждым уровнем местного управления создает проблему эффективности государственного

аппарата. Нужно было бы вернуться к потерянной первоначальной логике разделения блоков полномочий;

2. передача недостаточных средств или средств, поддерживающих территориальные единицы в состоянии зависимости. Децентрализация не тронула локальные финансы. Передача налогов достаточно слаба, преобладают государственные дотации. Центр является первым локальным налогоплательщиком. Территориальные единицы имеют тенденцию увеличения налогов;

3. недостаточная деконцентрация (проблема незавершенной территориальной реформы государства);

4. общее число территориальных единиц во Франции значительно выше, чем в других европейских странах: более 50 000 единиц, 512 000 местных избранных и около 3 млн. государственных служащих. Слишком много уровней децентрализованной администрации, это особенно касается коммун, большая часть которых имеет недостаточные размер и ресурсы. Межкоммунальность, все более и более необходимая и внедряемая, добавляет дополнительный управленческий уровень. «Переуправление» становится дорогим удовольствием;

5. тенденции воссоздания централизации на локальном уровне с появлением иногда местных «властелинов»;

6. значительные несоответствия между территориальными единицами, что ставит вопрос о равном доступе граждан к услугам, обеспеченным государством. Отсюда и определенный консенсус о возможности упрощения территориального устройства и перераспределении полномочий [34].

1.2.2 Формирование местного самоуправления в Киргизии

Следует присоединиться к мнению профессора Л.Н. Бурлакова, считающего что в вопросах децентрализации: «Полезным для нас может оказаться и опыт нашего ближайшего соседа - Кыргызской Республики...»

Правовое оформление кыргызской модели во многом заимствовано из зарубежного опыта с использованием материалов Декларации о принципах местного самоуправления в государствах — участниках Содружества, Европейской хартии местного самоуправления и российских законодательных актов по местному самоуправлению. Суть же его, согласно Европейской хартии местного самоуправления, — «право и эффективная способность местных органов власти регулировать и управлять в рамках закона и под собственную ответственность важной частью публичных дел в интересах своего населения».

В Положении, об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике от 22 сентября 1994 года, утвержденном указом президента Кыргызской Республики, понятие местного самоуправления несколько расширено: «это есть система организации деятельности населения для самостоятельного, инициативного и под свою ответственность решения вопросов местного значения в пределах, определенных законодательством.

Местное самоуправление является демократической формой осуществления принадлежащей народу власти, составляет одну из основ конституционного строя Кыргызской Республики и действует наряду с государственной властью».

Оба определения сходны в основном, но не идентичны не только с точки зрения меры подробностей, но и по существу. Главная «опорная» черта местного самоуправления в обоих определениях — самостоятельность решения отнесенных к ведению местного самоуправления вопросов.

Таким образом, реформа местного самоуправления в Кыргызской Республике сразу вошла в число наиболее актуальных проблем, поэтому решено было изменить стратегию организации местного самоуправления. Как результат, 4 марта 1992 года был принят закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан». Именно такой двойственный принцип организации власти на местах был принят за основу организации национальной системы управления территориями в переходный период.

Закон вводил следующую систему организации власти на местах:

а) органы местного самоуправления, включающие в себя «местные кенешы, органы территориального общественного самоуправления... а также местные референдумы, собрания граждан и иные формы непосредственной демократии»;

б) местные государственные администрации в виде органов «исполнительной власти Республики Кыргызстан на соответствующей территории».

Новая система местной власти стала основываться на принципах строгого разделения функций и полномочий местных органов представительной и исполнительной власти, единоначалия руководства главы местной администрации.

Данный принцип нашел свое отражение и в новой конституции Кыргызской Республики, принятой в 1993 году.

Статья 91 конституции страны установила, что «местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами, которые в пределах закона и под свою ответственность управляют делами местного значения». Таким образом, права населения республики на осуществление местного самоуправления получили конституционную защиту.

Однако начинать переход к децентрализации власти надо было с разработки концепции развития местного самоуправления в республике. Первым шагом на данном пути стал указ президента Кыргызской Республики «О реформе местного самоуправления в Кыргызской Республике» от 18 августа 1994 года.

Согласно данному указу главы государства, были определены два этапа проведения реформы.

Первый этап — реформа местного самоуправления на уровне айлов (сел), поселков и городов.

Второй этап — проработка возможностей перевода на самоуправление областей и районов.

Кроме того, указом президента страны от 22 сентября 1994 года было утверждено положение «Об основах организации местного самоуправления в Кыргызской Республике».

Данное положение стало первым официальным документом, где была сделана попытка определения организационно-правовой и финансово-экономической основы организации местного самоуправления в республике, обрисованы контуры его будущей модели. Положение также давало понятие местного сообщества и его членов, определяло права и обязанности местных сообществ на формирование коммунальной собственности, местного бюджета и других организационных вопросов.

Залогом успешного продолжения реформы местного самоуправления должно было стать формирование одного из основных демократических институтов местной власти — выборных представительных органов местных сообществ. Поэтому 22 октября 1994 года впервые в масштабе всей республики были проведены свободные демократические выборы депутатов местных кенешей на уровне айлов (сел), поселков и городов. После подведения итогов данных выборов состоялось первое республиканское совещание глав местного самоуправления, прошедшее в столице Кыргызстана.

Процесс формирования представительных органов местного самоуправления завершился избранием в феврале 1995 года депутатов районных и областных кенешей. Таким образом, в целом по стране в местные кенешы всех уровней впервые на альтернативной основе было избрано около 7 тысяч депутатов. Однако трудно передать словами резко возросший уровень качественного состава депутатов — ими стали люди, действительно болеющие за судьбу территорий, откуда они были избраны, желавшие принести пользу своим избирателям и в трудной борьбе получившие от них на это свои мандаты.

Одним из самых ярких событий не только в Кыргызстане, но и во всей Центральной Азии стало введение местного самоуправления в столице Кыргызской Республики — городе Бишкеке. Впервые в истории региона глава (мэр) местного самоуправления столицы государства был избран самими жителями, причем на альтернативной основе.

Для более эффективной деятельности городских властей в новых условиях 4 июля 1995 года президент Кыргызской Республики подписал указ «О первоочередных мерах по организации местного самоуправления города Бишкека». В нем было утверждено Временное положение об основах организации самоуправления в столице республики, определялся перечень передаваемых мэру государственных полномочий, была изменена структура управления городом, образована комиссия по передаче соответствующих объектов коммунальной собственности в управление городским властям.

Вместе с тем после столь значительного прогресса дальнейший ход реформы в системе местного самоуправления республики стал резко сбавлять свои темпы. Причина этого заключалась в том, что некоторые из заложенных в конституции Кыргызской Республики и законе «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан» основных

принципов организации местного самоуправления не давали простора для дальнейшего успешного развития институтов власти на местах.

Так, статья 7 конституции устанавливала жесткий принцип: «В Кыргызской Республике... государственная власть и местное самоуправление отделены друг от друга». Однако практика показала, что существует бесчисленное множество вопросов, которые касаются компетенции как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Ведь взаимосвязь государственной власти и местного самоуправления не только не исключается, но, наоборот, является необходимой, неизбежной, поскольку связывает в одно целое всю систему народовластия в стране.

Учитывая эти факторы, 10 февраля 1996 года состоялся референдум по внесению изменений и дополнений в конституцию Кыргызской Республики.

Теперь статья 7 конституции закрепила принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления, а не принцип их разделения, закрывавший им дорогу для плодотворного сотрудничества. Подобная система впервые в истории республики внедрила в жизнь принцип «сообщающихся сосудов», когда государственное управление территориями будет исходить из баланса интересов государства и органов местного самоуправления.

Жесткое разделение полномочий между государственной властью и местным самоуправлением стало невозможным и по той причине, что статья 94 конституции республики была дополнена совершенно новым положением, в соответствии с которым органы местного самоуправления «могут надеяться отдельными государственными полномочиями... и по переданным полномочиям подотчетны государственным органам».

Принципиальное значение для дальнейшего развития института местного самоуправления получила и статья 92 конституции в новой редакции, где ясно и однозначно было установлено, что «органы местного самоуправления могут иметь в своем владении, пользовании и распоряжении коммунальную собственность» [35].

Теперь на первичном территориальном уровне самоуправления — в селах и поселках — сформировалась прочная основа местной власти в лице представительных органов — сельских и поселковых кенешей и их исполнительно-распорядительных органов — айыл окмоту (сельских управ.).

4 октября 1996 года состоялось второе республиканское совещание глав органов местного самоуправления. Выступивший на этом совещании президент Кыргызской Республики Аскар Акаев определил стратегию и тактику дальнейшего развития местного самоуправления. На этом же совещании произошло одно из важнейших событий в истории местного самоуправления республики — была образована первой среди стран СНГ Ассоциация органов местного самоуправления Кыргызской Республики и избран его Центральный совет в составе 31 человека.

24 октября 1996 года президент Кыргызской Республики издал указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию местного самоуправления в Кыргызской Республике». В составе данного указа были утверждены следующие нормативные документы: Примерный устав (Айыл мыйзамы)

местных сообществ сильных (сельских) и поселковых кенешей; Положение о сельском курултае и Устав Ассоциации органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

В связи с этим жизнь потребовала создания сильной и дееспособной организации республиканского уровня, которая бы не только возглавила реформу местного самоуправления, но и стала бы в этом процессе связующим звеном между органами местного самоуправления и государственными структурами. И такая структура появилась в лице Конгресса местных сообществ Кыргызской Республики.

Программа государственной поддержки местного самоуправления, а также Основные направления реформы на 1996-1998 годы утверждали перечень следующих конкретных мероприятий по развитию самоуправления в местных сообществах республики:

- паспортизация объектов на территории населенных пунктов;
- формирование коммунальной собственности;
- формирование самостоятельных местных бюджетов;
- создание и развитие правовых основ местного самоуправления;
- развитие горизонтальных связей;
- развитие вертикальных связей;
- развитие отношений с государственной властью;
- развитие отношений с другими государствами;
- налаживание связей с международными организациями и интеграция в мировое сообщество.

Чтобы завершить работу по укреплению финансовой базы органов местного самоуправления первичного уровня, сейчас проводится кропотливая работа по формированию бюджетов сильных (сельских) и поселковых кенешей. В целях содействия этому нелегкому процессу 19 сентября 1997 года президент Кыргызской Республики издал специальное распоряжение, устанавливающее приоритетность и целесообразность формирования самостоятельных бюджетов органов местного самоуправления первичного территориального уровня с последующим закреплением их доходных и расходных частей отдельной статьей в местных бюджетах районов и областей.

В перспективе руководство страны планирует свести все законы, касающиеся вопросов функционирования системы местного самоуправления республики, в единый Кодекс местного самоуправления Кыргызской Республики.

Столь пространный анализ работы по реформированию системы управления Кыргызстана приведен для того, чтобы показать всю серьезность и большой объем работ, необходимых для движения по пути реформирования системы управления Казахстана [36].

1.2.3 Становление местного самоуправления в России

В 2003 году президент Российской Федерации В.В. Путин объявил «Годом Казахстана в России». Нынешний 2004 год был объявлен Президентом Республики Казахстан Н.А. Назарбаевым «Годом России в Казахстане».

Данные шаги Глав государств интегрируют усилия стран региона, как в экономическом, так и в социальном аспектах, укрепляя феномен оживления экономики обеих стран. Как нам представляется, при формировании программ децентрализации власти в Казахстане необходимо непременно учитывать российский опыт местного самоуправления, поскольку реализация данного аспекта является надёжным гарантом обеспечения оптимального сочетания национальных интересов [37].

На наш взгляд, Российское государство традиционно отличалось высокой степенью централизации управления. Однако ни один из периодов в истории Российского государства нельзя считать свободным от элементов самоуправления. Но даже в периоды наивысшего расцвета Российского чиновничьего централизованного государства элементы самоуправления сохранялись в городах и сельских общинах, что достаточно ярко отмечалось в ряде работ русских учёных того исторического периода [38].

Современная Конституция Российской Федерации, определяя государство как демократическое и правовое, закрепляет важнейшие основы демократизма, прежде всего в местном самоуправлении. Так, Конституция признаёт и гарантирует местное самоуправление в статьях 3, 12, 130—133 и др. Основываясь на конституционных положениях, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. в статье 2 констатирует: «Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации» [39].

Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, закрепление иных (нежели в условиях централизации и концентрации власти) основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством. В соответствии со статьей 12 Конституции органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти [40]. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления. В силу этого государственные органы уже не выступают в качестве вышестоящей инстанции, целиком и полностью руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей отчеты и имеющей право отмены их решений.

