

М. КЕМЕЛІ

**МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ
ТЕОРИЯСЫ МЕН ТӘЖІРИБЕСІ**

Оқу құралы

Астана, 2013

УДК 351/354 (075,8)

ББК 67.401.21я73

К 31

Пікір жазғандар:

Есімова Ш.А., Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының проректоры, экономика ғылымдарының докторы, профессор

Құрманалиев К., Қазақстан Ұлттық Жаратылстану ғылымдары академиясының вице-президенті, филология ғылымдарының докторы, профессор, ҚР ҰҒА корреспондент мүшесі

Утанов М.А., Қазақстан Республикасы Мемлекеттік істер агенттігі Инспекция және бақылау бөлімінің бас кеңесшісі, заң ғылымдарының докторы

К 31 Кемел М.

Мемлекеттік басқарудың теориясы мен тәжірибесі: Оқу құралы./ – Астана, «Тұран-Астана», 2013. – 335 б.

ISBN 978-601-214-218-1

Оқу құралында мемлекеттің мазмұны мен мәні, негізгі белгілері, атқаратын қызметі, даму эволюциясы, әлеуметтік мемлекет түсінігі, мемлекеттердің жіктелуі мәселелеріне шолу жасалған.

Сондай-ақ басқарудың мазмұны мен мәні, түрлері, оның ішінде мемлекеттік басқару жүйесі, тұжырымдамасы, түрлері, тетіктері, қағидаттары, мақсаттары, объектісі мен субъектісі, тәсілдері және мемлекеттік басқару жүйесінің даму сатылары қарастырылған. Әр тарау жеке сабақтардан тұратын дәрістер топтамасы ретінде әзірленген.

Оқу құралы «Мемлекеттік басқару» мамандығы бойынша білім алушы студенттерге, магистранттарға және оқытушыларға арналған.

УДК 351/354 (075,8)

ББК 67.401.21я73

Баспаға «Тұран-Астана» университетінің Ғылыми кеңесі ұсынған.

ISBN 978-601-214-218-1

© Кемел М., 2013

© «Тұран- Астана» Университеті, 2013

МАЗМҰНЫ

КІРІСПЕ	7
1. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ	
1.1 Мемлекеттің және мемлекеттік басқарудың анықтамасы.....	9
1.2 Мемлекеттік басқарудың табиғаты.....	16
1.3 Мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру.....	20
2. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ҮДЕРІСІНДЕГІ МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТ	
2.1 Мемлекеттік басқарудың мақсаты.....	25
2.2 Мемлекеттік саясаттың тармақтары.....	27
2.3 Мемлекеттік саясаттың түрлері.....	29
2.4 Мемлекеттік саясатты зерттеу әдістері.....	31
2.5 Мемлекеттік саясатқа ықпал етуші факторлар.....	32
2.6 Мемлекеттік саясаттағы қоғамдық мәселелер.....	34
2.7 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру басымдықтары.....	38
2.8 Мемлекеттік органдардағы саяси тәуекел.....	41
3. МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТТЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУ ТЕТІКТЕРІ	
3.1 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру үдерісі.....	46
3.2 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру құралдары.....	49
3.3 Мемлекеттік саясатқа өзгерістер енгізу.....	52
3.4 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру бағасы.....	55
4. МЕМЛЕКЕТТІҢ МӘНІ, БЕЛГІЛЕРІ МЕН ДАМУ КЕЗЕҢДЕРІ	
4.1 Мемлекеттің мәні мен белгілері.....	63
4.2 Мемлекеттің даму кезеңдері.....	66
4.3 Мемлекеттік билікті ұйымдастыру нысандары.....	74
4.4 Мемлекетті құрылым нысанына қарай бөлу.....	78
5. МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ҚОҒАМДЫҚ БАСҚАРУ ҚАРЫМ-ҚАТЫНАСЫ	
5.1 Мемлекет пен саяси жүйенің қызмет жасау үдерісі.....	83
5.2 Саяси-демократиялық режим.....	84
5.3 Саяси-тоталитарлық режим.....	88
5.4 Саяси-авторитарлы режим.....	89

6. МЕМЛЕКЕТТІҢ ҚОҒАМДЫҚ ҚЫЗМЕТІ	
6.1 Мемлекеттің қоғамдық қызметінің мәні.....	91
6.2 Мемлекеттің ішкі және сыртқы қызметтері.....	92
7. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ТҮРЛЕРІ МЕН ҮЛГІЛЕРІ	
7.1 Мемлекеттік басқару түрлері.....	96
7.2 Мемлекеттік басқарудың үлгілері.....	98
8. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ОБЪЕКТІЛЕРІ МЕН СУБЪЕКТІЛЕРІ, НЕГІЗГІ ӘДІСТЕРІ	
8.1 Басқарудың субъектілері мен объектілері.....	103
8.2 Мемлекеттік басқару нысандары.....	104
8.3 Мемлекеттік басқарудың басқа салалардан ерекшеліктері.....	108
9. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ҚАҒИДАТТАРЫ	
9.1 Мемлекеттік басқару қағидаттарының рөлі.....	111
9.2 Мемлекеттік басқарудың ұйымдық-технологиялық қағидаттары..	116
9.3 Басқарудың жеке қағидаттары.....	117
10. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ӘЛЕУМЕТТІК-САЯСИ МАЗМҰНЫ	
10.1 Мемлекеттік басқарудың негізгі белгілері.....	121
10.2 Мемлекеттік басқарудың байланыстық жүйесі.....	125
11. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫҢ ӘЛЕУМЕТТІК ТЕТІКТЕРІ	
11.1 Мемлекеттік басқару жүйесі.....	128
11.2 Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігі.....	129
11.3 Мемлекеттік басқарудағы билік еркі.....	133
12. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ЖҮЙЕЛІ СИПАТТАМАСЫ	
12.1 Мемлекет пен қоғамның қарым-қатынасындағы әлеуметтік мүдделер.....	136
12.2 Мемлекеттік басқарудағы әсер ету тетіктері.....	137
12.3 Мемлекеттік басқарудағы типтік белгілер.....	138
12.4 Мемлекеттік басқарудағы типтік жүйе.....	139
13. ЭКОНОМИКАЛЫҚ ҮДЕРІСТЕРДІ БАСҚАРУДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІҢ РӨЛІ МЕН ОРНЫ	
13.1 Мемлекеттің экономикалық үдерістерді басқарудағы рөлі.....	142
13.2 Экономиканы басқарудың негізгі объектілері.....	143
13.3 Мемлекеттің нарықтық экономиканы басқаруы.....	144

13.4 Мемлекеттің экономикаға араласу себептері.....	146
13.5 Экономиканы мемлекеттік басқару қызметі.....	148
13.5 Экономикалық үдерістерді мемлекеттік басқарудағы әдіс-тетіктер.....	150

14. ЭКОНОМИКАНЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ҚАЛЫПТАСУ САТЫЛАРЫ

14.1 Экономиканы мемлекеттік басқару түрлері.....	155
14.2 Меркантилизм.....	155
14.3 Экономикалық либерализм.....	158
14.4 Кейнстік теория.....	161
14.5 Монетаризм.....	163
14.6 Ұсыныс тұжырымдамасы.....	163

15. НАРЫҚ ҚАТЫНАСЫ ЖАҒДАЙЫНДА ЭКОНОМИКАНЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕСІ

15.1 Мемлекеттердің экономиканы басқару саясаты.....	175
15.2 Швед экономикалық үлгісі	177
15.3 Америка Құрама Штаттарының экономикадағы рөлі	177
15.4 Британ елдеріндегі реформалар.....	178
15.5 Жапониядағы мемлекет рөлі.....	179
15.6 Қытайдағы экономиканы басқару	180
15.7 Қазақстандағы экономиканы мемлекеттік басқару үдерісі.....	182

16. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ ЭКОНОМИКАЛЫҚ САЯСАТТЫ ЖЕТІЛДІРУ

16.1 XX ғасырдың екінші жартысындағы экономиканы мемлекеттік басқару.....	190
16.2 Сапалы экономикалық өсуді қамтамасыз ету мәселелері.....	195
16.3 Қазақстанның әлеуметтік-экономикалық жаңғыруының бағыттары.....	199

17. МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАННЫҢ ҰЙЫМДЫҚ ҚҰРЫЛЫМЫ МЕН СИПАТЫ

17.1 Мемлекеттік басқаруды жетілдіру ресурстары.....	209
17.2 Мемлекеттің еңбек ресурстары.....	213
17.3 Мемлекеттің кадр саясаты.....	215
17.4 Мемлекеттің әлеуметтік ресурстары.....	218

18. АДАМ РЕСУРСТАРЫН БАСҚАРУ

18.1 Нарықтық экономикадағы еңбек нарығы.....	222
18.2 Жұмыс орындарының қозғалысын басқару.....	225

