



А. К. Кобеев*

СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КАЗАХСТАНЕ

Начавшийся в Казахстане в начале 1990-х годов процесс государственного строительства сопровождался становлением новых государственных структур и изменением характера деятельности органов государственной власти в новых условиях. Государственное управление, которое мы получили в наследство от Советского периода, не удовлетворяло требования рыночной экономики и строящегося государственного строя. Стремительный переход к рыночной экономике и всесторонняя либерализация хозяйственной деятельности оказали значительное влияние на функции и структуру государственного управления.

В результате проведенных широкомасштабных реформ сегодня в Казахстане сформирована система государственного управления, адаптированная к требованиям современной рыночной экономики, был начат процесс передачи центральными органами государственной власти функций и полномочий, а также ответственности в решении большинства вопросов территориального развития местному уровню государственного управления.

В настоящее время Казахстан продолжает масштабное реформирование своей системы государственного управления. Этот процесс является составной частью комплекса мероприятий, направленных на создание сильного, благополучного, устойчивого и процветающего государства. Целями данной реформы являются:

- реальное, быстрое и неуклонное повышение эффективности государственного управления на всех уровнях;
- создание независимого и профессионального государственного управления и центральной государственной службы, штат которых комплектуется на основе квалификации и деловых качеств сотрудников;
- повышение качества обслуживания и создание системы государственного управления, ориентированной на конечного потребителя услуг;
- совершенствование взаимодействия между государством и частным сектором.

Условно процесс развития системы местного государственного управления в Казахстане с момента обретения своей независимости можно разделить на четыре этапа.

Первый этап становления и развития системы местного государственного управления пришелся на 1990-1993 гг. и проходил под знаком перехода Казахстана к самостоятельному развитию, становления в стране основ суверенной государственно-административной системы. Главной характеристикой данного этапа было то, что основные изменения были направлены не столько на создание новой системы, сколько на разрушение существовавшей. Таким образом, суть произошедших тогда важнейших событий заключались в сломе существовавшей тогда тоталитарной системы управления и коренной реформы всей системы общественных отношений.

20 ноября 1990 г. был подписан Закон «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и

© Кобеев А. К., 2008

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



дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР», согласно которому было установлено, что Президент Казахской ССР является главой высшей исполнительной и распорядительной власти и учреждена должность Вице-президента Казахской ССР, избранием которого занимался Верховный Совет Казахской ССР по представлению Президента. Совет Министров был преобразован в Кабинет Министров¹.

Также необходимо отметить, что в достаточный промежуток времени с декабря 1991 г. по октябрь 1993 г. Верховный Совет юридически выступал в качестве высшего органа власти и реально располагал возможностью оказывать влияние на законодательство, внешнюю и внутреннюю политику, контролировать Правительство. Данное обстоятельство дает повод ряду казахстанских исследователей утверждать о существовании в этот период парламентской республики².

В этот период созданы основы слаженной вертикали исполнительной власти. В системе исполнительных органов появились новые структуры, которые обеспечили управление в сферах, ранее бывших де-факто вне юрисдикции республики, такие как министерство иностранных дел, обороны, внутренних дел, КНБ и многие другие.

Одним из важных законодательных актов, создавших правовую основу для развития системы местного государственного управления Казахстана накануне развала бывшего СССР, стал Закон Казахской ССР «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР»³. Согласно этому Закону главным местным представительным органом являлся Совет народных депутатов. На своей территории поселковые, сельские, аульные, районные и городские Советы объединяли и координировали деятельность всей системы местного самоуправления. Местные советы имели ряд полномочий для решения вопроса местного значения: образовывать свои органы для управления на своей территории экономическим, социальным, национально-культурным сегментом, обеспечивать комплексное социально-экономическое развитие территорий, то есть осуществлять социально-экономическую политику на местах.

Одним из главных недостатков Закона «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР» было то, что в нем конкретно не различались органы местного государственного управления и органы местного самоуправления, которые на самом деле олицетворяют два различных института управления.

В целом надо сказать, что у существовавшей системы местного государственного управления, параллельно олицетворявшей систему местного самоуправления, имелись серьезные изъяны.

Во-первых, на тот момент состав Совета народных депутатов был консервативным, что отрицательно сказывалось на проведении политики реформ на местах.