В свете сказанного нам представляется, что местное самоуправление — это специфический уровень власти, особая форма ее осуществления, которая предполагает иные принципы организации и взаимодействия муниципальных органов власти, нежели те, что характеризуют построение государственной системы управления. Но вместе с тем органы местного самоуправления действуют в границах определенных территориальных единиц, составляющих территориальные основы местного самоуправления. В связи с этим возникают вопросы: связана ли организация местного самоуправления с административно-

территориальным делением государства и возможно ли несколько территориальных уровней организации местного самоуправления, а также соподчинение органов местного самоуправления разного территориального уровня.

Мы полагаем, что вопросы организации власти в государстве неразрывно связаны с его территориальным устройством, поскольку функционирование местных органов власти осуществляется в границах определенных территориальных единиц, на которые делится территория государства. Такое подразделение территории государства именуется административно-территориальным делением: оно выступает неотъемлемой частью государственного устройства. Территориальная же основа местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления, формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.

Вместе с тем, анализ Конституции Российской Федерации позволяет нам отметить тот факт, что она не дает однозначного ответа на вопрос о территориальных основах местного самоуправления. Так, согласно статье 131 Конституции Российской Федерации «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций». Таким образом, Конституция не связывает напрямую территориальную организацию местного самоуправления с административно-территориальным устройством, хотя не исключает возможности такого решения вопроса территориальной основы местного самоуправления.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит исчерпывающего (в отличие от ранее действовавшего закона о местном самоуправлении) перечня территориальных единиц, в пределах которых реализуется местное самоуправление. Субъекты Российской Федерации могут самостоятельно определять территориальные единицы, в которых может осуществляться местное самоуправление. Обязательным условием для признания территориальной единицы в качестве территории муниципального образования, т.е. территориальной основы местного самоуправления, Закон называет муниципальную собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Установление и изменение границ муниципальных образований отнесено в статье 5 закона к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также вслед за Конституцией закон гарантирует каждому городскому и сельскому поселению право на самоуправление. Статья 12 закона гласит: «Население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления». Это право может быть реализовано путем:

- а) создания самостоятельного муниципального образования,
- б) присоединения к какому-либо муниципальному образованию,
- в) организации территориального общественного самоуправления.

Статья 27 закона предполагает возможность организации и функционирования территориального общественного самоуправления на территории поселения, не являющегося муниципальным образованием.

Мы считаем, что в этой связи достаточно важным вопросом представляется рассмотрение практического решения проблемы соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в современном законодательстве субъектов Российской Федерации

Однако, как показал анализ нормативно-правовой базы, в некоторых случаях используется совмещение административно-территориального устройства и муниципальных образований, когда административно-территориальные единицы всех видов и муниципальные образования отождествляются. Такой принцип закреплён, в частности, в муниципальном законе от 28 февраля 1996 г. "Об административно-территориальном устройстве Пермской области" (в ред. закона Пермской области от 8 июля 1996 г.). В ч. 2 ст. 1 этого Закона обязательным признаком административно-территориальной единицы названо наличие органов местного самоуправления. Аналогичная концепция заложена и в законе "Об административно-территориальном устройстве Челябинской области" от 12 ноября 1996 г. Также решается этот вопрос в законе Самарской области от 13 июня 1997 г. № 9-ГД "Об административно-территориальном устройстве Самарской области", согласно которому «административно-территориальная единица Самарской области - часть территории области в фиксированных границах, совпадающих с границами муниципальных образований, признанная в установленном настоящим законом порядке административно-территориальной единицей Самарской области» [41].

На наш взгляд, является более перспективным второй вариант решения проблемы — относительное обособление административно-территориальных и муниципальных образований в пределах единого административно-территориального устройства субъекта Федерации. К примеру, основы для такого подхода закреплены в муниципальном законе от 17 апреля 1996 г. "Об административно-территориальном устройстве Ленинградской области". Из ст. 3, и ст. 6 данного закона вытекает, что «административно-территориальными образованиями в области являются районы и административные округа в составе районов, а муниципальными образованиями — городские и сельские поселения, волости, принявшие уставы муниципальных образований; в административно-территориальных единицах осуществляется государственное управление территориальными органами государственного управления области, а в муниципальных образованиях — местное самоуправление органами местного самоуправления».

Достаточно близкой нашей позиции является трактовка В. А. Кряжкова, полагающего, что «сама идея возможного осуществления местного самоуправления не в жестких рамках административно-территориальных границ заложена в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ» [42].

Нам представляется, что возможен и третий вариант решения проблемы территориальных основ местного самоуправления может заключаться в

абсолютном юридическом разведении административно-территориального устройства и совокупности муниципальных образований. Такой подход связан с рассмотрением любых административно-территориальных единиц и населенных пунктов как государственных образований, служащих в определенных случаях базой для создания муниципальных образований. Здесь административно-территориальные единицы и муниципальные образования как бы разводятся по степени их универсальности: первые — пространственная форма решения государственных, в том числе государственно-местных задач; вторые — пространственная форма решения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

Примером абсолютного разграничения административно-территориального и муниципально-территориального устройства является законодательство Свердловской области. Так, согласно п. 3 ст. 8 закона Свердловской области "Об административно-территориальном устройстве Свердловской области" "Установление, изменение, упразднение границ муниципальных образований не влекут изменения границ, черт административно-территориальных единиц, населенных пунктов, внутригородских районов, в пределах которых действуют муниципальные образования" [43].

Исходя из вышеприведенного источника, согласимся с позицией И. В. Выдрина и А. Н. Кокоткова считающих, что в отличие от первого подхода здесь нет отождествления административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Муниципальные образования складываются в пределах административно-территориальных единиц и населенных пунктов, но их объединение между собой, упразднение, разделение не означает автоматического изменения административно-территориального устройства. Скажем, упразднение района как муниципального образования не означает упразднения этого же района как административно-территориальной единицы, а создание единого муниципального образования на базе двух сельсоветов не сопряжено с обязательной ликвидацией последних. При указанных изменениях будет меняться система органов самоуправления, но не административно-территориальное деление и не система действующих на местах государственных органов [44].

Совпадение границы муниципального образования и административно-территориальной единицы означает, что первая как бы накладывается сверху на вторую, и обе существуют одновременно. При этом решение вопросов административно-территориального деления является прерогативой субъекта Федерации, а решение вопросов образования, преобразования, упразднения муниципальных образований остается во многом в компетенции последних. Конечно, было бы разумным при выборе такого варианта программировать некоторые изменения в системе муниципальных образований (например, объединение муниципальных образований разных административных районов) путем предварительного изменения административно-территориального деления, как это сделано в Свердловской области.

При выборе любого из возможных вариантов соотношения административно-территориального устройства и муниципальных образований законодательно необходимо основываться следующих принципах:

Во-первых, местное самоуправление должно осуществляться на всей территории, а значит, во всех местных сообществах, возникающих по воле граждан или складывающихся в результате административно-территориальных преобразований, проводимых государственными органами.

Во-вторых, ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях допускается только законом и исключительно в целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Правом на осуществление местного самоуправления обладают и жители закрытых административно-территориальных образований, реализующие его в границах последних.

В-третьих, население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления — это положение, видимо, нужно понимать как безусловное право жителей данных поселений на формирование собственных муниципальных образований [45].

Следует также иметь в виду, что в силу ч. 3 ст. 6 Федерального закона: «не допускается подчинение одного муниципального образования другому». Отсутствие подчинения одного муниципального образования другому означает и несоподчиненность создаваемых в них органов местного самоуправления. Приведенное правило актуально в условиях существования двухуровневой структуры муниципальных образований, когда наряду с муниципальными образованиями населенных пунктов, сельсоветов (волостей) формируются территориально охватывающие их муниципальные образования районного уровня.

Нельзя не согласиться в этом плане с суждениями В. Васильева, полагающего, что: «в любом случае и при двухуровневой структуре местного самоуправления исключается прямая подчиненность одних муниципальных образований другим, вторжение одних муниципальных образований в компетенцию других. Окружение одного муниципального образования территорией другого муниципального образования (когда, например, сельское муниципальное образование охватывается территорией муниципального образования — района) также не означает поглощения территории сельского муниципального образования районным. Отношения между разноуровневыми муниципальными образованиями следует характеризовать не как их административное соподчинение, а как муниципальную связь между ними» [46].

В статье 28 Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что «экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования»..

Ст. 61 данного закона дополняет приведённое положение: «субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Федерации, необходимые для

решения вопросов местного значения в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями».

Полагаем, что логика этой нормы безупречна с той точки зрения, что формирование муниципальной собственности напрямую связывается с разграничением компетенции между уровнями управления - государственного и местного. Не компетенция для управления объектами собственности, а объекты собственности для обеспечения компетенции. Далеко не везде эта компетенция уже разграничена. Но там, где это сделано, процесс формирования муниципальной собственности идет быстрее, чем в тех субъектах Федерации, где полномочия муниципальных образований прописаны с недостаточной ясностью и последовательностью.

Нам представляется, что муниципальная собственность является разновидностью публичной собственности, отличаясь от частной собственности тем, что если первая служит общему благу, то вторая удовлетворяет интересы одного лица (группы лиц), хотя в современных условиях социального государства частная собственность не может игнорировать общественные интересы и должна приспосабливаться к их обслуживанию.

Далее, согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ: «органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы». Значение этих положений трудно переоценить. Бюджет составляет главный нерв всей деятельности органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. N 126-ФЗ "О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации" регламентирует данный принцип следующим положением: «каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъекта Российской Федерации. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования».

В Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливается, что «в доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с

законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие предства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления (ст. 36).

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образования минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта Федерации доходных источников. В случаях, если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются. Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Федерации (ст. 37)».

Также, если взглянуть на проблему с ракурса регионов, то, например, в соответствии с Законом Самарской области от 10 мая 1995г. N 2-ГД "Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса" бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность областного бюджета и бюджетов административно-территориальных образований области. В соответствии с Конституцией и Законами Российской Федерации в бюджетную систему Самарской области как самостоятельные части включаются: районные бюджеты районов, городские бюджеты городов, районные бюджеты районов в городах, бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

Отметим четкость и содержательные приведенных правовых норм, выполнение которых как мы полагаем, сделало бы местное самоуправление тем, чем оно должно быть. Однако, нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, государственные социальные стандарты, которые сразу бы поставили местные бюджеты на прочную основу, до сих пор не разработаны и не введены. Правда, в некоторых субъектах Федерации эти нормативы и стандарты установлены. Но в пределах возможностей этих субъектов Федерации, которые весьма далеки от объективных потребностей населения муниципальных образований. Есть некое подобие специальных нормативов и норм, утвержденное Правительством РФ, весьма ограниченное по составу

нормированных показателей, причем далеко не первостепенных для местного самоуправления. В результате финансы местного самоуправления, в основе которых лежат местные бюджеты, находятся в бедственном положении. К тому же непрерывно ухудшаются. Так, задолженность местных бюджетов на конец года в 1994 году составляла 12,4%, в 1995 г. - 16,8%, в 1996 г. - 32,1%, в 1997 г. - 48,4%.

Дефицит местных бюджетов в 1994-1995 годах в среднем по муниципальным образованиям достиг 35%. Заемные средства или кредиты, используемые органами местного самоуправления на покрытие расходов текущего содержания, к концу 1997 года составили в среднем 3% от доходной части бюджетов.

Это, с одной стороны, свидетельствует о нереальности принятых бюджетов - либо с явным утвержденным дефицитом, не обеспеченным доходными источниками, либо со скрытым дефицитом, сложившимся ввиду занижения (путем урезания) реальной расходной части бюджета.

Следствие этого положения - постоянные задержки в выплате заработной платы работникам бюджетной сферы, систематическое недофинансирование учреждений здравоохранения, образования, культуры, предприятий жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и так далее. К примеру, в шести российских городах задолженность местных бюджетов превысила 100% доходной части, а в одном городе составила 215%.

На основании только этих фактов можно говорить о том, что основная часть муниципальных образований не в состоянии обеспечить финансирование даже минимальных расходов реально существующей социальной сферы, систем жизнеобеспечения городов, около 30% которых являются фактически банкротами.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. N 145-ФЗ. Устанавливает, по-прежнему разделяет расходы бюджетов, в зависимости от их экономического содержания на: текущие расходы и расходы развития, именуя их соответственно текущими и капитальными расходами. Но, как справедливо отмечает В. И. Васильев, бюджет развития с 1992 года по 1998 год как бы перестал существовать вообще - доля капитальных вложений снизилась в среднем с 7% доходной части бюджетов в 1992 году до 2% в 1997 году [7].

Отсюда следует вывод, что фактически муниципальные образования сейчас не имеют возможности не только управлять ситуацией, а даже удерживать эту ситуацию продолжительное время, потому что тенденция ее развития - негативная.