18.3 Жұмыспен қамту.....	227
19. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ АҚПАРАТТЫҚ ТЕХНОЛОГИЯЛАР	
19.1 Мемлекеттік құрылымдар мен қоғам арасындағы байланыс.....	230
19.2 Мемлекеттік басқаруда «PR» технологиясын қолдану.....	232
19.3 Паблицити және имидж.....	236
19.4 Мемлекеттік ұйымдардың мәдениеті.....	238
19.5 Ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану.....	239
19.6 Іс жүргізу қызметін жетілдіру	242
19.7 Мемлекеттік басқарудағы ұйымдастыру қызметін жетілдіру.....	243
20. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ МҮДДЕЛЕР ӨКІЛЕТТІГІ	
20.1 Ұйымдасқан мүдде топтары.....	246
20.2 Мемлекеттік органдардағы бюрократтық.....	248
21. МЕМЛЕКЕТТІК-ӘКІМШІЛІК САЛАДАҒЫ ШИЕЛЕНІСТЕР	
21.1 Мемлекеттік басқару саласындағы шиеленіс себептері.....	251
21.2 Билік органдарының шиеленісі.....	252
21.3 Мемлекеттік-әкімшілік саласындағы шиеленіс түрлері.....	258
22. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСİNДЕГІ ӘКІМШІЛІК РЕФОРМАЛАР	
22.1 Қазақстанның мемлекеттік басқару жүйесіндегі әкімшілік жаңғыртылу сатылары.....	266
22.2 Мемлекеттік басқаруды қалыптастырудағы жаңа бағыттар.....	268
22.3 Жауапты хатшы институты.....	272
23. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТІҢ ҚАЛЫПТАСУ ҮРДІСТЕРІ	
23.1 Қазақстанда мемлекеттік қызмет жүйесінің қалыптасуы.....	276
23.2 Мемлекеттік қызметті жетілдірудің жаңа үлгісі.....	281
24. ЖЕРГІЛІКТІ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ МЕН ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ НЕГІЗДЕРІ	
24.1 Жергілікті басқару қызметін жетілдіру.....	299
24.2 Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы.....	305
ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ.....	311
ГЛОССАРИЙ.....	318
ҚЫСҚАРТЫЛҒАН ТҮСІНІКТЕРГЕ ТҮСІНІКТЕМЕ.....	334
ОРЫСША-ҚАЗАҚША СӨЗДЕРГЕ ТҮСІНІКТЕМЕ.....	335

КІРІСПЕ

«Мемлекеттік басқарудың теориясы мен тәжірибесі» пәнін оқыту мемлекеттік басқару саласында, мемлекеттік аппаратта кәсіби қызмет атқару үшін қажетті біліктілік пен тәжірибе алу жолында толыққанды жүйелі білім алуды қамтамасыз етуге бағытталған. Сонымен бірге, мемлекеттік басқарудың қазіргі заманғы кадрларын даярлау үшін мәдениет пен қызметтік этиканың жоғарғы деңгейі, экономикалық ой-өріс пен қажетті құқықтық дайындық, мемлекеттік қызмет тәжірибесіне ғылыми талдау жасай білу тәжірибесін енгізу талап етіледі.

Пәнді оқытудың негізгі мақсаттарының бірі – басқару мәселесінде ғылыми-тәжірибелік бағыт қалыптастыру. Яғни, оқу барысында тек ғылыми тұрғыдан ғана білімге ие болмай, алған білімін өмірде пайдалануға да қол жеткізу.

«Мемлекеттік басқарудың теориясы мен тәжірибесі» оқу құралы сонымен бірге ғылыми пән ретінде нақты басқару мәселелерін шешуде тәжірибелік дағды қалыптастыру тәсілдерін де қоса қарастырады.

Жер жүзінде мемлекеттің пайда бола бастағанына 6 мың, жазудың пайда болғанына 2 мың жылдай уақыт өткен болса, содан бері мемлекеттің түрлі нысандары қалыптасып, олар біртіндеп даму жолынан өтті.

Тәуелсіз Қазақстан еліндегі мемлекеттік басқару үдерісі де әлемдік тәжірибеге сәйкестеліп, елдің өзіндік ерекшеліктерін ескере дамып келеді.

Қазақстан Республикасы Президенті Н.Ә. Назарбаевтың 2012 жылғы 12 желтоқсандағы «Қазақстан - 2050 қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына арнаған Жолдауында: «мемлекеттің негізгі мақсаттарының бірі болып мемлекеттік аппараттың жауапкершілігін, тиімділігі мен функционалдығын арттыру» еліміздің дамуындағы басым мәселелердің бірі ретінде аталған.

Мемлекет басшысы алғаш рет экономикалық, әлеуметтік және саяси жаңғыртуды жеделдетуге бағытталған реформаны жалғастыра түсу қажеттілігін, мемлекеттік басқару жүйесін ретке келтіру мен оның тиімділігін көтерудің маңыздылығын 2005 жылғы Жолдауында Қазақстан Республикасы Президенті Н.Ә. Назарбаев атап өткен болатын. Ол басқару функцияларын күшейту негізінде орталық және жергілікті органдардың арақатынасын жетілдіруге мүмкіндік береді.

Қазақстанның мемлекеттілігін реформалау мемлекеттік басқарудың сайма-сай жүйесінің қалыптасу мәселесін өзекті етеді, мемлекеттік билік органдары қызметінің тиімділігін көтеруге қызмет ету арқылы оның параметрлерін айқындайды.

Қазақстандағы мемлекеттік басқару жүйесін өзгертудің объективті қажеттілігі – мемлекеттік органдардың қызметінің басқаруға икемділігі мен тиімділігін көтеруге қызмет ететін тетіктерді жасау мен енгізу болып

табылады. Жетілген технологияны игеруден кез-келген мемлекеттің болашағы айқындалады. Бұл – жүйе: тәртіп (ереже) – техникалық құралдар – іс-әрекеттер – уәждеме (ынталандыру).

Басқару социомәдени (әлеуметтік философия тұрғысынан алғанда) толықтай қабылданатын үдеріс ретінде әлемдік сындарлы – кез-келген көлемдегі басқару жүйесінің әлеуметтік тиімділігін көтеру үшін пайдалы, тарихи және бүгінгі таңдағы тәжірибені таңдау және үлгі етуді болжайды. Қазіргі кезде бұл стратегиялық маңызы бар фактор.

Бұл еңбек басқарудың объективті әлеуметтік нақтылық және әмбебап құбылыс, қоғамдық қажетті еңбектің бір түрі, ғылыми және оқу пәні, әлеуметтік маңызды кәсіп пен өнер екенін көрсетеді.

1. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ТЕОРИЯЛЫҚ АСПЕКТІЛЕРІ

1.1 Мемлекеттің және мемлекеттік басқарудың анықтамасы

Мемлекет атауының дәстүрлі және ең кең тараған анықтамасы: «**Мемлекет** – белгілі бір аумаққа иелік ететін, сол жердегі халықтың еркін дамуына мүмкіндік беретін, қоғам табиғатынан туындайтын ортақ істерді атқаруға қажетті басқарудың жоғарғы дәрежедегі ұйымдасқан жүйесі, саяси билік ұйымы» [Атаманчук, 2005, 69].

Мемлекетте ұйымның барлық белгілері бар. Оның басқа ұйымдарда жоқ иерархиялық құрылымы, ешқандай құрылымда жоқ басқару аппараты, яғни мемлекеттік қызмет аппараты бар. Ол биліктің тармақтарына мамандана негізделіп, халық алдында құқықтық қызметтермен бекітілген, мемлекеттің ел ішіндегі және халықаралық аренада қоғамдық қызметтерін жүзеге асыру тетігі қызметін атқарады.

Мемлекеттің пайда болуы туралы тұжырымдар:

- *теологиялық* (мемлекеттің пайда болуы – Құдайдан);
- *патерналистік* (мемлекет отбасылардың бірігу нәтижесі ретінде);
- *қоғамдық келісімшарттар* (мемлекет – басқарушы элита мен қоғамның өзара келісімшарты нәтижесі ретінде);
- *таптық* (марксистік – мемлекет – қоғамның таптарға жіктелу нәтижесі ретінде).

Мемлекет нысаны – өмір тәртібі және мемлекеттік билікті ұйымдастыру мен іске асыру тәсілі. *Оның үш жақты көрінісі бар:*

1. *Басқару нысаны* (монархия, республика).
2. *Саяси-әкімшілік құрылу нысаны* (унитаризм; федерализм; конфедерация).
3. *Саяси режим.*

Мемлекеттік басқарудың табиғатын білу негізгі және кең көлемдегі білім берудің міндетті элементі болып табылады. Мемлекеттік басқару ісіне мамандарды даярлау – мемлекеттік басқару ісінің теориялық мәселелерін оқып білуді алдыңғы қатарға шығарып отыр.

Мемлекеттер пайда болғаннан бері оны басқарудың түрлі жолдары мен әдістері жасалды.