Во-вторых, с введением в феврале 1992 г. института глав местных администраций власть Советов на местах была сильно ограничена. Если раньше Советы имели собственные, образуемые ими и подотчетные им исполнительно-

¹ О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР: Закон Казахской ССР от 20.11.1990 г. // ВВС КССР. — 1990. — № 47. — С. 431.

² Малиновский В. А. Президентская или парламентская республика. Какая форма правления предопределена суверенному Казахстану? // Мысль. — 1993. — № 9. — С. 11.

³ О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР: Закон Казахской ССР от 15.02.1991 г. // ВВС КССР. — 1991. — № 9. — С. 118.



распорядительные органы, то теперь они лишались контроля за исполнительной властью. В распоряжение последней была передана и коммунальная собственность. В результате у местных Советов народных депутатов остались только полномочия по утверждению бюджета.

В-третьих, институт местного самоуправления не был закреплен в принятой 28 января 1993 г. Конституции Республики Казахстан. Вместо этого в ней было отражено только наличие местных представительных и исполнительных органов. При этом никаких разграничений между местным государственным управлением и самоуправлением не было.

В-четвертых, не получили должного развития институты общественного территориального местного самоуправления, ввиду отсутствия необходимой экономической базы.

В целом имевшаяся на этом этапе система государственного управления Казахстана была очень сильно централизованной, что было обусловлено такими факторами как построения основ государственности и проведение широкомасштабных рыночных преобразований. Таким образом, в этот период были заложены основы системы государственного управления.

Создаваемая практически заново структура государственного управления требовала новых подходов к организации работы государственного аппарата на всех уровнях. В данный период начинается поиск оптимальной для Казахстана модели организации государственной службы.

Второй этап развития системы государственного управления, пришедший на 1993-1995 г., характеризуется изменениями в политической системе общества в связи с принятием первой Конституции Республики Казахстан 28 января 1993 г. В этот период был законодательно закреплен базовый принцип разделения ветвей власти. Согласно Основному закону страны представительные, исполнительные и судебные органы страны были определены как самостоятельные ветви государственной власти. Данная Конституция заложила не только основу строительства национально-государственной независимости, но и начало структурной реформе государственно-управленческой системы.

10 декабря 1993 г. был принят Закон «О местных представительных и исполнительных органах в Республике Казахстан»⁴, который внес коренные изменения в название, структуру и полномочия местных органов исполнительной власти. В частности, произошла трансформация исполнительных комитетов в местные администрации, местные представительные органы в маслихаты, все представительные и исполнительные органы вошли в состав местного государственного управления и т. д. Взаимоотношения маслихатов и местных администраций строились на принципах разделения их функций и самостоятельного осуществления ими собственных полномочий и, главное, подконтрольности местной администрации маслихату по вопросам, установленным данным законом. В целом местные представительные и исполнительные органы обеспечивали выполнение территориальных программ социально-экономического развития.

Однако в этом Законе не было понятия местного самоуправления. Вместо этого понятия появилось понятие «собрание представителей граждан поселка, аула (села), аульного (поселкового) округа». На местах существовали некоторые признаки местного самоуправления, как уличные, домовые комитеты и т. п.

Изменения коснулись Верховного Совета Республики Казахстан в связи с приспособлением его к новой системе государственного управления. Упразднен

⁴ О местных представительных и исполнительных органах власти Республики Казахстан: Закон РК от 10.12.1993 г. // ВВС КССР. — 1993. — № 23-24. — С. 516.



Президиум Верховного Совета, тем самым он стал исключительно высшим законодательным органом страны. Тем не менее, он имел широкие полномочия, которые позволяли ему вмешиваться в деятельность Президента и исполнительной власти. В новой Конституции полномочия Верховного совета были размыты, к тому же однопалатный парламент не справлялся с огромным объемом законотворческой работы, необходимой для становления и развития государства. Все это привело к самороспуску Верховного совета в конце 1993 г.

В 1994 г. состоялись выборы нового состава Верховного Совета, но год спустя в марте 1995 г. новый состав Верховного совета признан нелегитимным и был распущен. В этих условиях, которые могут характеризоваться как парламентский кризис, весной 1995 г. началась разработка нового проекта Конституции.

В целом, по мнению многих исследователей, данный этап характеризуется как смешанная форма правления (полупрезидентский), когда полномочия представительных органов были ограничены⁵. Но вместе с тем в Конституции не говорится об установлении президентской формы правления, однако в ней уже закреплены признаки и важные начала президентской республики⁶.