Если говорить о том, что произошло с доходной базой и за счет чего сложился такой низкий уровень бюджетной обеспеченности, то дело в том, что в общем объеме доходов бюджета удельный вес трех его основных регулирующих источников (налог на прибыль, подоходный налог и налог на добавленную стоимость) значительно снизился и составил в 1997 году 55 процентов (против 70 в 1992 году). Доходы от налога на прибыль с 37 процентов удельного веса (в 1992 году) упали до 19. И понятно почему - спад промышленного производства, вследствие которого налог на прибыль вообще перестал быть стабильным источником доходов муниципальных образований.

Подходный налог, наоборот, вырос с 22 до 25 процентов. Налог на добавленную стоимость с 11 до 12 процентов. То есть уровень примерно сохранился. Акцизы практически не изменились. Налог на имущество изменился. Его удельный вес вырос с 2,5 до 11 процентов. Налог на ресурсы - остался прежним. А вот местные налоги за это время существенно выросли. Их доля с 0,4 процента увеличилась до 12 процентов в 1997 году. Объем дотаций в среднем из бюджетов вышестоящих уровней сократился с 8 процентов до 5,3. Но самая главная причина изменений не в этом. Она находится в области межбюджетных отношений и в области распределения доходов между различными уровнями бюджета. По состоянию на 1996 год пропорции распределения расходов и доходов в бюджетной системе Российской Федерации выглядят таким образом. Если федеральный бюджет по расходам берет на себя 47,6 процента, то по доходам из общего федерального бюджета имеет 52 процента. Таким образом, превышение здесь доходов над расходами составляет порядка 5 процентов. Консолидированный бюджет субъектов Федерации: расходы - 52,5%, доходы - 47,9. То есть разница на этом уровне бюджета тоже составляет около 5 процентов, но в противоположную сторону. Консолидированный бюджет состоит из бюджета субъекта Федерации (регионального бюджета) и бюджетов муниципальных образований. Региональный бюджет: расходы - 20 процентов, доходы - 23 процента. То есть у субъекта Федерации бюджет в порядке - у него превышение доходов над расходами. Местные бюджеты: расходы - 32 процента, доходы - 24 процента. Вот главный показатель того, что происходит.

Российский опыт наглядно показывает, что местное самоуправление в идеале должно осуществляться на всех территориях, которые прежде были управляемыми, находясь в единой системе органов государственной власти. То есть при новых полномочиях и функциях эти территории должны становиться реально самоуправляющимися, обладая финансово-экономическими основами.

Таким образом, приведенный анализ нормативно-правовой базы Российской Федерации убедительно показывает, что, безусловно, определённый опыт местного самоуправления в России присутствует, но назвать его богатым довольно сложно. Тем более что элементы муниципального управления находятся под строгим контролем государственной власти, несмотря на то, что в законодательстве активно использовались заимствования из практики самоуправления зарубежных стран. Мы считаем, что существует причина, следствием которой является данная проблема это — внедрение законодательных актов, касающихся местного самоуправления в Российской Федерации без учёта социально-экономических, социально-политических и социально-культурных факторов, в частности особенностей национального менталитета, отсутствия «среднего класса» и опыта политической жизни, разгула коррупции и т.д.

Проведённое исследование показало, что не всегда принятое "сверху" решение о децентрализации в форме местного самоуправления может быть легко реализовано. Чтобы соответствующие нормы заработали, необходимо создать в государстве и обществе соответствующие условия. Иначе органы

самоуправления будут не более чем придатками системы государственного управления.

В целом, учитывая российский опыт формирования местного самоуправления, необходимо осознавать, что эффективность этого процесса во многом зависит не только от наличия всего комплекса необходимых законов, обеспечивающих организационную самостоятельность муниципальных образований, но и от наличия соответствующей материальной базы, от понимания населением своих прав и возможностей в осуществлении местного самоуправления.

Поэтому нельзя не согласиться с мнением К.Н. Келимбетова, считающего что: «Децентрализация как переосмысление и изменение роли, ответственности и полномочий различных уровней управления является одним из методов достижения эффективности деятельности правительства. Опыт реформ в различных странах, в частности, Центральной и Восточной Европы и СНГ показывает, что децентрализация играет важную роль в процессе демократизации и трансформации экономики и общества. Это сложный процесс, требующий тщательной продуманности и взвешенности действий, так как он затрагивает различные аспекты жизни общества: политические, правовые, социальные, административные, экономические и культурные. Децентрализация как таковая не может быть самоцелью, её целесообразность должна быть просчитана с точки зрения возможных позитивных и негативных последствий для общества в целом» [47].

В заключении следует отметить что, несмотря на возникшие проблемы, в частности французский, киргизский и российский опыт децентрализации государственной власти и становления местного самоуправления, дает основание говорить и о том, насколько важно в большом многонациональном государстве, которым является и Республика Казахстан, сочетать государственное управление с элементами местного самоуправления. Поскольку широкое развитие институтов регионального и местного общественного самоуправления – является важнейшим ресурсом преодоления отчуждения между обществом и государством. Исходя из вышесказанного, мы полагаем, что в свою очередь, введение института местного самоуправления в Республике Казахстан положительно скажется не только на оптимизации государственного управления в целом, но и будет способствовать ускорению процесса формирования гражданского общества.

ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ ОТ ЦЕНТРА К РЕГИОНАМ

2.1 Предпосылки децентрализации власти в Павлодарской области

За годы независимости и радикальных экономических реформ направления специализации регионов не претерпели существенных изменений, лишь изменились уровни развития отраслей. Поэтому основной целью региональной политики является снижение существующих между регионами различий в уровнях социально-экономического развития путем осуществления важных инвестиционных проектов, способствующих укреплению инфраструктуры, хозяйственной деятельности и улучшению уровня жизни населения в сочетании с политикой избирательной поддержки проблемных регионов.

Основными принципами региональной политики являются:

- приоритетность республиканских интересов перед региональными, перспективных перед текущими;
- эффективное использование природных богатств регионов с учетом особенностей их территориального размещения;
- избирательная поддержка экономики проблемных регионов через создание механизмов государственного стимулирования предпринимательской деятельности хозяйствующих субъектов на данной территории;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение для государства.

К задачам региональной политики относятся:

- обеспечение поступательного и сбалансированного социально-экономического развития регионов;
- оказание государственной поддержки проблемным малым городам и депрессивным отдаленным сельским районам;
- разработка и проведение государственной политики по укреплению экономического потенциала приграничных районов, особенно южных, для обеспечения безопасности страны;
- дальнейшее совершенствование отношений между центральным и местными органами управления;
- рациональное расселение населения на территории Казахстана.

Приоритетами региональной политики, в соответствии с которыми направляются средства поддержки и стимулирования в проблемные регионы, являются:

- структурные преобразования, проводимые в проблемных регионах в соответствии с выбранной стратегией государственного и регионального экономического развития;
- создание новых рабочих мест, повышение занятости и развитие предпринимательства, ведущие к росту производства и сбыта продукции внутри и вне региона;

- сохранение, реконструкция и развитие производственной, социальной и рекреационной инфраструктуры;
- обеспечение экологической безопасности всех видов деятельности на территории Республики Казахстан;
- снижение бедности и безработицы.

Естественно, что решать региональные проблемы по одному рецепту невозможно. Поэтому появилась настоятельная необходимость снизить существующие между регионами различия в уровнях социально-экономических развитий, обеспечить улучшение уровня жизни населения отсталых регионов. Сделать это можно только на государственном уровне. В связи с этим и была разработана «Концепция региональной политики Республики Казахстан на 2002-2006 годы».

Основой Концепции региональной политики, носящей к тому же нотационный характер, является типологизация регионов, т.е. группирование их по схожим параметрам социально-экономического положения. Всего таких групп 6. Здесь за основу типологии взят так называемый проблемный принцип, т.е. выделены группы регионов, имеющие схожие проблемы и экономические показатели в зависимости от имеющегося экономического потенциала и структуры экономики: последовательность их расположения определяется также средними показателями регионов по ВРП и уровню жизни населения. В перспективе кроме областного разреза, типологизация должна быть проведена и по отношению к малым и средним городам, районам. Поскольку отсталые территории имеются во всех группах областей, возникает необходимость в определении стратегии их развития, на основе которой будут приниматься меры по их поддержке.

Территориальные различия между Павлодарской и другими областями сложились в силу как объективных факторов - природно-климатических условий, географического положения, демографической ситуации, - так и действовавших длительное время субъективных факторов.

2.1.1 Характеристика экономического положения области

Согласно типологизации, проведенной в «Концепции региональной политики Республики Казахстан на 2002-2006 годы», Павлодарская область относится к **третьей группе** — т.е. промышленным областям, богатым природными минерально-сырьевыми ресурсами, на базе которых были построены и работают крупные добывающие и перерабатывающие предприятия, использующие местное сырье. В этих областях также получили определенное развитие некоторые производства обрабатывающей промышленности (машиностроение, легкая и пищевая промышленность).

Павлодарская область, по-прежнему является лидером по добыче угля в стране. Ее доля составляет 72,3% добычи угля в стране. По производству ВРП на душу населения в 2000 году Павлодарская область занимала седьмое место. Однако если в 1995 году львиная доля объема промышленной продукции производилась в Павлодарской (16,3%) области, то в настоящее время наметилось существенное сокращение объемов выпускаемой продукции,

которое составляет 7,2 %. Снижение валового регионального продукта, характерно также для аграрного сектора (на 45,0%), составляя 4,2 %. Однако, если провести оценку ВРП в абсолютных единицах, то нетрудно заметить определённую динамику роста. К примеру, если оценка ВПР, производимого в Павлодарской области в 1998 году составляла 126 399,3 млн. тенге, то в 2001 году эта величина составила 183 083,9 млн. тенге [48].

В Павлодарской области стабильно увеличились масштабы перевозок грузов трубопроводным транспортом (рост по сравнению с 1995 годом более чем в 3 раза), что связано со специализацией данного региона на добыче и переработке углеводородного сырья. Определённая динамика наметилась в сторону увеличения объёмов перевозок грузов городским и дорожным транспортом (в 2002 г. - 147 %, сравнительно с уровнем 2001 г., благодаря своевременной смене Акимов области), что указывает на высокий уровень развития инфраструктуры [49].

Следует отметить, что доля ВРП Павлодарской области в 2001 году составила 6,4 %, (против 6,03 в 1999г.) что в принципе нормально, поскольку численность населения составляет 5,1% от населения Республики в целом. Область имеет высокие среднедушевые доходы, которые по отношению к среднереспубликанскому уровню составляют 117,4%. Соотношение номинальных среднедушевых доходов региона со среднереспубликанским уровнем, к примеру, за январь-август 2001года, составило 107,5 % [50].

Основные проблемы Павлодарской области характеризуются: сырьевой направленностью, высокой степенью отработанности сырьевой базы, недиверсифицированностью промышленности.

Поэтому в целях эффективного развития, перед Павлодарской областью Правительство Республики поставило главную задачу - широкая диверсификация промышленного производства в основном в обрабатывающих отраслях, выпускающих конечную и конкурентоспособную продукцию с более высоким уровнем наукоемких видов продукции [51].

Как показало исследование экономического положения региона, в настоящее время в Павлодарской области созданы определённые экономические предпосылки децентрализации власти – это устойчивое социально-экономическое развитие и относительная экономическая самостоятельность, обусловленная хорошим уровнем развития промышленного производства.

2.1.2 Социальные предпосылки децентрализации (по материалам социологического исследования в г. Павлодаре)

Для изучения социальных предпосылок децентрализации автором было проведено социологическое исследование в городе Павлодаре. С помощью анкетного опроса, проведённого в апреле-мае 2004 года было опрошено 387 жителей Павлодара (См. ПРИЛОЖЕНИЕ 1).