Басқару – тікелей (өзін-өзі басқару түрінде) және де арнайы құрылған құрылымдар (мемлекет, қоғамдық бірлестік, партия, ұйым, қауымдастық пен одақ) арқылы жүзеге асырылатын, адамдардың өзінің қоғамдық, ұжымдық және топтық өмір сүру қызметіне саналы, әдейі, ұйымдастырушы және реттеуші әсер ету.

Адамзат тарихының түрлі кезеңдерінде басқару түрліше қарастырылды:

- аграрлық кезеңде – билікті иеленуші және басқарушы;

- Платон бойынша – билікті ұстап қалу және билікті иелену, қарсыластарды басып тастау және билікті қамтамасыз ету үшін қаржы іздеу (мемлекет мұнда күштеп ұйымдастырушы ретінде қарастырылады, біреулердің үстемдігі мен басқа біреулердің езілуін қамтамасыз етуші ұйым);

- өндірістік революция кезеңінде (индустриалдық қоғамға көшуде) – мемлекетті басқарушы.

Басқарудың алты түрі ажыратылады:

- мемлекеттік басқару;
- жергілікті өзін-өзі басқару;
- менеджмент (меншікті басқару);
- қоғамдық басқару;
- ұжымдық өзін-өзі реттеу;
- жеке адамның іс-әрекеті.

Басқару түрлерінің ішінде ерекше орынды мемлекеттік басқару иеленеді, тек мемлекеттік басқаруға тиесілі үш қасиет бар:

1) басқарудың осы түрімен жасалатын бағытталған, ұйымдастырушы және реттеуші әсер етуді оның субъекті мемлекет жасайды;

2) мемлекеттік басқару бүкіл қоғамға тарайды;

3) мемлекет, күрделі (элементтік құрамы жағынан) және көп қырлы (функцияларына орай) қоғамдық құбылыс болғандықтан және басқару субъекті ретінде көрінгендіктен, мемлекеттік басқаруға жүйелілік қасиетін де береді.

«Басқару – әлеуметтік құбылыс» [Вебер, 1990]. Ол бойынша әрекет – біріншіден, саналы түрде, ұтымды, ойланып жасалғанда, екіншіден, ол өзге адамдардың тәртібі мен әсеріне қарай, өзара іс-әрекет ету арқылы әлеуметтік бола алады.

Өмірде халықтар ешқашан жеке адамдардың шашып-төккенінен және санасыздығынан кедейленіп қалмайды, бірақ олар мемлекеттік биліктің шашып-төгуінен және санасыз басқаруынан кедейленетіні жиі кездеседі [Гончаров, 1998].

Әрбір адам – жүйе, тұтастық, басқа бір үлкен жүйеге толықтай немесе ішінара кірген, онда ол өз мүмкіндігін жүзеге асыра отырып, оған тиесілі әсер ете алады. Жеке тұлғалардың әсері сындарлы және игілікті бола бермейді, соның ішінде «биліктің тізгінін қолында ұстап» отырғандар үшін де солай. Бұл құбылысты антика дәуірінің ойшылдарынан бастап-ақ байқала басталды. Мәселен, мемлекеттік басқару мәселелерін ұзақ және нәтижелі зерттеген Платон, қоғамды түрлі деңгейдегі билікшілердің қателіктерінен, озбырлығынан және әлсіздігінен қорғап қалатын заңдар жасауды армандаған.

Жүйе – бұл өзара байланыстағы және бірқатар тұтастық бірлігін қалыптастырған, көптеген реттелген элементтер.

Басқару жүйесінің үш түрі бар:

- машиналық;
- адам-машиналық;
- әлеуметтік («адам – адам» жүйесі).

Басқару қызметімен айналысатын адамдардан тәжірибе жинау, көре білудің жүйелілігі және ойлай білу қабілеттері талап етіледі.

Сонымен, жүйе туралы осылай түсініктің мазмұны мынадай:

- жүйенің элементтерін және құрамдас бөліктерін көру;
- жүйе элементінің өзара байланыстары;
- жүйе элементінің бір-бірімен және сыртқы ортамен байланыстары;
- өзара іс-әрекет нәтижесінде жаңа құбылыстар мен үдерістердің пайда болуы;
- элементтердің және ортаның іс-әрекеттері нәтижесінде жүйенің жағдайы мен қасиеттерінің өзгеруі;
- жүйенің ортадан салыстырмалы түрде жекеленуі [Гончаров, 1998].

Кез-келген жүйе қызмет етуі және өзін сақтап қалуы үшін өзін-өзі жұмылдырады және басқарады. Жүйе аясында басқару қызметі өзге әлеуметтік, кәсіби-білікті, демографиялық және өзге де топтармен бірлесіп кетеді. Жүйе тұтастық ретінде басқарушының және де орындаушылардың түрлі топтарының еңбегінсіз өмір сүре алмайды.

Тиімді басқару қайсыбір ел болмасын басты мәселе. Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев Қазақстан халқына жолдауында: «Басқару ісінде отандық және шетелдік ғылымның жинаған ғылыми білімдерін үйренбей, басқару үдерістерінің бөліктерін барлық деңгейде жетілдірмей, тиімді мемлекеттік басқару ісін көзге елестетуге болмайды» [2005], – деген.

Басқару «қоғамдық еңбек үдерісі табиғатынан шығады, жұмысшылардың еңбек қарым-қатынасын ұйымдастыру қажеттілігінен туады» [Маркс, Энгельс, соч., 2-е изд., т.23, 342]. Бұл ойдан мынадай қорытынды шығады: адамдардың бірігуі бар жерде басқару әрдайым қажет болады.

Мемлекеттік басқару әлеуметтік басқарудың бір ғана түрі болып саналады. «Басқару» сөзінің анықтамасын беру өзінің жан-жақтылығымен және қиындығымен айқындалады. Оны қазіргі таңдағы басқару ғылымының дамуында бір ғана анықтамамен сипаттау қиынға соғады.

Сондықтан да, *әлеуметтік басқару сөзінің анықтамасын әркім әр түрлі сипаттайды, басты назарды осы немесе өзге аспектілерге қояды:*

- бұл адамдардың еңбекке деген көзқарасы;
- ұйымдаспаған топты тиімді нысаналық және өндірістік топқа айналдыратын іскерліктің ерекше түрі;
- антиномия кеңістігіндегі тепе-теңдік;
- қиын субъектілік-объектілік қарым-қатынас;

- болашақты жасаудың ең оңтайлы нұсқасындағы іскерлік;
- адамдардың әлеуметтік қарым-қатынасын бекітетін билік нысаны;
- сараптама барысында алынған білім негізінде мақсатқа жету және т.б.

Басқарудың бірнеше түрінің негізінде келесі ортақ белгілерді атауға болады:

- әлеуметтік жүйеде өзін-өзі басқару және өзін-өзі ұйымдастыру тетіктерінің болуы;

- ұйымдастыру байланысы, басқару субъектісі мен объектісі арасындағы қарым-қатынас, ұйымда әлеуметтік басқару базасының болуы;

- мақсатты, тұжырымдаманы, қағидаттарды, басқару стратегиясын жүзеге асыратын атқарушылардың болуы;

- индивидтердің ұйымдасқан іс-әрекеті жүйенің күткен нәтижесіне сай келуі. Бұл үшін ол нормаларды, тәртіптерді, іс-әрекеттің мәдени үлгілерін қайта жаңғыртады және белгілейді.

Сонымен қатар, басқаруды үдеріс ретінде қарастырған жөн.

Басқару түрлерінің ішінде мемлекеттік басқару ерекше орынға ие, себебі олар өздеріне тән ерекшеліктерге, өзгешеліктерге ие болады. Мемлекеттік басқару түсінігіне ғылыми әдебиетте түрлі анықтама берілген, түрлі теориялық тұжырымдамалар ұсынылған. Бірақ, осыған қарамастан, бұл әлі күнге дейін толыққанды шешілмеген дискуссиялық мәселе. Осы күнгі мемлекеттік басқару жүйесін толыққанды түсіну үшін оның әдістерін, нысандарын, тәсілдерін сараптау қажет.

Әсіресе, мемлекеттік басқаруды әлеуметтік басқарудың өзге түрлерінен бөліп көрсететін қасиеттерін төмендегі суретке сай атап өткен жөн:

1. Барлық авторлар негізгі құраушы элементтердің бірі ретінде мемлекеттік басқарудың биліктік күшін айтады. Неміс әлеуметтанушысы М.Вебер: «Мемлекеттік басқару... әдіс ретінде заң жүзінде күштеуге негізделген адамдардың адамдарға төрелік ету қарым-қатынасы» деп жазды [Вебер, 1990, 646]. Мемлекеттік басқаруды күштеу негізінде адамдардың іс-әрекетін қалыптастыратын жүйе институты ретінде пайымдау классикалық сипатқа ие. Мемлекеттік аппаратта күштеу әдісі бар. Мемлекеттік басқару алғашқы кезден бастап заңдылық негізде құрылған. Бұл күштеу қысымы, қойылған мақсатқа сәйкес басқару, оның ішіндегі ұйымдастыру сәттері, ондағы бекітілген нормалардың орындалуы тиіс.