Третий этап реформирования системы местного государственного управления системы государственного управления охватывает период с 1995 г. по 2001 г. Его основной характеристикой стали продолжение реформ в системе государственных институтов и процесс создания сегодняшнего стержня государственно-политического устройства Казахстана. Наступление данного этапа связано с принятием ныне действующей Конституции 30 августа 1995 г. Согласно Конституции был образован двухпалатный парламент (Сенат, Мажилис). Данная Конституция установила президентскую форму правления. Президент получил конституционные полномочия осуществлять согласование действий всех трех ветвей власти. Конституция также законодательно закрепила систему местного государственного управления (ст. ст. 85-88) и местного самоуправления (ст. 89).

Ориентиры развития системы государственного управления определены в долгосрочной Стратегии развития нашего государства «Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев»⁷, которая была озвучена Главой государства в октябре 1997 г. Одной из ключевых задач государства в данном документе определено создание эффективной современной государственной службы и структуры государственного управления.

Устанавливались семь основных принципов создания эффективной системы государственной власти:

Первым принципом была обозначена необходимость создания компактного и профессионального Правительства, сконцентрированного на выполнении лишь нескольких наиболее важных функций.

Вторым принципом стала необходимость работы органов власти по программам действий на основе стратегий.

Третий принцип — необходимость создания четко налаженной системы межведомственной координации.

Четвертый принцип — повышение полномочий и ответственности министров, их подотчетность и стратегический контроль за их деятельностью.

⁵ Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан: Научное издание. — Алматы: КИСИ, 2005.

⁶ Ашимбаев М. С. Формирование института президентства в ходе политического транзита в Казахстане [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://centralasia.org/newsA.php4?st=1027888740>.

⁷ Послание Президента страны народу Казахстана 1997 года «Казахстан — 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев». Казахстан-2030. — Алматы: ЮРИСТ, 2001.



Пятым принципом стала децентрализация внутри министерств, от центра к регионам и от государства к частному сектору.

Шестой принцип — создание эффективной системы противодействия коррупции.

Седьмой принцип — улучшение системы найма, подготовки и продвижения кадров.

Таким образом, была поставлена стратегическая задача «создать для Казахстана эффективную, современную государственную службу и структуру управления, которая была бы оптимальной для рыночной экономики; сформировать правительство, способное реализовать приоритетные цели; построить государство, стоящее на страже национальных интересов»⁸.

Указом Президента Республики Казахстан от 28 января 1998 г. № 3834 разработана в соответствии с настоящей Стратегией развития Казахстана до 2030 г. Программа действий Правительства РК на 1998-2000 г., где основными задачами стали:

- межведомственная координация;
- повышение полномочий и ответственности министров;
- децентрализация государственных функций;
- совершенствование системы отбора и продвижения госслужащих;
- нормативное правовое обеспечение государственной службы;
- борьба с коррупцией⁹.

Успешное решение этих задач предполагает, что государственное управление должно стать системным, для каждого уровня управления должны быть четко определены функции и полномочия, подкрепленные финансовыми ресурсами, обеспечена межведомственная координация, создана законодательно — правовая база для эффективного функционирования всех уровней власти.

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

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

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

С принятием Закона Республики Казахстан от 24 декабря 1996 г. «О бюджетной системе», а также внесением изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Казахстан было начато урегулирование вопросов закрепления за каждым уровнем власти полномочий и ответственности по осуществлению государственных функций, а также их упорядочению. В целом было завершено построение базовых основ государственной системы управления с центрального до местных.

⁸ Там же.

⁹ О мерах по реализации Стратегии развития Казахстана до 2030 года: Указ Президента Республики Казахстан от 28.01.1998 г. // САПП РК. — 1998. — № 2.



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

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

Четвертый этап реформирования системы государственного управления в Казахстане берет свое начало с 2001 г. К тому периоду была сформирована законодательная база функционирования государственного управления.

В январе 2001 г. принят Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», который определил функции, положение, полномочия и иерархию местных органов государственной власти. Данный закон устранил некоторые пробелы предыдущего закона. Постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 октября 2004 г. № 1022 «Об утверждении типовой структуры местного государственного управления Республики Казахстан» утверждена типовая структура местного государственного управления. В структуре акиматов были определены департаменты, управления и отделы¹⁰.