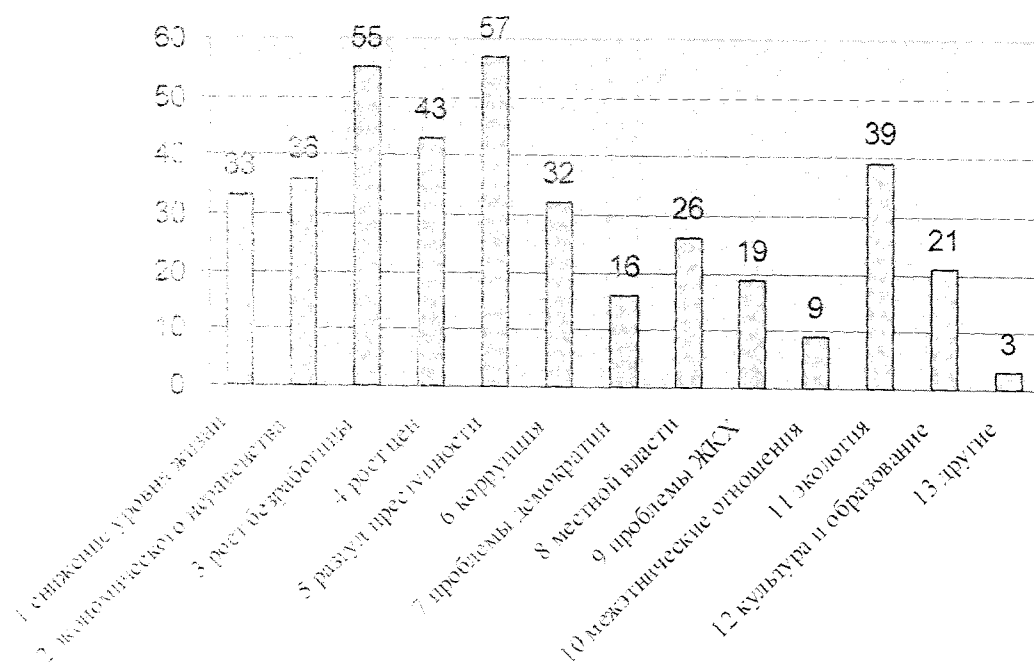
В выборку попали лица разных социальных статусов, направлений специализации и профессиональной подготовки: технической, педагогической, естественнонаучной, гуманитарной, экономической, юридической. Социально-

демографическая структура выборочной совокупности формировалась с особым вниманием к репрезентативности, так в необходимой пропорции был представлен весь спектр половозрастной структуры и лица практически всех национальностей – казахи, русские, украинцы, немцы, поляки, татары, ингуши и т.д. Однако существенных отличий в ответах представителей разных социальных групп на вопросы анкеты не наблюдалось.

Результаты опроса показывают высокую гражданскую активность респондентов в работе общественных объединений - 24% (76% - не состоят ни в каких). Так, 6% респондентов состоят в клубах по интересам (фитнеса, шахматистов, филателистов, кинологов, различных молодёжных организациях и т.д.), 4% - в религиозных объединениях (церквях, мечетях, домах молитвы), 5% в коммерческих объединениях, в частности в товариществах, АО, 5% - в политических партиях, 1% - в общественных некоммерческих фондах, 3% - в различных других организациях (профсоюзах и т.д.).

Ответы на вопрос «Способны ли вы действовать в общих интересах с другими людьми?» показывают очень высокую - 99% способность жителей Павлодара действовать в общих интересах. Однако, если имеется одна общая цель, то возможность действовать в общих интересах достигает наибольших показателей – 74%. Следует отметить парадокс - только один из респондентов выбрал возможный вариант ответа на вопрос «не способны, так как трудно договориться», совершенную неспособность действовать в общих интересах указали всего 6 респондентов – около 1% опрошенных.

Рис. 1 Проблемы, наиболее беспокоящие жителей Павлодара



Среди проблем больше всего беспокоящих респондентов (см. рис 1) были отмечены: разгул преступности - 57%, рост безработицы - 55%, рост цен - 43%, экологические проблемы - 39%, чрезмерное расслоение на богатых и бедных - 36%, снижение уровня жизни широких слоёв населения - 33%, коррумпированность чиновников всех уровней - 32%, слабость, беспомощность и некомпетентность местной власти - 26%, снижение уровня культуры и образования - 21%, проблемы отсутствия демократии - 16% и т.д.

Возможной причиной столь высокой оценки указанных проблем, является необходимость коренного реформирования всей системы государственного управления. Поскольку 72% опрошенных считают, что народ не имеет возможности осуществлять власть в Казахстане (8% - считают что в настоящее время народ имеет возможность осуществлять власть в Казахстане, 20% - затруднились ответить).

Основываясь на вышеуказанных результатах, нам представляется вполне реальным, что ряд проблем, отмеченных респондентами, вполне может быть решен на местном уровне, с помощью создания соответствующих комитетов местного самоуправления. В то же время существующие примитивнейшие формы местного самоуправления имеют крайне отрицательную оценку в глазах респондентов. Так отрицательно оценивают КСК - 56% (21% - оценивает положительно, 23% - затруднились ответить), Маслихаты - 35% (17% - оценивает положительно, 46% - затруднились ответить) и советы домов кварталов, микрорайонов - 36%, (18% - оценивает положительно, 46% - затруднились ответить). Как показывают данные, по поводу оценки работы Маслихатов и советов домов, кварталов, микрорайонов почти половина респондентов затруднилась с ответом, поскольку об их деятельности не поступает никакой информации.

Опрос подтвердил необходимость тщательного анализа различных факторов при формировании новой модели региональной и местной власти. Так, 49% опрошенных хотели бы участвовать в управлении делами своей территории (22% - не хотели бы участвовать в управлении, 29% - затруднились ответить).

Данные исследования показывают наличие в казахстанском обществе серьезных социальных предпосылок децентрализации власти, в частности на этот факт указывает 53% респондентов считающих, что Казахстану необходим институт местного самоуправления (21% - считает, что местное самоуправление Казахстану не нужно, 26% - затруднились ответить).

Таким образом, исследование выявило необходимость реорганизации централизованной государственной системы управления, в частности на местном и региональном уровне.

2.2 Разделение полномочий между уровнями государственной власти

По мнению профессора Л.Н. Бурлакова, сформулированная как децентрализация проблема перераспределения функций между центром и регионами заключается в оптимизации полномочий и обязанностей между

уровнями государственного управления. При этом критерием оптимизации должно быть не только улучшение исполнения государственными органами своих функций, но и нахождение компромисса между тем, что по расходам наиболее эффективным является одноуровневая бюджетная система, а по доходам, учитывая мотивацию, - многоуровневая система бюджетов. И в этой связи при перераспределении функций необходимо учитывать необходимость поддержания баланса между полномочиями, обязательствами и финансовым обеспечением функций. На сегодня в Республике пока 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.

В соответствии с разграничением функций и полномочий властей, мы считаем необходимым провести следующие мероприятия:

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

2) децентрализацию функций, которая может эффективно осуществляться местными исполнительными органами. Кроме того, для исполнения названных функций центральным органам требуется содержание территориальных подразделений;

3) более четко определить функции акимов сельских округов.

2.2.1. Сокращение дублирования функций

Проведенный анализ показывает, что контрольно-надзорные функции, близкие как по формальным, так и по содержательным признакам, в настоящее время выполняются:

- в сфере общественного питания и торговли - органы СЭС, ветеринарной службы МСХ и Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации МЭТ;

- в сфере транспорта - дорожная полиция МВД и Комитет транспортного контроля МТК;

- в сфере охраны недр - Комитет охраны окружающей среды МПРООС, Комитет геологии и охраны недр МЭМР, Агентство по земельным ресурсам.

И этот перечень можно долго продолжать. Если более внимательно приглядеться к вертикали исполнительной власти, то можно наглядно увидеть, что фактически одни и те же функции, но с разным количественным содержанием, выполняют:

- территориальные подразделения Комитета государственного имущества и приватизации Министерства финансов и областные управления коммунальной собственности;

- территориальные подразделения Министерства труда и социальной защиты и областные управления труда и социальной защиты;

- территориальные подразделения Министерства сельского хозяйства и областные департаменты сельского хозяйства;
- территориальные подразделения Комитета по автомобильным дорогам, Комитета по связи и информатизации и Комитета транспортного контроля Министерства транспорта и коммуникаций, а также областные департаменты транспорта и коммуникаций;
- территориальные подразделения Министерства культуры, информации и общественного согласия и Областные комитеты культуры по делам молодежи, комитеты по языкам и т.д.

Как справедливо отметил Л.Н. Бурлаков для исключения дублирования в работе органов, отвечающих за одну и ту же сферу, можно безболезненно сократить территориальные подразделения центральных исполнительных органов, сосредоточив их деятельность на разработке нормативных актов и на инспекции за их реализацией соответствующих областных управлений [52].

2.2.1 Децентрализация функций

Проблема децентрализации функций 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 функций без соответствующей готовности на местах может привести к неэффективному управлению и конфликтам между исполнительными органами разных уровней.

Но уже сегодня вполне реально рассмотреть вопрос возможной передачи с республиканского на областной уровень, дополнительно к тем, что будут переданы в результате сокращения пересекающихся функций между центральными и местными органами следующие исполнительские функции:

- регулирование тарифов на коммунальные услуги;
 - развитие малого бизнеса;
 - заключение контрактов с предприятиями на предоставление льгот и преференций по налогам и сборам, осуществляемым в местный бюджет;
 - приостановка хозяйственной деятельности в случае нарушения экологических требований;
 - охрана территории от завоза и распространения карантинных заболеваний.
- В сфере (контроля и лицензирования) контрольно-надзорной деятельности:
- контрольно-надзорные функции в сфере строительства;
 - контрольно-надзорные функции в сфере земельных отношений;
 - энергетический надзор над местными сетями.
 - контроль за сохранением водных и лесных ресурсов;
 - контроль над производством и оборотом отдельных видов подакцизной продукции;
 - контроль за соблюдением прав потребителей услуг транспорта и связи;
 - постлицензионный контроль;

- постприватизационный контроль.

Лицензирование следующих видов деятельности:

- привлечение иностранной рабочей силы, а также вывоз отечественной рабочей силы за границу;
- розничная реализация алкогольной продукции;
- сбор (заготовка), хранение, переработка и реализация юридическими лицами лома и отходов цветных и черных металлов;
- ветеринарная деятельность;
- туристическая деятельность;
- организация и проведение потерей;
- изготовление, производство, переработка и оптовая реализация средств и препаратов дезинфекции, дезинсекции, дератизации, а также виды работ и услуг, связанные с их использованием.

Нельзя не согласиться с Л.Н. Бурлаковым и в плане дополнительной передачи с областного на районный уровень следующих функций:

- контрольно-надзорные функции в сфере общественного питания;
- обеспечение санитарно благополучия населения;
- профилактика заболеваний и обеспечение населения и лечебно профилактических организаций лекарственными средствами;
- формирование заявки на получение лимита водопользования по району и его распределение по водопользователям;
- аттестация физических и юридических лиц, занятых в сфере оказания услуг по воспроизводству скота и птицы [53].

Однако любое разграничение будет неэффективным без повышения ответственности местных органов власти перед населением, без ослабления патерналистского отношения центра к вопросам местного развития.

2.2.3. Расширение функций акимов сельских округов

Как справедливо отмечает Б.А. Исаев: «Приоритетным направлением административно-бюджетной реформы станет организация эффективного государственного управления на уровне сельских округов, поселков, городов районного значения, районов в городах, прежде всего его институциональное и функциональное укрепление» [54].

В этих целях с 2004 года предусматривалось приступить к формированию аппаратов акимов сел, поселков, городов районного значения, а также районов в городах с приданием им статуса юридического лица.

В рамках работы по разграничению функций и полномочий между уровнями государственного управления будет расширен перечень закрепляемых за сельским, поселковым, городским (районного значения) уровнями управления функций. Это позволит полнее учитывать специфику интересов регионов, совершенствовать механизмы финансирования и эффективно использовать их ресурсный потенциал для экономического роста и повышения уровня и качества жизни населения.

С целью повышения эффективности исполнения государственных функций, на уровень акимов сельских округов с областного и районного уровней вполне реально передать:

- сбор первичных данных для статистической и других видов государственной отчетности;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- планирование застройки, строительство и содержание жилья;
- охрану общественного порядка;
- выдачу микрокредитов.

Однако следует учитывать, что функции, предполагаемые к передаче в введение регионов, на сегодняшний день не обеспечены необходимыми ресурсами и даже адекватными полномочиями. Поэтому надо, в первую очередь, провести работу по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей организационные, правовые, экономические и бюджетные аспекты местного государственного управления» [55].

Вполне справедливыми являются выводы А.А. Таранова о том, что «Наиболее перспективные варианты развития местного государственного управления и самоуправления - это формирование сельского и городского местного самоуправления, которые могут и должны сотрудничать в рамках законов на принципах социального партнерства» [56]. И на первое место по всей вероятности необходимо поставить вопросы реформирования бюджетной системы, направленные на установление стабильных и прозрачных межбюджетных отношений.

2.3 Совершенствование межбюджетных отношений в условиях децентрализации государственной власти

Важнейшей составной частью проводимых социально-экономических преобразований является реформирование бюджетной системы в целом и одного из ее сегментов межбюджетных отношений. Гармонизация межбюджетных отношений в бюджетной политике сложно достичь из-за равнонаправленности разделения и противоречивости интересов и политических влияний. От этого страдает принцип регионального выравнивания в процессе реализации бюджетной политики.

От сочетания интересов на всех уровнях бюджетной системы, достижения подлинного финансового равноправия всех органов власти в значительной мере зависит успех экономической стабилизации в стране и ее административных территориях.

В условиях рыночной экономики в качестве социально-экономических регуляторов развития используются различные бюджетные рычаги: разделение поступлений между различными уровнями бюджетов, трансферты различного вида, субвенции, регулирование доходных и расходных полномочий. Установление стабильных, четких и «прозрачных» правил межбюджетных отношений, их формирование на основе объективных критериев методик, рациональное сочетание стимулов для укрепления региональными властями

своей доходной базы с осуществляемым центром частичным выравниванием бюджетных доходов являются наиболее общими принципами их применения. Бюджетные отношения имеют распределительный характер, сопровождаются формированием и использованием целевых денежных фондов, предназначенных для распределения стоимости валового общественного продукта между отраслями национального хозяйства, секторами экономики, с целью удовлетворения общественных потребностей.