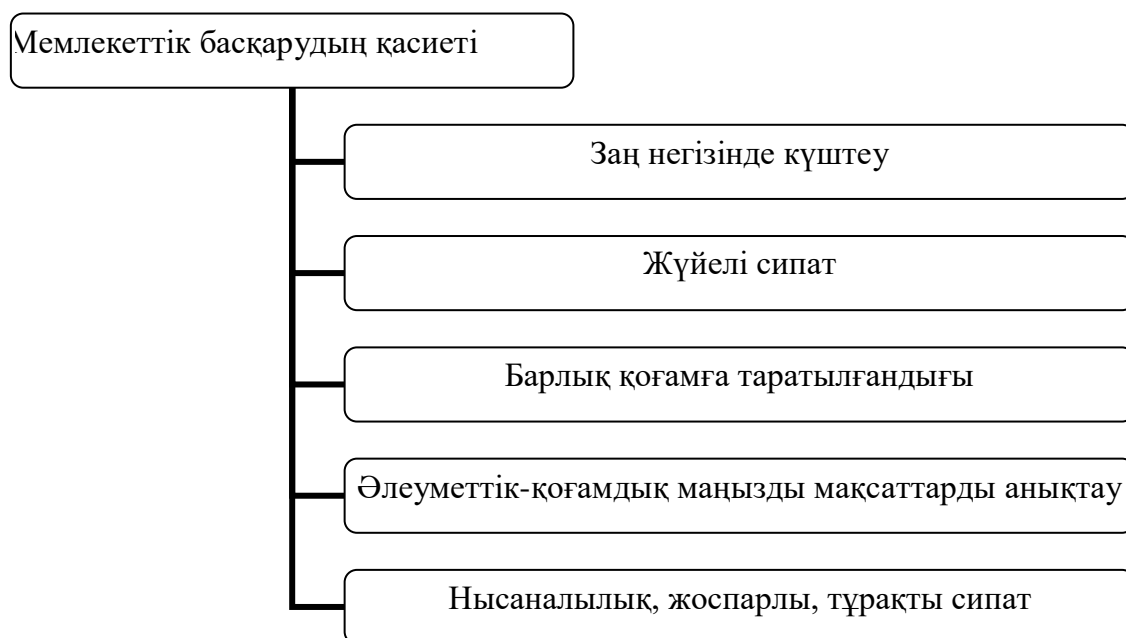
2. Мемлекеттік басқаруды әлеуметтік басқарудың өзге түрлерінен ерекшелейтін келесі қасиеті – оның барлық қоғамға таралғандығы. Айта кеткен жөн, мемлекеттік басқарудың бұл қасиетін мемлекеттің қоғам мен адам өмірінің барлық салаларына араласуы деп қараған дұрыс емес. Осындай саясат тек қана тоталитарлы мемлекеттер үшін тән. Жеке

тұлғаның қоғам мен мемлекетте шынайы еркіндікке қол жеткізуі үшін осы еркіндіктің кеңістіктегі шекарасын анықтау қажет. Оны мемлекет жалпыға ортақ іс-әрекет нормаларын белгілегенде жүзеге асырады.

3. Мемлекеттік басқарудың тағы бір ерекше қасиеті оның жүйелі сипаты: «басқарудың өзге түрлеріне қарағанда мемлекеттік басқару осы қасиетсіз өмір сүре алмайды» [Атаманчук, 2005, 38]. Адамдардың санын, пайдаланылатын материалды, қаржы, интеллектуалды ресурстарды есепке алсақ, қаншалықты басқару шешімдерін және ұйымдастыру іс-әрекеттерін жасау керектігін түсінесіз. Мемлекеттік басқару осы қасиетсіз өмір сүрмейді. Тек қана осының негізінде келісім, үйлесім, нысаналылық және тиімділік жүзеге асады.

4. Мемлекеттік басқарудың қоғамдық-әлеуметтік мақсаттары мен таратылым шекарасының анықталуы.

5. Мемлекеттік басқару нысаналы, жоспарлы, тұрақты сипатқа ие.



1 сурет – Мемлекеттік басқару қасиеттері

Әлеуметтік басқарудың бір түрі ретінде мемлекеттік басқарудың осындай ерекшеліктері бар.

Мемлекеттік басқарудың теориясы – өткен ғасырдың 20-жылдарынан бастап қалыптаса бастады.

Мемлекеттік басқару теориясына қатысты Г.В. Атаманчук былай деген: «Теория дегеніміз – түсініктерден көрініс беретін тарих, адамдардың өткен және қазіргі өмірінің қисыны».

Мемлекеттік басқару – мемлекеттің қоғамдық жүйеге әсер етуі [Глазунова, 2003], яғни мемлекеттің мақсатты қызметі ұйымдастырушылық-реттеушілік және басқару органдары мен лауазымды

қызметкерлері арқылы қоғамдық үдерістерге, қатынастар мен адамдардың қызметіне әсері.

Мемлекеттік басқару – әлеуметтік басқарудың бір түрі болып табылады, бірақ оның табиғаты мен ерекшелігін тек басқарудың осы бір түріне тиесілі қасиеттер ғана анықтайды [Уваров, 2006].

Сонымен бірге, мемлекеттік басқару саяси, экономикалық, әлеуметтік, құқықтық, психологиялық, этикалық және де басқа аспектілерді қамтиды.

Сондықтан мемлекеттік басқару:

- философия (мемлекеттің қоғамның саяси құрылымындағы мәні, рөлі мен орнын зерттеу);

- саясаттану (мемлекеттің мәні мен қызметі билік ету категориясы арқылы);

- әлеуметтану (мемлекет – әлеуметтік институт ретінде);

- экономика (өндірісті басқару);

- тарих (даму жолы);

- құқық (рұқсат етілген әрекеттер шекарасы негізінде);

- психология (адамның санасы, мінез-құлқы) сияқты көптеген ғылымдар мен ғылыми пәндерді зерттеу тақырыбы ретінде көрініс табады.

Мемлекеттік басқару – өркениеттің саяси ұйымдастырылған әлеуметтік феномені. XIX-XX ғғ. табалдырығында саяси әлеуметтену барысында мемлекеттік басқарудың алдында міндеттер көбейді. Бұл міндеттер қиындатылды, бюрократтық ұйымдастырылудың басқару нысандарынан өзге технократиялық басымдылық пайда болды. Үшінші мыңжылдықта әлемнің әр түрлі елдерінде күнделікті жүріп жатқан жаһандық әлеуметтік реформалардың нәтижесінде мемлекеттік басқару парадигмасы қайта тұжырымдалды. Жетілдіру үдерістері қоғамдық әлемдік дамуды постиндустриялы сатыға әкелді. Бұл жағдайда, ақпараттық ашық қоғамда мемлекеттік басқару рөлі қоғамның барлық аясын қамтиды, оның әлеуметтік шарттылығы, ауқымдылығы және тиімділігі жаңаланған, негізделген түсінікке ие болады.

«Мемлекеттік басқару» түсінігін анықтаудың екі негізгі әдісі бар.

Бірінші әдіс бойынша, мемлекеттік басқару мемлекеттік басқару органдарының қызметі ретінде қарастырылады. Ол мемлекеттік басқаруды «экономикалық, ғылыми-техникалық, әлеуметтік-мәдени, саяси-әкімшіліктік сипаттағы шешімдерді қабылдау үшін адамдардың, мемлекеттік органдардың, мекемелердің, ұйымдардың күштерін үйлестіруге, біріктіруге бағытталған ұйымдасқан іскерлік» [Лунев, 1974, 255]. Осындай көзқарасты «Басқару, әлеуметтану, құқық» монографиясың авторлары да ұсынады. Олар мемлекеттік басқаруды «мемлекеттік органдар жүйесі негізінде жүзеге асатын мемлекеттік қызметтің

көпқырлылығы» ретінде қарауды ұсынды [Управление, социология, право, 1971, 15-16].

Осы көзқарасқа көптеген ғалымдар қарсы, олардың айтуы бойынша, мемлекеттік басқаруды ықпал ету тіркесі арқылы анықтау керек.