Совершенствование местного управления в Казахстане является в настоящее время одним из ключевых вопросов дальнейшего развития. Не случайно вопросы децентрализации и местного самоуправления переместились в центр общественного внимания. Социально-экономическая политика государства реально осуществляется через органы местного управления, именно здесь происходит контакт населения с государством. Поэтому огромное значение для общества имеет построение эффективной системы местного управления.

Главным направлением совершенствования местного управления в современном мире является децентрализация государственных функций, что подразумевает, прежде всего, передачу определенных функций государства органам местного самоуправления, которые несут полную политическую ответственность перед населением за их исполнение.

Казахстан с учетом мирового опыта выбрал модель децентрализации, наиболее адекватную нашей истории и существующим реалиям и на этом пути добились немало.

Бюджет является основным инструментом государства по обеспечению выполнения им своих функций, реализации мер государственной политики. Поэтому требуется формирование оптимальной модели межбюджетных

¹⁰ Об утверждении типовой структуры местного государственного управления Республики Казахстан: Постановление Правительства Республики Казахстан от 04.10.2004 г. // САПП РК. — 2004. — № 37.



отношений, обеспечивающей все уровни государственного управления достаточными финансовыми средствами для осуществления возложенных на них функций, основанной на принципах стабильности и прозрачности взаимоотношений, а также стимулирующей проведение эффективной бюджетной политики.

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

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

С принятием Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», новой редакции Закона Республики Казахстан от 1 апреля 1999 г. «О бюджетной системе», а также внесением изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Казахстан были урегулированы вопросы закрепления за каждым уровнем власти полномочий и ответственности по осуществлению государственных функций, а также их упорядочению. В целом было завершено построение базовых основ государственной системы управления.

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

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

Сбалансированность местных бюджетов достигается путем выделения субвенций из вышестоящих бюджетов и осуществления бюджетных изъятий из нижестоящих бюджетов.

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

В 2002 г. по поручению Президента Правительством Республики Казахстан была разработана концепция разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений.

В Концепции разграничения полномочий между уровнями государственного управления и совершенствования межбюджетных отношений приоритетными задачами первого этапа становления реального самоуправления в Республике Казахстан считаются:



- реформирование системы местного государственного управления в рамках общей стратегии развития казахстанской государственности;
- разработка модели местного самоуправления в республике, определение его места и роли в системе управления;
- законодательное обеспечение местного самоуправления;
- децентрализация и разграничение полномочий и функций между органами государственного управления и местного самоуправления;
- создание финансовых, материально-технических и организационных предпосылок становления системы местного самоуправления;
- подготовка кадров для органов местного самоуправления.

Из всех этих задач на сегодня частично выполнен только пункт, обозначивший разграничения полномочий между органами государственного управления. Остальные четыре приоритетных задач остались лишь на словах.

С целью разграничения полномочий посредством оптимального распределения функций, полномочий и ответственности между уровнями власти от центрального до районного уровня были приняты два законодательных акта.

Первый из них Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления и бюджетных отношений», принятый Парламентом Республики Казахстан 20 декабря 2004 г.

Он предусматривает внесение изменений и дополнений в 122 законодательных акта, в том числе 6 кодексов. Реализация Закона потребует перераспределения бюджетных средств между республиканским и местными бюджетами».

Закон направлен на разграничение полномочий в каждой конкретной сфере (отрасли) государственного регулирования между уровнями государственного управления, передачу государством несвойственных ему функций, устранение дублируемых норм, совместного ведения функций и т. д.

В Законе определены следующие принципы и подходы по внесению изменений и дополнений в законодательные акты:

- конкретный набор полномочий государственных органов в различных отраслях общественных отношений должен быть отражен в соответствующих законодательных актах;
- во всех законодательных актах, регулирующих деятельность в отдельных отраслях (секторах), должны быть разделы, определяющие полномочия соответствующего уровня государственного управления;
- во всех законодательных актах (где это необходимо) должны быть отражены полномочия районных (городских областного значения), а также сельских (поселковых), городских (районного значения), районных в городе местных исполнительных органов;
- в связи с разработкой Бюджетного кодекса, все нормы законов, касающиеся бюджетных процедур, должны быть исключены;
- должны быть исключены нормы, дающие право на осуществление «иных полномочий», в дополнение к оговоренным в законах полномочиям;
- в нормах, определяющих полномочия местных исполнительных органов, слова «аким» и «акимы» должны быть заменены словами «акимат» и «акиматы»;
- каждая отдельная функция, закрепленная за акиматами различных уровней, должна соответствовать функциям и задачам каждого отдельного исполнительного органа, финансируемого из местного бюджета;



- нормы, дублирующие или противоречащие друг другу, имеющие неконкретную, размытую формулировку, должны быть доработаны и четко сформулированы;

- с целью однозначного толкования понятийного аппарата он должен быть доработан с точки зрения сложившихся на современном этапе общественных отношений;

- устаревшие нормы, не регулирующие общественные отношения в настоящее время, должны быть исключены.