С помощью местных финансов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических и других условий отстали в экономическом и социальном развитии от других районов страны.

В основе распределения общегосударственных денежных ресурсов между бюджетной системой лежит принцип самостоятельности местных бюджетов. Экономическая самостоятельность регионов не может быть абсолютной. Она всегда относительна, и чем меньше регион, тем меньше и мера этой самостоятельности, т.е. свободы в принятии независимых решений. К тому же современный уровень социально-экономического развития регионов, сложившийся характер бюджетных взаимоотношений, сложность периода не позволяют говорить о реальной самостоятельности большинства местных бюджетов республики. Поэтому должен осуществляться принцип достаточности средств для финансирования инфраструктуры в размерах, обеспечивающих населению гарантированный минимум социальных благ. Самостоятельность каждой административно-хозяйственной единицы должно иметь оптимальный уровень, критерий которого состоит в максимально возможной реализации экономических интересов данного региона. При этом бюджетная самостоятельность предполагает полную ответственность местных властей за принимаемые решения.

Цель региональной политики - уменьшение различий в уровнях экономического развития наиболее отсталых регионов, способствовать развитию региональной экономики к саморегулированию.

Реалии сегодняшнего дня требуют нового подхода к процессу формирования и исполнения бюджетов административно-территориальных единиц. Поэтому в программе действий Правительства РК определено, что «рост доходных поступлений будет обеспечиваться за счет расширения налогооблагаемой базой (развития реального сектора), усиления интересов местных исполнительных органов к мобилизации доходов». При этом «рационализация государственных расходов будет обеспечиваться за счет более четкой расстановки приоритетов, формирования и развития нормативной базы, последовательного отказа не свойственных государству функций с передачей их в частный сектор [57].

Таким образом, в настоящее время главной проблемой децентрализации государственной власти от центра к регионам является взаимоотношения республиканского и местного бюджетов. Думается, что построение эффективной модели взаимоотношения центра и регионов непременно должно учитывать не только задачи политического, экономического и социального развития государства, но и зарубежный опыт.

Изучение опыта отдельных зарубежных стран показало, что налоговые системы формировались в совершенно разных условиях. Значимость одних и тех же налогов в различных странах неодинакова. Так, во Франции доля косвенных налогов в доходах бюджета составляет 62,7%, а в Нидерландах только 41,2-3%.

Основное законодательство большинства зарубежных стран в области налогообложения констатируется на общегосударственном уровне, и земли не могут менять ставки и порядок взимания основных налогов. Сбор же налогов разделен: таможенные пошлины, налоги на корпорации и на предметы потребления взимаются федеральными финансовыми ведомствами, управление другими видами налогов осуществляют земельные финансовые органы. Такая система позволяет обеспечить согласование в финансовом отношении развития всей страны в целом при обеспечении примерно равных объемов социальных и коммунальных услуг для всех граждан [58].

В частности в США местные бюджеты на 40% формируются за счет отчисления вышестоящих бюджетов. Основным собственным налогом является имущественный или налог на недвижимость. Он взимается с земли, зданий и приносит более 70% налоговых поступлений в местные бюджеты. Местные власти 26 штатов устанавливают также налог с различных продаж. Он взимается вместе с аналогичным налогом штата, как правило, ниже и обычно составляет 0,1-0,2% розничной цены товара. Большое значение для формирования местного бюджета имеют различные налоговые доходы: от сдачи в аренду и продажи земли, лесных массивов; от эксплуатации коммунальных предприятий, использованием местным транспортом, дорогами, водой и т.д.; штрафы и различные сборы. В целом их объем превышает 20% доходов местных органов управления [59].

Таким образом, как показывает мировой опыт, разумно децентрализованная бюджетная система является более эффективной.

Ряд специалистов в сфере финансов, в частности М.Т. Есенбаев, делают попытку очертить ряд насущных проблем:

1. размер субвенций напрямую связан с поступлениями изъятий, что вызывает значительные нарекания у субвенционных областей,
2. субвенционные области потеряли стремление к увеличению доходной базы, расширению налогового поля,
3. практически все регионы одинаково недовольны контингентом распределяемых налогов, все хотели бы иметь 100 % тех налогов и сборов, которые довольно легко администрируются, не требуют значительных усилий налоговых служб по их взысканию (например НДС) [60].

По мнению Т.А. Костенко существующая система межбюджетных отношений в Республике Казахстан не отвечает поставленным стратегическим задачам, требованиям рыночной экономике, одной из которых является децентрализация власти [61].

В Казахстане постоянно идет поиск оптимизации этих отношений. Так, законодательно они регулируются Законом «О бюджетной системе», который претерпевает соответствующие изменения на протяжении нескольких последних лет.

Бюджетная система представляет собой основанную на экономических отношениях и юридических нормах совокупность отдельно взятых бюджетов. Местные бюджеты представляют собой денежные фонды административно – территориальных единиц, предназначенные для обеспечения населению гарантированного механизма социального благополучия посредством финансирования местных бюджетных программ.

Бюджетная система в настоящее время переживает период становления второго бюджетного уровня – местного самоуправления. Переход к рыночной экономике требует усиления территориальной направленности. Это обусловлено необходимостью преодоления одного из основных противоречий современного этапа развития территориальной экономики – увеличения разрыва между возрастающими задачами местных органов власти в социально – экономической сфере и финансовыми возможностями их реализации. Практика распределения полномочий между уровнями государственного управления предусматривает решение многих государственных функций, задач на местном уровне, но без достаточного реального подкрепления, без передачи с республиканского уровня материальных и финансовых ресурсов.

Теоретики доказывают, что децентрализованная бюджетная система, в которой решение принимаются на разных, уровнях более эффективна. Согласно мнению экспертов, работающих от международных финансовых организаций, Казахстан планомерно проводит экономическую политику направленную на улучшение финансовой базы, необходимо для более полного удовлетворения социальных потребностей населения. Доктор Джеймс Г. Вустер отмечает, что трудно «установить равновесие между способностью области обеспечивать себя поступлениями, которые были бы достаточны для финансирования ею своих расходных потребностей и теми расходными потребностями, которые у области имеются».

На экономику государства воздействует через государственный бюджет.

Государственный бюджет Республики Казахстан – основной финансовый план, в котором составными частями являются республиканский и местные бюджеты (областные, городские и районные). Бюджетная система определяет, что местные бюджеты независимы от республиканского бюджета.

Функционирование бюджета, связанное с формированием и использованием централизованного фонда денежных средств государства, происходит посредством особых форм – доходов и расходов бюджета. Состав и структура доходов и расходов зависят от направлений, осуществляемых в конкретных социально-экономических и исторических условиях.

Исторически сложилось, что основной формой проявления отношений, связанных с выполнением государством целого ряда функций, выступают налоговые платежи и сборы предприятий, организаций и населения.

Реформа межбюджетных отношений предполагает закрепление за каждым уровнем бюджетной системы на постоянной, долговременной основе собственных доходных источников, достаточных для финансирования возложенных на них функций. Кроме того, важно заинтересовать регионы в развитии своего налогового потенциала и снижения зависимости от вливания из республиканского бюджета. Вместе с тем проблема оптимального

распределения общегосударственных налогов между республиканским и местными бюджетами в целях повышения заинтересованности регионов в социально-экономическом развитии не снята с повестки дня.

Как известно, процент распределения налогов и сборов между республиканским и местными бюджетами отражает развитие регионов, реализацию социально-экономических государственных программ с целью повышения экономического потенциала и жизненного уровня населения административно-территориальных единиц Республики Казахстан.

Глубинные преобразования в политической, экономической и социальной сферах поставили органы власти Казахстана перед новыми проблемами. На нынешнем этапе экономических реформ все более актуальными становятся проблемы регионального развития. Исходя из этого, ключевым вопросом бюджетной реформы является укрепление бюджетов всех уровней, совершенствование межбюджетных отношений.

Во взаимоотношениях центральных властей с местными государственными органами значительную роль играет четкое разграничение их функций и полномочий.

Для выполнения государственных функций (социальных, экономических, экологических и других), как на уровне республики, так и на местном уровне, необходимы значительные средства.

Как следствие, как на стадии формирования бюджетов, так и в результате перераспределения фондов денежных средств государственного бюджета, возникают финансовые отношения между бюджетами разных уровней, т.е. межбюджетные отношения.

В настоящее время по-прежнему являются главной проблемой взаимоотношения республиканского и местного бюджетов. Сложившиеся межбюджетные отношения, по мнению специалистов, предопределили существующую систему распределения доходных полномочий и расходной ответственности между бюджетами разных уровней. Несовершенство этой распределительной системы вызывает встречные финансовые потоки, потребность в их постоянном регулировании.

Углубление различий между регионами осложняет проведение реформ. Ход реформ затрудняется также объективными особенностями регионального развития, в том числе специализации ряда регионов на узком наборе хозяйственной деятельности, усугубляемой неразвитостью сферы услуг.

До последнего времени расходы местных бюджетов росли более быстрыми темпами, чем их доходы. В связи с этим пересматриваются доходные источники. Бюджеты, получая часть регулирующих доходов, приобретают определенную зависимость формирования от общегосударственных доходов.

Межбюджетные отношения и экономический рост тесно взаимосвязаны, так как ресурсы из регионов с высокими доходами передаются в виде трансфертов в республиканский бюджет, с последующей передачей в необеспеченные доходами регионы путем выравнивающих субвенций.

Нельзя в этом случае говорить только о несовершенстве существующих межбюджетных отношений, поскольку в силу инерции отдельные регионы

недостаточно прилагают усилия для увеличения своей доходной базы. Это иногда порождает иждивенческие отношения.

Стратегия экономического роста в республике должна находить свое решение во взаимоотношениях между центром и регионами. Поэтому так много внимания уделяется объективной оценке бюджетной достаточности конкретного региона.

Система финансовых взаимоотношений центральной и местных властей все еще размыта, не упорядочена. Без реорганизации государственных финансов между центром и регионами невозможно ни оздоровление экономики, ни, наконец, безусловное выполнение бюджетных обязательств государства перед населением, учреждениями и организациями социальной сферы.

Продолжается поиск вариантов распределения доходов между бюджетами разных уровней. Кроме распределения регулирующих доходов по нормативам, утверждаемым на временной основе, между республиканским и местными бюджетами, регулирование осуществляется путем перераспределения средств из бюджета в форме официальных трансфертов, субвенции, взаимных расчетов. Для покрытия особых чрезвычайных расходов используются узкоцелевые трансферты.

Реформирование системы межбюджетных отношений должно отвечать основным требованиям или принципам:

- сбалансированность интересов всех участников межбюджетных отношений;
- равенство прав всех субъектов межбюджетных отношений, исключающее их различие в степени соответствия этих прав условиям для самообеспечения функционирования и социально-экономического развития каждого из них;
- применение в бюджетном регулировании для межбюджетных отношений: единой методологии, критериев, факторов, учитывающих их индивидуальные или групповые особенности.

Простое перенесение не обеспеченных доходами расходных полномочий на региональные и местные бюджеты или неоправданное изъятие части доходов может лишь загнать проблему вглубь. Следовательно, важно разработать и внедрить системы финансово-экономических стимулов и косвенных сигналов для органов власти и управления регионами, с тем чтобы побудить их проводить более рациональную бюджетную политику.

Необходимо также пересмотреть методику распределения финансовой помощи регионам. Она должна стать более прозрачной, справедливой и объективной. Следует перейти к нормативной оценке бюджетных потребностей регионов. По мере расширения инвестиционных возможностей государственного бюджета финансовая поддержка все в большей степени должна ориентироваться на выравнивание территориальных диспропорций в уровне социально-экономического развития.

Различная численность населения, неодинаковый уровень экономического развития порождают дифференциацию в расходах местного бюджета на одного жителя. Сильно различаются также и налоговый потенциал территориальных единиц. Такая ситуация приводит к недовольству регионов доноров. Практических мер по реализации принципов расширения прав регионов с

межбюджетным перераспределением финансовых средств еще мало. При определении процентной ставки отчислений в республиканский бюджет регионы-доноры стремятся к ее снижению. А регионы, бедные в ресурсном отношении, с низким уровнем фискальной, обеспеченности заинтересованы в более высоких процентных ставках отчислений, с тем чтобы поддерживать и пополнять бюджетные ресурсы регионального выравнивания. Требуется принятие достаточно неординарных решений. Особое внимание должно уделяться повышению взаимной ответственности участников межбюджетных отношений друг перед другом, перед населением, учреждениями и организациями. Необходимо перейти к стабильному установлению нормативов отчислений общегосударственных налогов в местные бюджеты для повышения эффективности экономической, бюджетной и социальной политики в регионах.