Бұл көзқарасты ұстанушылар қатарына Г.В.Атаманчук жатады. Оның айтуы бойынша «мемлекеттік басқарудың негізі, ең бірінші кезекте, мемлекеттік органдардың қоғамдық қарым-қатынастар мен байланыс белгілері арқылы жүзеге асады» [Атаманчук, 1975, 18]. Ю.А.Тихомиров та осындай ұстанымды ұстанды. Ол кез келген басқаруды, соның ішінде мемлекеттік басқаруды да «қойылған мақсаттардың оңтайлы нәтижесіне жету үшін басқару жүйесінің болып жатқан үдерістерге нысаналы, объективті заңдылықтарға негізделуі» деп айтты [Тихомиров, 1973, 4]. В.М.Корельский де мемлекеттік басқаруды «мемлекеттің немесе оның органдарының жоспарлы түрде дамуы үшін жалпы қоғамдық жүйеге немесе жеке салаларына нысаналы түрде, таным негізінде және қоғамға тән объективті заңдылықтарды пайдалануы» деп анықтады [Проблемы теории государства и права, 1987, 141].

Шын мәнінде, мемлекеттік басқарудың жоғарыда сипатталған екі әдісінің айырмашылығы жай ғана тіркестерге қатысты дау-дамай емес. Пікірталас негізінде, бір қарағанда бір-біріне ұқсас «іскерлік» және «ықпал ету» түсініктерінде қағидатты түрде айырмашылық жатыр.

Мемлекеттік басқару «іскерлік» ретінде қаралса, біз зерттеушінің назары басқару субъектінде болатын жағдайға тап боламыз, ал басқару бағынушы объектінің болуы жайында сөз мүлдем қозғамайды. «Іскерлік» мемлекеттік органдардың қоғам өмірін басқару үдерісін жүзеге асыру актілерін ғана көрсетеді, бірақ бағыну объектісіне сезілетін осы іскерлік нәтижесін ескермейді. Соның нәтижесінде мақсат нәтиже емес, іс-әрекет болатын «басқару басқару үшін» деген жағдайға алып келеді. Сұрақты осы тұрғыдан қойғанда, қоғамның мемлекеттік органдар алдына қойған міндеттерді мемлекеттік органдардың жүзеге асыруы барысында тиімділік деңгейі жөнінде сөз болмайды. Бірінші кезекте жеке тұлға мүддесі тұратын дәуірде, мемлекет белгілі әлеуметтік міндеттерді шешетін құрал ретінде қарастырылатын кезеңде мемлекеттік басқару мүмкін емес.

Мемлекеттік басқару түсінігін «ықпал ету» тіркесі арқылы анықтауға да болады. Себебі, бірінші кезекте, мемлекеттік органдардың іс-әрекетінің тиімділігін бағалау мен бақылауға мүмкіндік береді, мемлекеттік органдар алдына қойылған міндеттерді шешу барысында басқару әрбір бағынушы объектісін есепке алу қажеттілігін мойындауды болжайды. Осындай көзқарас «қоғам мемлекет үшін» деген идеядан емес, керісінше «мемлекет қоғам үшін» деген идеядан шығады және мемлекеттің қоғам қарым-қатынасын шығармашылық және сыни тұрғыда басқаруына мүмкіндік береді.

«Мемлекеттік басқару» термині ғылыми пәнді және мемлекеттік қоғамдық өмірді ұйымдастыру және реттеу сияқты тәжірибелік қызмет саласын қамтиды.

Мемлекеттің бұл ықпал етуін **екі деңгейде** көрсетуге болады:

- саяси басқару (не істеу керек және неге);
- мемлекеттік басқару (қалай істеу керек және ненің көмегімен).

Мемлекеттік басқарудың табиғатын ашуда басқарудың қажеттілігі, қоғамдық шарттылығы, мақсаттық бағытталуы бастапқы мәселе болып саналады.

1.2 Мемлекеттік басқарудың табиғаты

Мемлекеттік басқарудың қажеттілігі – мемлекеттің табиғи, еңбек, материалдық және ақпараттық ресурстарын тиімді пайдалануға, табысты, әділетті үлестіруге, негізгі әлеуметтік құқықтарға кепілдік беруге және қоғамдық тәртіпті сақтауға бағытталған мемлекеттің саясатын қанағаттандыру.

Осыған орай қажеттіліктерге өмірдің ең төмен жағдайын қамтамасыз ету үшін немесе қажетті білім деңгейін және кәсіптік мамандық бойынша білім алу үшін мемлекеттік бағдарламалар қажет. Сонымен қатар, экономикада мемлекеттің араласуынсыз шешілмейтін, нарық дәрменсіздік танытатын (табиғи монополиялар, қоғамдық тауарлар, толымсыз нарықтар, ақпараттық асимметрия, жұмыссыздық, құнсыздану) салалар бар екені белгілі. Дамыған елдерде мемлекеттік басқарудың шекарасы *субсидиарлық* (латынның *subsidiarius* – қосалқы) қағидаты негізінде жүзеге асады. Ол бойынша жоғары тұрған ұйым төмен тұрған ұйымға басқару еркіндігін беріп, өзіне тек төмен тұрған ұйым жүзеге асыра алмайтын құзіреттерді алады. Сол себепті мемлекеттік басқаруды зерттеу мемлекеттік реттеуді өз қолына ала алатын қоғамдық институттарды іздеу және оларды бағалауды қамтыса, ал екінші жағынан, бұл бағалау мемлекеттік басқарудың ерекшелігін түсінуді, оның қоғамдық игіліктерді тудыруға мақсаттық бағытталуын, саясатпен тікелей байланыстарын қарастырады.

Мемлекеттік басқарудың *қоғамдық шарттылығы* оның күрделі ұйымдастырушы жүйе тәжірибесінен туындайды. Оның қызметі азаматтардың қажеттілігін қанағаттандыруға бағытталған. Күнделікті өмірлік қажеттіліктермен қатар мемлекеттік басқаруға барлық қоғам мүдделері аясында дамуды реттейтін саяси мақсаттар әсер етеді. Бұдан мемлекеттік басқару мемлекеттік араласу актісі екендігі шығады. Ол қоғамның ішіне енеді және қоғамның материалдық және мәдени қарым-қатынастарымен анықталады.

Бұдан *мемлекеттік басқарудың мақсаты мен мазмұны:*

- бір жағынан, мемлекет басқарып отырған қоғамдық үдерістердің жағдайы мен құрылымына;

- екінші жағынан, мемлекеттің қоғамдағы орны мен рөліне, сонымен қатар, жеке мемлекеттік органдардың қарым-қатынасына және іс-әрекетінің сипатына байланысты екендігін көруге болады.

Мемлекеттік басқарудың *мақсаттық бағытталуы* дегеніміз халық берген билікке негізделіп отырып, салық төлеушілердің қаражатын барынша аз жұмсап, барынша көп нәтиже алуға бағытталған мақсаттар мен міндеттерді тиімді (қолда бар ресурстарға негізделіп) орналастыру. Басымдықтар мен талап етіліп отырған нәтижелерді ескере отырып мақсаттардың нақты қойылуы мемлекеттік құрылымдарда қабылданған шешімдердің қолданыстағы заңнамаға сәйкес тұрақтылығын сақтауға, әкімшілік мекемелеріндегі аппараттың біліктілігінің өсуіне, сонымен қатар, басқарудың тиімділігін арттыру, әлеуметтік әділеттілік қағидастарын орындау, ресурстарды тиімді жұмсау сияқты міндеттерді шешуге бағытталған қызығушылықтарынан көрінеді.

Мемлекеттік басқарудың *табиғаты* оның ерекше әлеуметтік қызметінен туындайды. Оның әлеуметтік қызметі барлық қоғам мүддесіне қарай әр түрлі талаптарға, қажеттіліктерге және іс-әрекет нысандарына байланысты келісуге бағытталған. Бұл жағдайда мемлекеттік аппарат халықтық билікті жүзеге асырушы және мемлекеттік саясатты әкімшілік мекемелер жүйесі арқылы орындайтын іс-әрекет етуші тетік ретінде көрінеді.

Ғылыми тұрғыдан қарағанда мемлекеттік басқарудың әлеуметтік табиғатының және мазмұндық негізінің ұтымды тұжырымдамасы оны жан жақты, яғни жүйе секілді және үдеріс секілді қарастырудан шығады.

Мемлекеттік басқару жүйелілік ерекшелігіне ие. Оның құрамына көптеген мемлекеттік органдар мен қоғамдық құрылымдар, лауазымды қызметкерлер мен өзге де қызметшілердің үлкен тобы, миллиондаған адамдар кіреді. Мемлекеттік басқару көптеген басқарушылық шешімдер мен іс-әрекеттерден тұрады. Тек жүйелілік қана оған қажетті келісушілік, үйлестіру, субординация, мақсаттылық, ұтымдылық, нәтижелілік бере алады.

Грек тілінен аударғанда *жүйе* – бөліктерден тұратын, өзара байланысты элементтердің толық жиынтығы дегенді білдіреді. Жүйе деп пайдалы нәтиже алуды көздеуге бағытталған өзара іс әрекетте және қарым-қатынастың өзара құрамдас бөліктерінің іс-әрекетінде көрінетін, таңдалып алынған еліктірілген бөліктердің кешені [Шаханов, 2009].