За основу принято положение, что каждая отдельная функция должна быть закреплена за конкретным центральным или местным исполнительным органом, финансируемым из соответствующего бюджета. Эти изменения направлены на расширение полномочий низовых уровней госуправления и обеспечение их самостоятельности при реализации возложенных полномочий.

Закон обеспечивает четкое разграничение функции между всеми уровнями власти госуправления.

С целью совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность местного уровня власти, внесены изменения в Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении в Республике Казахстан».

Еще один блок предложений по разграничению полномочий и совершенствованию межбюджетных отношений между уровнями государственного управления нашел свое отражение в Бюджетном кодексе от 24 апреля 2004 г.¹¹

С целью устранения устаревших норм в законодательстве Республики Казахстан в виду изменившихся социально-экономических отношений, разработки новых редакций ныне действующих законов и введения в действие Бюджетного кодекса признаны утратившими силу 30 законодательных актов.

Второй закон на пути децентрализации функции между уровнями государственного управления это Закон Республики Казахстан от 10 января 2006 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам разграничения полномочий между уровнями государственного управления», внес изменения и дополнения еще в 33 законодательных акта Республики Казахстан.

Принятие этих двух Законов служило определенным этапом по завершению децентрализации между уровнями государственного управления до самого нижнего уровня государственного управления — аулов, сел, поселков и городов районного значения.

В Бюджетном кодексе Республики Казахстан четко распределены расходные параметры уровней бюджетов. Установлены на три года размеры бюджетных субвенций и изъятий, что позволит усилить самостоятельность бюджетов и обеспечить стабильность межбюджетных отношений.

Проведена работа по функциональному анализу государственных функций и на ее основе подготовлены и приняты законы, направленные на четкое разграничение функций, полномочий и ответственности между разными уровнями государственного управления.

Функции государственных органов разделены на стратегические (министерства), реализационные и контрольные (комитеты при министерствах).

Утверждена типовая структура и лимиты численности по местным исполнительным органам.

Наиболее трудной оказалась задача институционального и функционального укрепления сельского, поселкового, городского (районного значения) уровней государственного управления.

¹¹ Бюджетный кодекс РК от 24.04.2004 г. // Ведомости Парламента РК. — 2004. — № 8-9. — Ст. 53.



Несмотря на проведенные меры по разграничению полномочий между уровнями государственного управления, современная казахстанская система государственного управления выстроена по иерархическому принципу. Каждый уровень управления подчинен вышестоящему уровню и не несет политической ответственности перед населением за свою деятельность. Можно сказать, что политическая ответственность всецело лежит на центральных органах власти. Возможно, что подобная система не дает местным руководителям необходимой мотивации для инициативной полноценной работы по социально-экономическому развитию своих регионов. К тому же нужно отметить, что в Казахстане до сих пор нет местного самоуправления, хотя оно предусмотрено нашей Конституцией.

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

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

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

В сельской местности проживает около 47 процентов жителей страны, однако на селе отмечается определенный вакуум власти: не сформированы органы местного управления, акимы административно-территориальных единиц не имеют самостоятельности в принятии решений в хозяйственной и экономической сферах. Объективными трудностями в формировании эффективного государственного управления на этом уровне власти являются ограниченные возможности в выполнении финансовых обязательств и оперировании адекватными бюджетами, отсутствие опыта практической административной деятельности.

Действующая система межбюджетных отношений отличается отсутствием стабильности в среднесрочном периоде, четких и понятных принципов распределения доходов, расходов и межбюджетных трансфертов между уровнями бюджетов. Система межбюджетных трансфертов, служащая инструментом бюджетного выравнивания, на местном уровне государственного управления воспринимается как непрозрачный механизм выравнивания местных бюджетов, ограничивающий экономические стимулы развития регионов.