Исходя из вышесказанного, необходимо продолжить совершенствовать законодательную базу и практику межбюджетных отношений. Следовало бы разработать соответствующую нормативную методику, определяющую создание всем регионам относительно разных условий для их развития, функционирования, возможности оказания минимальных услуг населению и их стоимости. Продолжить работу по совершенствованию оценки финансового потенциала субъектов Республики. Предусмотреть расходы на целевые программы оздоровления региональных финансов, предусмотреть их прочность и усилить контроль за их результативным и эффективным использованием.

Местные органы власти должны непременно иметь реальную бюджетную самостоятельность и, что не менее важно, нести полную ответственность за принимаемые решения. Мы полагаем, что для этого необходимо:

1. **стабильное закрепление доходных источников, отвечающее расходным полномочиям и ответственности властей разных уровней,**
2. **объективное и прозрачное бюджетное выравнивание, перераспределение ресурсов между регионами.**

До 1999 года распределение доходов и расходов между республиканским и местными бюджетами в Казахстане не стоило стабильного характера. Ежегодно в ходе разработки проекта закона о республиканском бюджете пересматривалась ответственность местных исполнительных органов за выполнение тех или иных государственных функций, что соответственно влияло на объем расходов местных бюджетов, а также влекло ежегодный пересмотр нормативов распределения регулируемых доходов государственного бюджета.

Так, в 1996 году в регулировке участвовали 4 вида налога:

1. акцизы по 100% (кроме Павлодарской области и г. Алматы по 20%),
2. подоходный налог с юридических лиц (от 10 до 100%),
3. подоходный налог с физических лиц (от 10 до 100%)
4. налог на добавленную стоимость (от 20 до 100%).

В 1997-1998 годах налог на добавленную стоимость из-за своей специфики полностью поступал в республиканский бюджет. По остальным налогам каждый год менялись проценты отчислений между республиканским и местными бюджетами [62].

В послании президента «Казахстан 2030» сказано, что «при помощи рынка мы должны создать и усилить конкуренцию между регионами по принципу: лучший регион тот, где выше уровень жизни. Производительные силы должны концентрироваться там, где есть лучшие условия. Соревновательность регионов должна строиться на их большей самостоятельности, особенно в вопросах бюджета, где чрезмерная централизация очевидна [63]»

В 1999 году в рамках осуществления реформы бюджетной сферы Министерством финансов РК был разработан Закон РК «О бюджетной системе», принятый Парламентом республики и подписанный Президентом РК 1 апреля 1999 года. Данный закон определяет новые, стабильные принципы построения межбюджетных отношений. Так, закреплены перечни поступлений, полностью зачисляемых, соответственно, в республиканский и местные бюджеты, и исходя из полномочий, компетенции центральных и местных исполнительных органов, разделены виды расходов, финансируемых, соответственно, из республиканского или местного бюджетов. При этом установлено, что сбалансированность местных бюджетов будет строиться на основе определения долговременных размеров официальных трансфертов между республиканским и местными бюджетами. При этом единственным инструментом регулирования взаимоотношений между республиканским и местными бюджетами являются субвенции бюджетные изъятия.

С 1999 года введен новый механизм взаимоотношений между республиканским и местными бюджетами - бюджетные изъятия, объемы которых определяются законом о республиканском бюджете. Размеры субвенций и бюджетных изъятий рассчитаны исходя из объемов расходов и доходов местных бюджетов [64].

Важно учесть, что единый подход к регионам заключается не в одинаковых нормативах отчислений, а в единой методологии, критериях, факторах, используемых при их исчислении. Учитывая существующие между регионами различия в природно-климатических условиях, а также некоторые другие значимые факторы, выделены три основные группы областей. Присвоенные нормативы являются соотношением расходов бюджетов области на одного жителя к расходам на одного жителя области первой группы, предопределяя региональную структуру бюджетов областей.

На основании этих нормативов и структуры были рассчитаны коэффициенты на 2001 год. Коэффициенты являются соотношением расходов на одного жителя из бюджета области к среднереспубликанскому уровню расходов на одного жителя. Коэффициенты и региональная структура расходов бюджетов областей на 2000 год являлись промежуточными значениями между соответствующими показателями 1999 и 2001 годов.

Все местные органы государственного управления содержатся за счет местных бюджетов, их численность и расходы определяются Акимами областей, городов Алматы и Астаны. Исходя из выполняемых местными исполнительными органами функций, определены направления расходования средств местных бюджетов. Так, средства местных бюджетов направляются на финансирование местных бюджетных программ, таких как, дошкольное, общее, среднее и средне профессиональное образование, правоохранительная

деятельность на местном уровне, гарантированный объем бесплатных медицинских услуг населению, иные специальные медицинские программы, программы занятости, жилищные программы, эксплуатация и реконструкция дорог местного значения и другие программы. Таким образом, основные расходы по выполнению функций государства в социальной сфере, обеспечению правопорядка несут местные бюджеты.

Еще одним важным позитивным моментом в сфере бюджетных взаимоотношений центра и регионов является то, что местным исполнительным органам разрешено осуществлять заимствование. Государственное заимствование местными исполнительными органами осуществляется в целях финансирования дефицита бюджета, связанного с финансированием региональных инвестиционных программ [65].

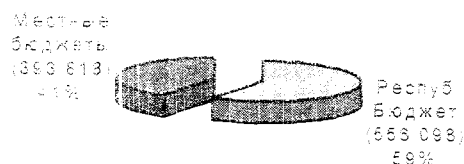
Таким образом, начиная с 1999 года, взаимоотношения между республиканским и местными бюджетами по распределению доходов переведены на стабильную и долговременную основу. Это призвано заинтересовать регионы в развитии своего налогового потенциала и снижать зависимость от республиканского бюджета, дает возможность формировать объемы местных бюджетов независимо от разработки республиканского бюджета.

В то же время новые взаимоотношения центра и регионов не способствуют увеличению поступлений в доход бюджетов и не решают проблемы снижения дотационности отдельных бюджетов.

Поэтому, присоединяясь к позиции З.Х. Какимжанова, мы считаем, что необходимо больше заинтересовывать территориальные органы власти в обеспечении доходной части как Республиканского, так и местного бюджета.

По уровню поступлению доходов в Павлодарскую область можно отнести к числу регионов самодостаточных по бюджетным расходам, способных обеспечить собственное самофинансирование.

Децентрализация финансов с усилением функций местных органов власти и управления в формировании и использовании бюджетных средств обосновывается приближенностью местных органов к местным условиям, их большей заинтересованностью в социально-экономическом развитии территории. Наглядно можно видеть распределение расходов между уровнями бюджетной системы в 2002 году на рисунке 1.



Как видно из приведенных диаграмм местные бюджеты имеют более социальную направленность.

Не в полной мере управление государственными расходами производится на основе расширения и развития нормативно-правовой базы.

В рассматриваемой сфере деятельности государства еще немало проблем. Не отсутствие законодательной базы, а от ее несовершенствования вопросы местного самоуправления «разбросаны», нечетки.

Вопрос вопросов — обеспеченность местных бюджетов собственными доходными источниками. Законов много, а проблема не решена.

Центральные органы власти полностью отказаться от проведения региональной политики не могут хотя бы в силу политических соображений.

Исходя из вышеизложенного следует продолжить дальнейшее совершенствование бюджетного планирования и межбюджетных отношений, создание прозрачной, стабильной и эффективной системы формирования республиканского и местных бюджетов. Не следует допускать принятия решений государственными органами власти, неподкрепленных ресурсами, а тем более перекладывать решение проблем на недостаточно обеспеченных финансовыми ресурсами районные бюджеты.

Необходимо обеспечить четкое разделение расходных полномочий, ускорить разработку и принятие норм минимальной обеспеченности регионов, при этом возрастает необходимость дополнительных критериев, обосновывающих те или иные параметры местного бюджета и особенно районных бюджетов. [66].

Представляется целесообразным шагом передать в доходную часть бюджета Павлодарской области:

1. **часть таможенных платежей** — поскольку из центра очень трудно контролировать работу всех таможенных постов. Акимы и территориальные органы находятся ближе к таможенным постам и имеют больше информации об их работе. Поэтому, если у акимов и территориальных органов будут определенные финансовые стимулы, то они будут организовывать контроль за деятельностью таможенных постов и проверять растаможенность грузов.

2. **налог на добавленную стоимость (НДС)** — поскольку сфера оптового и розничного товарооборота, имея большой наличный товарооборот, легко уходит от налогов. Передача НДС в ведение территориальных органов позволило бы легко решить проблему правильной организации торговли в сфере продажи товаров и услуг.

3. **земельный налог** — способен заинтересовать территориальные органы управления в эффективном использовании земельных ресурсов при больших правах и ответственности по планированию и взиманию платы по использованию земли,

4. **дорожный и транспортный налоги** — дополнительный стимул территориальным органам управления ремонтировать и строить местные дороги.

5. **акциз на моторное топливо с розничной сети** [67].

По нашему мнению, территориальные органы местной власти в лице Акимов и маслахатов должны непременно нести ответственность за расширение налогового поля, рост экономики, рабочих мест, юридических лиц и налогоплательщиков, а система сбора и ответственность за сбор налогов

должна лежать на министерстве государственных доходов, критерием оценки которого должно быть отношение собираемых налогов к ВВП. По налогам, которые идут в местный бюджет, необходимо создание институтов, которые станут прообразом муниципальных налоговых служб.

Главная задача в разделении доходной части бюджета состоит в создании стимулов для территориальных органов местного государственного управления в повышении эффективности и экономической отдаче от предприятий, находящихся, на вверенных им территориях.

В заключении можно сделать вывод, что взаимоотношения между центром и областями должны быть стабильными в среднесрочной перспективе и нацелены на поощрение развития реального сектора, что обеспечивает занятость населения и приводит к расширению налогооблагаемой базы и, как следствие, к увеличению доходов областей. Дальнейшее совершенствование межбюджетных взаимоотношений потребует разработки методики расчета выравнивающих трансфертов. Мы считаем, что стабильные и справедливые взаимоотношения центра и регионов, областей и района, должны содействовать обеспечению основных приоритетов социально-экономического развития страны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Выводы по результатам диссертационного исследования. Государственное управление — это исполнительная и распорядительная деятельность по непосредственной, практической организации общественных процессов в развитии общества. Поэтому государство выполняет разнообразные функции и все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. С методологической точки зрения основу функций государственного управления составляют: постановка целей (задач), планирование, организация, регулирование, координация, контроль и др.

Характеристика зарубежного опыта децентрализации государственной власти и формирования местного самоуправления, проведенная на примере Франции, Киргизии и России, убедительно показывает общемировую тенденцию муниципализацию государственного управления. Это связано с тем, что человек должен получать необходимую поддержку в той среде, где он живёт и работает, где легко оценить его подлинные потребности. Поэтому всё большая тяжесть принятия решений в сфере социального управления перекладывается на органы местного самоуправления, полномочия которых распространяются на вопросы местного значения, имеющие отношение к управлению коммунальным хозяйством, жилым фондом территории, местными дорогами, благоустройством территории, санитарным состоянием и др.

Местное самоуправление на данный момент в чистом виде в Казахстане отсутствует. Обсуждение законопроекта «О местном самоуправлении» продолжается почти 10 лет. Тем не менее, существуют правовые предпосылки для его функционирования — некоторые положения «Стратегии 2030» и в статье 89 Конституции Республики Казахстан: «признаётся местное самоуправление, обеспечивающее самостоятельное решение населением вопросов местного значения» [68].

Главная проблема заключается в осознании широким общественным мнением актуальности, важности и незаменимости местного управления и самоуправления. Нам представляется, что в сложившихся условиях процесс децентрализации власти «снизу» является для Казахстана вряд ли возможным.

Единственный выход из создавшегося положения — децентрализация «сверху». Так, в Послании народу Казахстана на 2003 год Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев отметил, что «мы и впредь будем настойчиво и энергично проводить работу по совершенствованию государственного строительства, развитию местного государственного управления и самоуправления» [69]. В этой связи решение проблемы местного государственного управления и самоуправления, условно, приобретает особую актуальность. В главном стратегическом документе «Казахстан-2030» Глава государства отмечает: «Децентрализация власти и передача полномочий на более низкие уровни, непосредственно соприкасающиеся с объектами их усилий, столь очевидны, что центральные и иные государственные органы в

последующем будут вынуждены постоянно доказывать на деле свою нужность и полезность» [70].

Чтобы в целом успешно решить эту глобальную задачу, поставленную Президентом страны, основываясь на зарубежном опыте децентрализации государственной власти и формирования местного самоуправления Франции, Киргизии и России, а также методологических разработках казахстанских учёных и политиков мы предлагаем решить несколько назревших уже сегодня проблем:

1. исключить дублирование функций между центральными и местными органами государственного управления.