Мемлекеттік басқару жүйесі:

- мемлекеттік аппараттың (мемлекеттік органдар) ұйымдастырушылық құрылымын;

- мемлекеттік бюрократтық жүйесін (мемлекеттік қызметшілерді);

- жүзеге асырылатын қызметтердің жиынтығын;
- осы ретте қолданылатын әдістердің, құралдардың және ресурстардың кешенін;

- субъектілер мен объектілер арасындағы өзара тікелей және кері байланысты және оны жүзеге асыруда қолданылатын ақпараттық ағындар мен құжаттар айналымын қамтиды [Капра, 1991, 4-9].

Мемлекеттік басқаруды зерттеуде жүйелік тәсілді қолдану арқылы оны төменде келтірілген күрделі әлеуметтік жүйе ретінде көруге болады:

- *басқарушы жүйе* – мемлекет басқару субъектілерін айқындаушы ретінде;

- *басқармалы жүйе* – қоғам бөліктері мемлекеттің іс-әрекетіне бағынысты басқарудың объектілері ретінде;

- *өзара іс-әрекет жүйесі* – мемлекет пен қоғамның тікелей және кері, тік және көлденең, бағындырушы және ұстап тұрушы, тағы басқа да байланыстарын іске асыратын әр түрлі институттары.

Мемлекеттік басқару үдерісі дегеніміз саналы және мақсатты бағытталған іс-әрекет. Ол заңды ережелермен шектелген, қоғамдық билік субъектілерінің мемлекеттік билік өкілеттігін жүзеге асыруымен байланысты. Осының салдарынан қоғамдық жағдайдың, оқиғалардың және құбылыстардың өзгеруі болады. Сол себепті басқарушы шешімдердің белгілі өрісіне алып келетін іс-әрекеттер жиынтығы жүреді. Мемлекеттік басқару үдерісі қабылданған заңдар мен саясаттың орындалуы мен өмірге енуіне, және ең алдымен, мемлекеттік бағдарламаларды қалыптастыру мен жүзеге асыруына бағытталған. Мәселен, Қаржы министрлігі Парламент қабылдаған бюджетке сәйкес өңірлерге трансфертке немесе нақты бір мемлекеттік бағдарламаға қаражат бөледі, немесе, Үкімет жекешелендіру саясатын қабылдайды және мемлекеттік меншік органының шенеуніктері және олардың жергілікті органдары мемлекет меншігін сату мақсатында аукциондар өткізеді.

Жоғарыдағыдай ұстаным мыналарды көрсетеді:

- біріншіден, болжанған іс-әрекеттің құқықтық қамтамасыз етілуін;
- екіншіден, нақты ресурстардың көлемімен ойластырылған істердің ауқымының үйлестірілуін;

- үшіншіден, нақты жағдайға тиімді әсер ету құралдарын таңдауды;

- төртіншіден болжамдалған нәтижелерге жету тұрғысынан белгіленген іс-әрекеттердің орындалуына объективті бақылауды.

Осыған орай **мемлекеттік басқарудың мәні** оны қоршаған ортасынан, шешімдердің орындалуынан және бақылаудан көрініс табады.

Мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру жүретін, оған әсер ететін және қайтармалы әсер ететін **әлеуметтік ортаны зерттеу** дегеніміз азаматтық қоғамның негізгі сипаттамасы және оның мемлекеттік

қызметтің биліктік басқаруына ықпал ету әдістері қандай деген сұраққа жауап беру болып табылады. Нақты айтқанда ол мемлекеттік басқарудың қалыптасуы және жүзеге асыруы барысында қоғамдық биліктің, мемлекеттік бюрократтықтың, азаматтық қоғамның, саяси институттардың арақатынастары және өзара іс-әрекеттері.

Азаматтық қоғам – экономикалық ортаны ғана емес, сонымен қатар, мәдени және адамдардың өзіндік іс-әрекет белсенділігінің қайнар көзін қамтитын, еркін және шартты түрде мемлекеттен тәуелсіз қоғамдық өмір. Демократияландыру – азаматтық қоғамның мемлекеттік аппаратқа қатысты автономия алу жолындағы классикалық қадамы болып табылады.

Әр түрлі қоғамдық ойлар азаматтық қоғам мемлекеттік аппараттан тәуелсіз болмаса демократия болуы мүмкін емес екенін дәлелдейді. Бірақ бұл міндетті талап болғанмен, демократия орнау үшін жеткіліксіз. Сонымен қатар, қазіргі таңда және қоғам эволюциясының болжанған аралықта азаматтық қоғамның мемлекеттен толық автономиясы болуы мүмкін емес деп айтуға болады. Қазіргі таңда азаматтық қоғам дегеніміз мемлекеттен тыс институттардың жиынтығы емес, керісінше оларды ортақ азаматтық өмір әдісіне біріктірудің нысаны, және ең бастысы, қоғам мен басқару тәжірибесінің байланысы. Қазіргі заман талаптарына сай азаматтық қоғамның құрылымдық және функционалды сипаттарының жаңа сапалы араласуы мен өзара шарттасуы жүруде. Азаматтық қоғамның мемлекетпен жаңа конфигурациясы қалыптасып жатыр. Сол себепті оны бұрын қалыптасқан мемлекеттен тәуелсіз әлеуметтік субъектілер мен байланыс каналдары туралы түсінікпен бір қатарға қоюға болмайды. Билік мемлекеттен ғана шықпайды және тек мәжбүрлеуге негізделмеген. Оның мемлекеттік және мемлекеттік емес институттар араласқан кезде, және тек жоғарыдан төменге ғана емес, сонымен бірге төменнен жоғары іс әрекет еткенде де көрінетін көптеген негіздері болады.

Қоршаған әлеуметтік орта мемлекеттік басқару субъектілерінің іс-әрекеттерінің экономикалық, саяси-құқықтық және мәдени шарттарынан тұрып, мемлекеттік басқарудың іске асырылуының саяси-құқықтық шекарасын, қолдануға болатын түрлері мен әдістерін, бағыттарын және объектілерін қамтамасыз етуі керек. Бұл элементтерге мемлекеттік құрылымды анықтайтын, өкілеттікті биліктің сатылары мен тармақтары арасында бөліп беруді, азаматтардың әлеуметтік құқықтарын және мемлекеттің әлеуметтің міндеттерін, бюджеттік бағдарламаны және салық жүйесін, жеке меншік қатынастарды және т.б. қамтитын конституция мен заңдар жатады.

Қоғамның қажеттіліктерін анықтау және зерттеу ортақ қызығушылықтар жүйесі арқылы жүреді. Бұл жүйе мемлекеттік басқарудың құрылымы мен үдерісіне әсерін тигізетін маңызды бір әлеуметтік институт болып табылады. Оның көмегімен мемлекеттік

органдардың шешім қабылдауы үдерісінде сол шешімдер қызығушылықтарына қатысы барлармен және сол шешімдерге қатысты маңызды ақпараты барлармен үздіксіз және тез арада қарым-қатынас жасауға мүмкіндік береді. Сонымен қатар, қоршаған әлеуметтік орта бұқаралық ақпарат құралдары арқылы ашық талқылауға салады. Бұқаралық ақпарат құралдары (БАҚ) рөлі көп ретте «күн тәртібін анықтау» деп аталатын түсінікпен анықталады. Басқаша айтқанда, БАҚ арқылы қоғамның назарында болатын және қоғам кең талқылауға салатын мәселелерді анықтауға болады. Шенеуніктердің арасында: «әрбір мәселе ол туралы БАҚ айтқанда оқиғаға айналады» деген мәтел кең тараған. Қоршаған әлеуметтік ортаның маңызды элементі – ұйымдастырушы құрылымдарды, тетіктерді және шешім қабылдау тәртібін құқықтық рәсімдеу және саясат субъектілерінің қызығушылықтарын үйлестіру. Бұл жерде тиісті шешімдер қабылдау үшін ақпараттық-сараптамалық және болжау-бағалау элементтерінің орны ерекше.

Осының негізінде таңдап алынған мақсаттарға жету барысында мақсаттарды, жалпы қоғамдық параметрлерін және мемлекеттік басқарудың үйлесімділігін анықтауға, мемлекеттік ресурстарды қолдануына бағамдар, белгілер мен шектеулер қоюға болады. Осы негіздердің жетіспеушілігі немесе ескермеу жағдайында мемлекеттік басқару тек саяси акциялардың жиынтығына айналады. Әлеуметтік орта шеңберінде ресурстарда, нақты басқарушылық шешімдерде, нақты-объектілі шешімдер пайда болмайды. Ал оның мақсаты белгілі бір іс-әрекеттер қисынын негіздеу және заң шығарушы билікте жүретін осы іс-әрекеттерге заңды күш беру.