2. разграничить предметы ведения и полномочий по уровням местного управления.

3. разграничить коммунальную собственность по уровням местного государственного управления.

4. создать полноценные механизмы управления на самом низшем сельском, поселковом, городском (районного значения) уровне власти.

Во второй главе нашей работы мы рассмотрели механизм децентрализации государственной власти от центра к регионам на примере Павлодарской области.

Как показало исследование экономического положения региона, в настоящее время в Павлодарской области созданы определённые экономические предпосылки децентрализации власти – это устойчивое социально-экономическое развитие и относительная экономическая самостоятельность, обусловленная хорошим уровнем развития промышленного производства.

Для изучения социальных предпосылок децентрализации автором было проведено социологическое исследование в городе Павлодаре. С помощью анкетного опроса, проведённого в апреле-мае 2004 года было опрошено 387 жителей Павлодара. Социально-демографическая структура выборочной совокупности формировалась с особым вниманием к репрезентативности, так в необходимой пропорции был представлен весь спектр половозрастной структуры и лица практически всех национальностей – казахи, русские, украинцы, немцы, поляки, татары, ингуши и т.д. Однако существенных отличий в ответах представителей разных социальных групп на вопросы анкеты не наблюдалось.

Результаты опроса показывают высокую гражданскую активность респондентов в работе общественных объединений - 24% (76% - не состоят ни в каких). Так, 34% респондентов состоят в клубах по интересам (фитнеса, шахматистов, кинешологов, различных молодёжных организациях и т.д.), 4% - в религиозных объединениях (церквях, мечетях, домах молитвы), 5% в коммерческих объединениях, в частности в товариществах, АО, 5% - в политических партиях, 1% - в общественных некоммерческих фондах, 3% - в различных других организациях (профсоюзах и т.д.).

Ответы на вопрос «Способны ли вы действовать в общих интересах с другими людьми?» показывают очень высокую - 99% способность жителей Павлодара действовать в общих интересах. Однако, если имеется одна общая

цель, то возможность действовать в общих интересах достигает наибольших показателей – 74%.

Среди проблем, больше всего беспокоящих респондентов были отмечены: разгул преступности – 57%, рост безработицы – 55%, рост цен – 43%, экологические проблемы – 39%, чрезмерное расслоение на богатых и бедных – 36%, снижение уровня жизни широких слоёв населения – 33%, коррумпированность чиновников всех уровней – 32%, слабость, бессомошность и некомпетентность местной власти – 26%, снижение уровня культуры и образования – 21%, проблемы отсутствия демократии – 16% и т.д.

Возможной причиной столь высокой оценки указанных проблем является необходимость коренного реформирования всей системы государственного управления. Так 72% опрошенных считают, что народ не имеет возможности осуществлять власть в Казахстане (8% - считают что в настоящее время народ имеет возможность осуществлять власть в Казахстане, 20% - затруднились ответить).

Думается, ряд проблем, отмеченных респондентами, вполне может быть решен на местном уровне, с помощью создания соответствующих комитетов местного самоуправления. В то же время существующие примитивнейшие формы местного самоуправления имеют крайне отрицательную оценку в глазах респондентов. Так отрицательно оценивают КСК – 56% (21% - оценивает положительно, 23% - затруднились ответить), Маслихаты – 35% (17% - оценивает положительно, 46% - затруднились ответить) и советы домов кварталов, микрорайонов – 36%, (18% - оценивает положительно, 46% - затруднились ответить). Как показывают данные, по поводу оценки работы Маслихатов и советов домов, кварталов, микрорайонов почти половина респондентов затруднилась с ответом, поскольку об их деятельности не поступает никакой информации.

Опрос подтвердил необходимость тщательного анализа различных факторов при формировании новой модели региональной и местной власти. Так, 49% опрошенных хотели бы участвовать в управлении делами своей территории (22% - не хотели бы участвовать в управлении, 29% - затруднились ответить).

Данные исследования показывают наличие в казахстанском обществе серьезных социальных предпосылок децентрализации власти, в частности на этот факт указывает 53% респондентов считающих, что Казахстану необходим институт местного самоуправления (21% - считает, что местное самоуправление Казахстану не нужно, 26% - затруднились ответить).

Таким образом, исследование выявило необходимость реорганизации централизованной государственной системы управления на местном и региональном уровне.

Поэтому уже сегодня можно передать на местный уровень следующие функции государственные функции регулирования, координации и контроля:

1. В экономической сфере:
 - * регулирование тарифов на коммунальные услуги,
 - * оказание поддержки развитию малого бизнеса,

- заключение контрактов с предприятиями на предоставление льгот и преференций по налогам и сборам, осуществляемым в местный бюджет,
- контроль над производством и оборотом отдельных видов подакцизной продукции,
- постлицензионный контроль,
- постприватизационный контроль,
- контроль за соблюдением прав потребителей услуг транспорта и связи,
- аттестацию физических и юридических лиц, занятых в сфере оказания услуг по воспроизводству скота и птицы. энергетический надзор над местными сетями.
- контроль за сохранением водных и лесных ресурсов,
- контрольно-надзорные функции в сфере строительства,
- контрольно-надзорные функции в сфере земельных отношений,
- приостановку хозяйственной деятельности в случае нарушения экологических требований.

2. В социальной сфере:

- охрану территории от завоза и распространения карантинных заболеваний,
- контрольно-надзорные функции в сфере общественного питания,
- обеспечение санитарно благополучия населения,
- профилактику заболеваний и обеспечение населения и лечебно профилактических организаций лекарственными средствами,
- формирование заявки на получение лимита водопользования по району и его распределение по водопользователям.

Как показало исследование, функции, предполагаемые к передаче на сегодняшний день не обеспечены адекватными полномочиями и необходимыми ресурсами. Всё это требует проведения работ по совершенствованию нормативно-правовой базы, регламентирующей организационные, правовые, экономические и бюджетные аспекты местного государственного управления.

Что в бюджетной сфере вызывает необходимость:

1. закрепления доходных источников, отвечающих расходным полномочиям и ответственности властей разных уровней,
2. объективного и прозрачного перераспределение ресурсов между регионами.

Мы считаем, что необходимо больше заинтересовывать территориальные органы власти в обеспечении доходной части как Республиканского, так и местного бюджета. Местные органы власти должны иметь реальную бюджетную самостоятельность. Нам представляется целесообразным шагом передать в доходную часть бюджета Павлодарской области:

- корпоративный подоходный налог с юридических лиц,
- налог на добавленную стоимость (НДС) на произведённые товары, выполненные работы и оказанные услуги на территории Павлодарской области – 50 %,
- часть таможенных платежей (до 50 %),

- плату за пользование животным миром Павлодарской области,
- плату за пользование судоходными водными путями Павлодарской области,
- сбор за регистрацию речных и маломерных судов,
- сбор за выдачу разрешения на использование радиочастотного спектра телевизионными и радиовещательными организациями, осуществляющих вещание в пределах Павлодарской области,
- сбор за государственную регистрацию лекарственных средств, производимых и реализуемых в Павлодарской области.

Главная задача в разделении доходной части бюджета состоит в создании стимулов для территориальных органов местного государственного управления в повышении эффективности и экономической отдачи от предприятий, находящихся на вверенных им территориях.

По нашему мнению органы местной власти в лице Акимов и маслихатов должны непременно нести ответственность за расширение налогового поля, рост экономики, рабочих мест, юридических лиц и налогоплательщиков. Сама система сбора и ответственность за сбор налогов должна лежать на министерстве государственных доходов, критерием оценки которого должно быть отношение собираемых налогов к ВВП. По налогам, которые идут в местный бюджет, необходимо создание институтов, которые станут прообразом муниципальных налоговых служб.

Таким образом, взаимоотношения между центром и областями должны быть нацелены на поощрение развития реального сектора, что обеспечивает занятость населения и приводит к расширению налогооблагаемой базы и увеличению доходов областей. Дальнейшее совершенствование межбюджетных отношений потребует разработки методики расчета выравнивающих трансфертов. Стабильные и справедливые взаимоотношения центра и регионов, областей и района, должны содействовать обеспечению основных приоритетов социально-экономического развития страны.

Проведенное исследование выявило, что разделение полномочий между уровнями государственной власти и децентрализацию от центра к регионам следует непременно сочетать с совершенствованием системы межбюджетных отношений и претворять в жизнь в параллельно-последовательном режиме.

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Работа имеет важное социокультурное значение, поскольку раскрывает и обосновывает практическую важность и необходимость самоорганизации и свободной реализации инициативы граждан, примеряя представителей различных политических, религиозных и социальных сил и организаций, тем самым способствует консолидации гражданского общества вокруг стратегического замысла Президента Н.А. Назарбаева. Основные положения и выводы данной работы могут быть использованы в формировании социально-педагогических обучающих программ предназначенных для широкого круга представителей НПО и политических партий, а также при создании материалов курсов повышения квалификации для государственных служащих и руководителей.

Методологические разработки диссертации могут быть использованы при изложении материала в учебных пособиях, предназначенных для студентов специальностей 522230 «Менеджмент» и 522630 «Государственное и местное управление».

Основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы государственными служащими и руководителями различных уровней при принятии управленческих и политических решений, касающихся конкретных проблем развития экономической и социальной сферы региона, а также при дальнейшем совершенствовании законодательной базы Республики Казахстан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Комаров О.Е. Зарубежный опыт формирования территориальных основ местного самоуправления (на материалах Российской Федерации) / «Социальные и экономические аспекты развития региона: потенциал, проблемы и перспективы» Материалы III Международной научно-практической конференции, 9-10 октября 2003 года. – Павлодар, 2003. – С. 110.
2. Назарбаев Н.А. Казахстан 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны к народу Казахстана. / Казахстанская правда, 11 октября 1997.
3. Назарбаев Н.А. Послание Президента народу Казахстана на 2004г. Стенографический отчет.
4. Постановление Правительства РК от 10 февраля 2003 года № 147 «О концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений».
5. Л.Н. Бурлаков. Местное государственное управление и самоуправление. / Под общей редакцией докт. экон. наук А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2002. – 94 с.
6. Peter F. Drucker. A New Discipline. Success! January-February. New York, 1987. – P. 18.
7. Теория управления социалистическим производством: учебник для студентов инж-экон. спец. вузов / Под редакцией О.В. Козловой. – М.: Экономика, 1983. – С.292.
8. Попов Г.Х. Эффективное управление. – М.: Экономика, 1985. – С. 13.
9. Ибрагимов Х.Ю. Административное право Республики Казахстан. Алматы: Данекер, 2000. – С. 7.
10. Атаманчук Г.В. Управление: социальная ценность и эффективность. М.: РАГС, 1995. – С. 19.
11. Конституции 16 стран мира: Сб. конституций стран-членов СНГ, Балтии и ряда др. государств мира // Сост. Ж.Баишев, К. Шакиров. Алматы, 1995. 576с.
12. Ибрагимов Х.Ю. Административное право Республики Казахстан. Алматы: Данекер, 2000. – С. 9.
13. Пикулькин А.Б. Система государственного управления. М., 1997. – С. 167.
14. Постановление Правительства РК от 10 февраля 2003 года № 147 «О концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений».
15. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990. – С. 124.
16. Постановление Правительства РК от 10 февраля 2003 года № 147 «О концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений».

17. Комаров О.Е. Понятие и сущность правового государства // Вестник Павлодарского Университета. – Павлодар: Павлодарский университет, 2003. № 1. – С. 72-75.
18. Силин А.Н. Социологические исследования и социологический мониторинг в системе социального управления регионом. Менеджмент в социальной сфере. / Под ред. А.Н. Силина. Вып. 5. Тюмень: Вектор Бук, 2003. – С. 5.
19. Авахьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России. – М., 1994.
20. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995года. Алматы, 1998. – 100 с.
21. Образцова. О.Ю., Натарева Ю.Н., Литвинов В.В. Гражданское участие: реальность и перспективы, или как могут жители влиять на принятие решений? – Усть-Каменогорск: Альфа-Пресс, 2004. – С. 9-10.
22. Бисенбаев А.К. Становление местного самоуправления и ментальность населения Казахстана // О местном самоуправлении: реалии, проблемы, перспективы. Информационно-аналитический бюллетень № 4, Астана, 2000.
23. Назарбаев Н.А. Основные направления внутренней и внешней политики на 2003 год. Послание президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. - 2002. - 30 апреля.
24. Назарбаев Н.А. Стратегия развития казахстанского общества «Казахстан-2030» Казахстанская правда. - 1997. - 11 октября.
25. Бурланов Л.Н. Местное государственное управление и самоуправление. / Под общей редакцией докт. экон. наук А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2002. – С. 66-69.
26. Минеж К. Организация государственного управления: централизация-децентрализация. В сб. «Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации» / Под общ. редакцией доктора экономических наук А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – С. 372-380.
27. Мухаметкарим А.М., Джакупов Н.Б. Некоторые вопросы местного государственного управления и самоуправления. В сб. «Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации» / Под общ. редакцией доктора экономических наук А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – С. 174-179.
28. Сапаргалиев Г.С. С правовой основе местного самоуправления // Материалы Конференции «Децентрализация и развитие местного управления в Казахстане: приоритеты и подходы» 2 декабря 1999г. Астана. - С. 68.
29. Образцова. О.Ю., Натарева Ю.Н., Литвинов В.В. Гражданское участие: реальность и перспективы, или как могут жители влиять на принятие решений? – Усть-Каменогорск: Альфа-Пресс, 2004. – С. 34.