1.3 Мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру

Мемлекеттік басқару ресурстарына сәйкес міндеттерді мақсатты шешу үшін жұмсауға болатын қаржылық, мүліктік, табиғи және басқа да мемлекеттік ресурстарды, сонымен қатар осы мақсаттарды шешуге заңды түрде жұмсауға болатын жеке адамдардың қаражатын, шетелдік және ішкі қарыздарды, басқа да мемлекеттік емес ресурстарды қамтиды. Мемлекеттік қаржылық ресурстардың белгілі бір бөлігі әр түрлі қорлар, бағдарламалар түрінде көрінеді. Мемлекеттік басқару барысында жалпы ұлттық қызығушылықтардың ескерілуінің сенімді көрсеткіші ресурстардың сапалы жұмсалуды болып табылады. Сәйкесінше бұл көрсеткіштің параметрі өкілетті және орындаушы құрылымдардың жалпы мемлекеттік және жергілікті жерлерде өзара қарым-қатынас үдерісінде қолда бар ресурстар мен белгіленген шаралардың үйлесімдігі, әлеуметтік басымдылығы, мақсаттылығы және бақылаулылығы болады.

Шешімдерді орындау қоршаған әлеуметтік орта санкциялаған және белгілі бір дәрежеде ресурстармен қамсыздандырылған көптеген нақты іс-әрекеттерді, тетіктерді және рәсімдерді қамтиды. *Ал оған:*

- ең алдымен, мемлекеттік бағдарламаны қалыптастыру және орындау барысына байланысты шешімдерді қабылдау және орындау үдерістері;

- дағдарыс жағдайында басқару әдістерге, ақпаратты-коммуникативті үдерістерге байланысты мемлекеттік басқару технологиялары;

- салт-дәстүрге және мәдениетке ұйымдастырылған экономикалық көмек; салықтық жеңілдіктер беру;

- мемлекеттік тапсырыстарды немесе мемлекеттік сатып алуларды жүргізу және т.б. кіреді.

Сонымен қатар, үкіметаралық келісімдердің нәтижесі болып табылатын халықаралық ұйымдар немесе жеке мемлекеттер жүзеге асыратын және ұсынатын бағдарламалар, көмек беру жобалары, несиелер мен қарыздар жатады. Бұл – мемлекеттік биліктің атқарушы органдарының ерекше әрекет ету ортасы.

Бақылау – мемлекеттік мақсатты бағдарламалар немесе жағдайға байланысты шешімдер секілді әр түрлі мемлекеттік іс-шаралардың жүзеге асыру барысын жан-жақты, үздіксіз бақылаудың және түзетудің заңды тұрғыдан қамтамасыз етілген әдістері. Бұл әдістер шешімдерді қабылдау және олардың орындалуын, атап айтқанда көлемдік көрсеткіштерге, ресурстардың уақытында бөлінуін және түпкілікті жерлерге жеткізілуін, олардың нәтижелі жұмсалуды бақылауды қамтиды. Бұл ортада мемлекеттік биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарының күрделі өзара іс-әрекеті орындалады.

Мемлекеттік басқарудың негізі туралы түсінік, мемлекеттік басқару қызметінің мәнін және міндетін анықтайтын, оның негізгі элементтері арасындағы қарым-қатынас түрін түсінуге мүмкіндік береді. Нәтижесінде оның *ерекшелігін және белгілерін* анықтау оңайлана түседі.

Мемлекеттік басқарудың ерекшелігі, ең алдымен, екі шектес басқару аумағына байланысты пайда болады. Олар: саяси және кәсіпкерлік саласындағы басқару.

Мемлекеттік басқарудың өзге басқарушылық іс-әрекеттер арасынан оны көрсететін ерекшеліктері мен белгілері бар. Сонымен қатар, оның жұмыс істеп жатқан саяси билік жүйесімен тығыз байланысы бар екені көзге көрініп тұрады. Мемлекеттік билік мемлекет тетігі және әдісі болып табылады және оның көмегімен мемлекет іс жүзінде қандай да бір келіспеушіліктерді (жеке, топтық, ұлттық, өңірлік, таптық) шешу және халықтың әр түрлі топтарының материалдық, әлеуметтік, мәдени қажеттіліктерін қанағаттандыру саясатын жүргізеді. Ол нақты саяси,

құқықтық, ұйымдастырушылық, қаржылық және басқа да іс-әрекеттер сипатының көмегімен іске асырылады. Бұл сипат мемлекеттік саясатты түзету және іске асыру жүргізілетін әкімшілік дайындықтың әр түрлі сатыларын, қажетті басқарушылық шешімдердің және әлеуметтік бағдарламалардың іске асуын қамтиды. Бұл, бір жағынан, мемлекеттік басқару мемлекеттік саясаттың нақты-маңызды бөлігі болып табылады. Екінші жағынан, мемлекеттік басқарудың жеке ұйымдардағы менеджменті ерекшеліктерімен қатар негізінен басқарушы технологияларға және клиенттер қызығушылығын ескеруге негізделген ортақ белгілері бар. Осыдан оңтайлы талдау мен қабылданған саяси шешімдерді біріктіруден әкімшілік, қаржылық, ақпараттық, адами және мемлекеттің билік ресурстарының мүмкіндіктерінің пайдаланылу сапасы көрінеді.

Осыдан мынадай анықтама шығаруға болады: **мемлекеттік басқару** – тұтас қоғамда немесе оның жеке бөліктерінде мемлекеттің ұйымдастырушы-реттеуші және қызметтік міндеттерін жүзеге асыру барысындағы оның заң шығарушы, атқарушы, сот және мемлекеттің басқа да өкілетті органдарының іс-әрекеті.

Бұл дегеніміз, мемлекеттік органдар:

- біріншіден, мемлекеттік билік өкілеттігіне ие және соның арқасында қоғамда болып жатқан істерге әсер етеді де сол істердің жағдайына жауап береді;

- екіншіден, өздерінің құзіреті шеңберінде мемлекеттің мүддесі атынан әрекеттену өкілеттігіне және мүмкіндігіне ие;

- үшіншіден, қатаң нормативтік тәртіп іс-әрекетін, формалды-рәсімдік тұрғысынан оқиғаны және оны реттеуші заңнаманы субъективті пайымдау арқылы кең мүмкіндіктерді үйлестіре қызмет атқарады;

- төртіншіден, кей жағдайларда тұтас қоғамға немесе оның белгілі бір бөлігіне елеулі әсерін тигізетін мемлекеттің атқарушы-әкімшілік саласында шешімдер қабылдаумен және оларды жүзеге асыру жұмысымен тікелей айналысады.

Бұл анықтама *қазіргі таңдағы Қазақстандағы мемлекеттік басқаруға сипаттама* беруге мүмкіндік береді.

Егер келтірілген анықтаманы бұрын зерделенген ғасырлар тоғысындағы мемлекеттік басқаруға сипаттама беруге қолдансақ, *екі негізгі үрдістің қарама-қайшылығын көруге болады:*

- біріншісі, басқарудағы нұсқаулық бастаманың қысқаруы, экономиканың мемлекеттік саласының азаюы, мемлекеттің дербес, дегенмен қоғамдық үдерістердің ең беделді субъектілерінің біріне айналуы.

- екінші үрдіс мемлекеттің нарықтық инфрақұрылым құруда, жаңа заңнамалық және басқа нормативтік құқықтық рәсімдерді

қалыптастыруда, жеке меншік қарым-қатынастардың қалыптасу үдерісін реттеу барысында міндеттерінің ұлғаюы және қиындауы арқылы жүзеге асады.

Сол себепті, егер әлі қалыптаспаған азаматтық қоғамда өзін-өзі басқару тетіктерімен алмастырылмайтын болса кез-келген мемлекеттік биліктің көлемін қысқарту туралы үндеулерді қолдауға болмайды. Кері жағдайда ондай қысқарту өтпелі қоғамды болатын басқарылмаушылықты, зорлық-зомбылық жағдайларын, берекесіздік пен былықты одан сайын өршітуі мүмкін.

Өткен ғасырдың 90-шы жылдардан бері қарай Қазақстанда мемлекеттік басқарудың объектісі өтпелі қоғам түрінде болды. Ол кезеңге өтпелі кезеңге әлеуметтік жағдайдың ушығуы, әлеуметтік шиеленістер, әлеуметтік институттарға сенімсіздіктің өсуі, қоғамдық тәртіп нормаларынан тез алшақтау сәйкес келді. Осы кезде әр түрлі әлеуметтік (кәсіпқой, мүліктік, өңірлік, демографиялық) топтардың мүдделерінің тепе-теңдіктері бұзылды. Қоғам игерген әлеуметтік әділеттілік үлгісі өзгерді. Осыдан тұрақсыздық және дағдарыс, басқарудың әлсіреуі, нәтиженің төмендеуі мемлекеттің басты мәселелеріне айналды.