30. Круай К. Децентрализация во Франции. В сб. «Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации» // Под общ. редакцией доктора экономических наук А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. - С. 364-372.
31. Токвиль А. Демократия в Америке. / Перевод с французского, М.: Прогресс, 1992. - 559с.
32. OECD, National Accounts. Paris, 2001.
33. Конституция Французской Республики. В сб. конституций стран-членов СНГ, Балтии и ряда др. государств мира // Сост. Ж.Баишев, К. Шакиров. Алматы, 1995. - С.503-525..
34. Миеш К. Организация государственного управления: централизация-децентрализация. В сб. «Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации» / Под общ. редакцией доктора экономических наук А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – С. 372-380.
35. Конституция Кыргызской Республики. В сб. конституций стран-членов СНГ, Балтии и ряда др. государств мира // Сост. Ж.Баишев, К. Шакиров. Алматы, 1995. - С. 137-165.
36. Бурлаков Л.Н. Местное государственное управление и самоуправление. / Под общей редакцией докт. экон. наук А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2001. - С. 76-81.
37. Симонов С.Г. Проблемы и перспективы формирования единого социально-экономического пространства стран СНГ. / «Проблемы и перспективы социально-экономического развития стран постсоветского пространства»: Материалы международной научно-практической конференции, посвящённой году Казахстана в России. – Тюмень: Вектор Бук, 2003. - С. 37-42.
38. Ватахов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методе хозяйства. М.-Л. 1928.
39. Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35.
40. Конституция РФ. М., 1996.
41. Муниципальное право Российской Федерации. Основные законодательные акты. Пермь, 1996. - С. 7
42. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1997. - С. 528.
43. Закон Свердловской области "Об административно-территориальном устройстве Свердловской области" Собрание законодательства РФ. 1995. № 35.
44. Выдрин И.В., Кокотков А.Н. Муниципальное право России. – М., 2000. - С. 120.

45. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. "О закрытом административно-территориальном образовании" в ред. Федерального закона от 28 ноября 1996 г. // Ведомости РФ. 1992. № 33. Ст. 1915; СЗ РФ. 1996. № 49.
46. Есильев В. Готовится важнейший закон. Не допустить бы ошибок // Российская Федерация. - 1994. № 13. - С. 16.
47. Калимбетов К.Н. Основные аспекты децентрализации и роль местных органов управления в Казахстане // Материалы Конференции «Децентрализация и развитие местного управления в Казахстане: приоритеты и подходы» 2 декабря 1999г. Астана. - С.18.
48. Казахстан в цифрах. Статистический сборник. / Под ред. А.А. Смаилова / Алматы, 2002. – С. 71-73.
49. Краткий статистический ежегодник Казахстана. / Под ред. К.С. Абдиева / Алматы, 2003. – С. 8.
50. Концепция региональной политики Республики Казахстан на 2002-2006 годы. В сб. «Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации» / Под общ. редакцией доктора экономических наук А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. - С. 96.
51. Бурлаков Л.Н. Местное государственное управление и самоуправление. / Под общей редакцией докт. экон. наук А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2002. – С. 24-35.
52. Бурлаков. Л.Н. Местное государственное управление и самоуправление. / Под общей редакцией докт. экон. наук А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2002. – С. 44-46.
53. Бурлаков Л.Н. Модели местного самоуправления: проблемы выбора и адаптации для Казахстана: Лекция. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2003. – С. 4.
54. Исмаев Б.А. Разграничение полномочий между уровнями государственного управления и совершенствованию межбюджетных отношений. В сб. «Функционирование местных органов государственной власти Республики Казахстан: законодательные основы и научно-методические рекомендации» / Под общ. редакцией доктора экономических наук А.С. Серикбаева – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2004. – С.183-186
55. Бурлаков. Л.Н. Местное государственное управление и самоуправление. / Под общей редакцией докт. экон. наук А.С. Серикбаева. – Астана: Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан, 2002. – С. 46-47.
56. Таранов А.А. Местное самоуправление. (Проблемы организации.) Учебно-информационное издание. Алматы: Жети жаргы. 1997. – 16 с.
57. Костенко Т.А. Бюджетная политика государства и её влияние на устойчивое развитие региона в современных условиях. // Вестник Павлодарского университета. 2003, № 4. – С. 10.

58. Региональная политика России: концепции, проблемы решения. // Российский экономический журнал. 1993, №12. - С. 56-59.
59. Региональная политика РК: Экономический механизм реализации. / Отв. ред. М.Б. Кенжигузин. - Алматы: Институт экономики МН-АН РК, 1998. - С. 149-156.
60. Есенбаев М.Т. Межбюджетные отношения в Казахстане: проблемы и необходимые реформы. // Материалы Конференции «Децентрализация и развитие местного управления в Казахстане: приоритеты и подходы» 2 декабря 1999г. Астана. - С. 73-76.
61. Костенко Т.А. Специфика межбюджетных отношений в Республике Казахстан. // Вестник Павлодарского университета. 2003, № 2. – С. 17.
62. Налоговый кодекс РК.
63. Казахстан-2030. Послание Президента страны народу Казахстана. - Алматы, 1998. - С. 159.
64. Есенбаев М.Т. Межбюджетные отношения в Казахстане: проблемы и необходимые реформы. // Материалы Конференции «Децентрализация и развитие местного управления в Казахстане: приоритеты и подходы» 2 декабря 1999г. Астана. - С. 73-76.
65. Махмутова М. Совершенствование механизма межбюджетных отношений в РК. - Алматы, 2001. – С. 19.
66. Костенко Т.А. Бюджетная политика государства и её влияние на устойчивое развитие региона в современных условиях. // Вестник Павлодарского университета. 2003, № 4. – С. 10-11.
67. Какимжанов З.Х. Источники формирования доходов местных бюджетов. // Материалы Конференции «Децентрализация и развитие местного управления в Казахстане: приоритеты и подходы» 2 декабря 1999г. Астана. - С. 77-80.
68. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995года. Алматы, 1998. – 100 с.
69. Назарбаев Н.А. Основные направления внутренней и внешней политики на 2003 год. Послание президента страны народу Казахстана // Казахстанская правда. - 2002. - 30 апреля.
70. Назарбаев Н.А. Стратегия развития казахстанского общества «Казахстан-2030» Казахстанская правда. — 1997. — 11 октября.

АНКЕТА

В целях повышения эффективности управления социальными организациями и процессами на региональном и местном уровне мы просим вас ответить на вопросы анкеты. Опрос является анонимным, поэтому свою фамилию указывать не надо.

Вся информация, заносимая в анкету, **строго конфиденциальна** и предназначена для использования **в исключительно научных целях**.

Для заполнения анкеты, необходимо зачеркнуть (или закрасить) цифру, стоящую рядом с выбранным вами вариантом ответа.

Заранее благодарим Вас за вашу помощь и ваши ответы!

1. Состоите ли вы в общественном объединении? (можно отметить несколько вариантов ответа)

- 1.1 в клубе по интересам (шахматистов, филателистов, кинологов)
- 1.2 в религиозном объединении (церкви, мечети, доме молитвы)
- 1.3 в коммерческом объединении (АО, товариществе)
- 1.4 в общественном фонде
- 1.5 в политической партии
- 1.6 не состою ни в каком
- 1.7 другое (напишите) _____

2. Способны ли Вы действовать в общих интересах с другими людьми?

- 2.1 да
- 2.2 да, если есть общий интерес
- 2.3 нет, т.к. будет трудно договориться
- 2.4 нет

3. Какие из перечисленных ниже проблем лично Вас больше всего беспокоит (назовите не более 4-х проблем)?

- 3.1 снижение уровня жизни населения
- 3.2 чрезмерное расслоение общества на богатых и бедных
- 3.3 рост безработицы
- 3.4 рост цен
- 3.5 разгул преступности
- 3.6 коррумпированность чиновников
- 3.7 недостаточный уровень развития демократии
- 3.8 слабость, беспомощность или некомпетентность органов местной власти
- 3.9 проблемы коммунального хозяйства (отопление, горячая вода, водоснабжение и т.п.)
- 3.10 межэтнические проблемы
- 3.11 экологические проблемы
- 3.12 снижение уровня культуры и образования
- 3.13 другие (напишите) _____

4. Хотели бы вы участвовать в управлении делами той территории, на которой вы проживаете?

4.1 да

4.2 нет

4.3 затрудняюсь ответить

5-7. Как вы оцениваете деятельность существующих форм местного самоуправления (один ответ в каждой строке)?

	положительно	отрицательно	затрудняюсь ответить
5. КСК	5.1	5.2	5.3
6. Маслихаты	6.1	6.2	6.3
7. Советы домов, кварталов, микрорайонов	7.1	7.2	7.3

8. Как вы считаете, необходим ли Казахстану институт местного самоуправления (собраний, сходов, курултаев и т.д. решающих самостоятельно вопросы местного значения)?

8.1 да

8.2 нет

8.3 затрудняюсь ответить

9. Обладает ли в настоящее время народ возможностью осуществлять власть в Казахстане?

9.1 нет

9.2 да

9.3 затрудняюсь ответить

10. Кто обладает реальной властью в Казахстане (не более 3-х ответов)

10.1 Президент

10.2 Акимы

10.3 Правительство

10.4 Парламент

10.5 Народ

10.6 Маслихаты

10.7 затрудняюсь ответить

11. Как вы считаете, должны ли быть выборными должности Акимов областного, районного и городского уровня?

11.1 да

11.2 нет

11.3 затрудняюсь ответить

12-20. Доверяете ли Вы перечисленным ниже органам власти и общественным структурам в том, что они действуют в интересах народа (один ответ по каждой строке)?

		полност ью доверяю	скорее доверяю	скорее не доверяю	полност ью не доверяю
12.	Президент	12.1	12.2	12.3	12.4
13.	Правительство (Кабинет министров)	13.1	13.2	13.3	13.4
14.	Парламент	14.1	14.2	14.3	14.4
15.	Аким Павлодарской области	15.1	15.2	15.3	15.4
16.	Аким г. Павлодара	16.1	16.2	16.3	16.4
17.	Областной маслихат	17.1	17.2	17.3	17.4
18.	Городской маслихат	18.1	18.2	18.3	18.4
19.	Препрезидентские политические партии (Асар, Отан и т.д.)	19.1	19.2	19.3	19.4
20.	Оппозиционные политические партии и движения (Коммунистическая партия Казахстана, ДВК и т.д.)	20.1	20.2	20.3	20.4

21. В течении какого времени Вы проживаете на территории Павлодарской области?

- 21.1 до 5 лет
- 21.2 от 5 до 10 лет
- 21.3 более 10 лет

22. Ваша национальность:

- 22.1 казах.
- 22.2 русск.
- 22.3 другой (написать) _____

23. Ваш возраст

- 23.1 до 18
- 23.2 от 18 - до 22
- 23.3 от 23 - до 30
- 23.4 от 31 - до 40
- 23.5 от 41 - до 60
- 23.6 старше 60

24. Ваш пол:

- 24.1 мужской
- 24.2 женский

25. Ваш социальный статус:

- | | |
|----------------------|------------------------|
| 25.1 рабочий | 25.5 безработный |
| 25.2 служащий | 25.7 пенсионер |
| 25.3 предприниматель | 25.8 другой (написать) |
| 25.4 студент | |
-

26. Уровень дохода вашей семьи в расчёте на одного человека (в тенге)

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| 26.1 до 5 000 | 26.4 от 20 001 до 30 000 |
| 26.2 от 5 001 до 10 000 | 26.5 от 30 001 до 50 000 |
| 26.3 от 10 001 до 20 000 | 26.6 свыше 50 001 |

27. Ваше образование:

- 27.1 начальное
- 27.2 среднее
- 27.3 средне-специальное
- 27.4 незаконченное высшее
- 27.5 высшее

28. Направление вашей профессиональной деятельности или профессиональной подготовки:

- 28.1 экономическое
 - 28.2 гуманитарное
 - 28.3 юридическое
 - 28.4 педагогическое
 - 28.5 техническое
 - 28.6 естественнонаучное
 - 28.7 другое (написать) _____
-

Благодарим Вас за помощь и сотрудничество!!!