Өтпелі жүйелерде экономикалық шешімдер, негізінен, мемлекеттік ұстанымдарды айқындайды да, кей ретте құқықтық жағынан негізделмейді. Әділ, құқықтық тексерілген жүйе және басқару технологиялары негізіндегі мемлекеттік басқару қалаулы мақсат болып табылады. Бірақ қазіргі жағдайда қоғамдық дамуының саяси басымдықтарын таңдауда экономиканың, технологиялардың және шешімдерді ұтымды қабылдаудың әсеріне сілтей беруге болмайды. Біздің қоғамда техникалық жағынан шешімі оңай болып көрінетін мәселелер бар. Бірақ оларды тиімді шешуге көшбасшылардың саяси ерігі және халықтың саяси мінез-құлқын болжай алмау деп аталатын саяси ой болжамдар мен қызығушылықтар кедергі жасайды. Сол себепті «басқарудың субъективті факторы» ерекше орын алады, ал оның ішінде өтпелі кезеңнің органикалық кемшілігін толықтыратын қазіргі заманғы тиімді мемлекеттік қызметті ұйымдастыру. Ол өте қиын және ұзақ уақытқа созылатын үдеріс. Оның көптеген аспектілері бар, олардың бірі қазіргі мемлекеттік басқару теориясының дамуы. Ол әлеуметтік басқарудың тек қана ғылыми негізделген әдістемелік зерттеуіне мүмкіндік бермейді, сонымен қатар, мемлекеттік аппараттың жүйелі, бірізді, шынайы реформаларын анықтауға көмектесіп, оның институттары мен тетіктерінің басқару қызметін қамтамасыз етеді.

Мемлекеттің негізгі белгілерін қорыта келгенде, **мемлекетті** бір аумақты иеленген, мемлекеттік билік жүйесі және құқық арқылы біріктірілген, адамдардың өзара байланысы және өзара іс-әрекет ететін азаматтық институт деп тануға болады.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттің пайда болу тұжырымдамалары.
2. Мемлекеттік биліктің қажеттілігі.
4. Мемлекеттік басқару жүйесі түсінігі.
5. Мемлекеттік басқару үдерісі
6. Мемлекеттік биліктің ресурстары.

2. MEMЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ҮДЕРІСІНДЕГІ MEMЛЕКЕТТІК САЯСАТ

2.1 Мемлекеттік басқарудың мақсаты

Мемлекеттік құрылымдар белгілі бір міндеттерді орындауы үшін жасалынады. Олар белгілі дәрежеде мемлекеттік саясатты жасау және жүзеге асыруға байланысты. Мемлекеттік аппараттың негізі қоғамдық өмірдің түрлі салаларында нақты мемлекеттік саясат негізінде жүзеге асқан саясаткерлердің еркі мен пиғылын жүзеге асыру болып саналады.

Мемлекеттік саясат – бұл мемлекеттік билік органдарының қоғамдық мәселелерді шешудегі, қоғам дамуының жалпы маңызы бар мақсаттарға жетудегі, жүзеге асырудағы немесе оның жеке салаларындағы нысаналық іскерлігі. Ол мемлекеттің белгілі бір салада нақты мақсаттарға жету әдісі болып саналады. Өз қарамағындағы ресурстарға негізделіп, құқықтық, экономикалық, әкімшілік ықпал ету әдістерін пайдаланады. Саясат ашық, бәсекеге қабілетті болуы және нәтижеге негізделуі керек.

Қоғамдық мәселелерді шешуде мемлекеттік органдар қызметінің жалпы жоспарына мына элементтер кіреді:

- саяси стратегия мен мақсаттарды жасау;
- балама бағдарламалар шығынын бағалау, оларды талдау;
- кеңес беру, шешім қабылдау және таңдау;
- орындалған істер мониторингі.

Мемлекеттік саясаттың негізгі мақсаты – әлеуметтік топтардың, азаматтар мен олардың ұйымдарының қызметін реттеуге байланысты болады. *Оларға жататындар:*

- азаматтарды және олардың қызметі мен жеке меншігін қорғау;
- әлеуметтік белсенділікті қамтамасыз ету;
- халыққа қажетті тауар мен қызмет көрсету өндірісіне жағдай жасау [Бурдые, 1995].

Мемлекеттік саясаттың қалыптасуы мен жүзеге асырылуы төрт кезеңнен тұрады немесе кей жағдайда бұл үдерісті «саяси кезең» деп те атайды. *Олар бірнеше жалғасты әрекеттерден тұрады:*

1 кезең – саясаттың қоғамдық проблемалары мен мақсаттарын анықтау (саясаттың ынтагерлігі);

2 кезең – мемлекеттік саясатты жасау және оны заңдастыру (саясаттың қалыптасуы);

3 кезең – мемлекеттік саясатты жүзеге асыру және мониторинг (саясатты жүзеге асыру);

4 кезең – мемлекеттік саясатты бағалау және реттеу (саясатты бағалау).

Егер де осы үдерісті мемлекет пен қоғамдық мәселелер байланысы ретінде қарастыратын болсақ, *онда*:

- бірінші кезеңде мемлекет осы мәселелерді (мемлекет үшін мәселені) анықтауы керек;

- екінші кезеңде – оларды шешу жоспары мен стратегиясын даярлау, сонымен қатар саясатты заңды түрде бекіту (легитимдендіру) керек;

- үшінші кезеңде – осы мәселелерді шешу іс-шараларын орындау (мемлекет мәселелер үшін) қажет;

- төртінші кезеңде – нәтижелерді бағалау және өзінің болашақ іс-әрекетін айқындап алуы керек (мемлекеттің бағдарламасы).

Әр кезеңнің мазмұны мен нәтижесі төмендегі 1-кестеде көрсетілген.

1-кесте – Мемлекеттік саясатты қалыптастыру мен жүзеге асыру кезеңдерінің нәтижелері және мазмұны

Кезең мазмұны	Кезең нәтижесі
Қоғамдық мәселелерді, мақсаттарды анықтау, саясат басымдықтары мен бағыттарын анықтау	Қоғамдық мәселелерді қалыптастыру, мемлекеттік органдар мақсаттары мен міндеттерін анықтау
Саясатты жасау және заңды деп тану	Мемлекеттік саясат немесе бағдарлама жөнінде ресми құжат
Саясатты жүзеге асыру және мониторинг	Мемлекеттік билік органдарының іс-шарадағы қызметі
Саясатты реттеу және бағалау	Нәтижені бағалау және мемлекеттік саясат болашағы немесе бағдарламасына қатысты сұрақты шешу

Бірінші кезеңде қоғамдық мәселелерді анықтау және мәселенің қойылуы жүзеге асады. *Ол мынаны білдіреді*:

- мемлекеттік билік органдары және қоғам үшін сәтсіз жағдайлардың өмір сүруінің объективтілігі;

- мәселені жете түсіну және белгілеу және егер де ол елеулі адамдар санын қамтыса, онда оны қоғамдық мәселеге айналдыру. Мәселені шешу үшін бұл адамдар саяси партиялар немесе топтар қызығушылықтары негізінде өздері ұйымдаса алады;

- мәселенің маңыздылығын және мемлекеттік билік органдары тарапынан оны шешу қажеттілігін жете түсіну.

Жалпы мұнда екі әдіс бар:

- *сақтандыру* – сараптама және жағдайдың дамуын болжау негізінде алдын-ала іс-шара жоспарлау және жүзеге асыру;

- *әсер ету (реактивті)* – мәселе қоғам үшін маңызды сипат ала бастаған кезде белсенді іс-әрекетке көшу.

Мәселені шешу қажеттілігін мойындағаннан кейін мемлекеттік билік органдардың қызметінің *бірнеше бағыты болуы мүмкін*:

- бір әлеуметтік топ қызығушылығына сай іс-әрекет жасау;
- әр әлеуметтік топтың мүддесін есепке алу және олар мүддесін ең жоғарғы деңгейде қанағаттандыру мүмкіндігі;
- мәселені шешу барысында әр тарап талаптарына келісу;
- мәселені шешу барысында өзінен-өзі реттеледі деп оны шешуден бас тартпау.

Шынайы өмірде бұл жүйенің жалпы сұлбасы өзгеше болуы да мүмкін. *Атап айтқанда*:

- кей кездері кезеңдер мен кезең бөлшектері болмауы да мүмкін;
- өзгелерімен салыстырғанда олар кейде кең мағынаға, ал кейде аз сипатқа ие болуы да мүмкін;
- уақыты бойынша қысқартылып немесе ұлғайтылуы да мүмкін.

Сонымен қатар, олар үдеріске араласатын мүшелердің белсенділік деңгейі бойынша да ажыратылады. Көп жағдайда осы кезеңдерді аяқтау талаптары болмайды, сондықтан да оларды ажырату қиынға соғады. Мемлекеттік саясатты жасауда және оны жүзеге асыруда мемлекеттік билік және басқару органдарымен қатар жеке және қоғамдық құрылымдар да қатысады. Бұл саясатты жасау және орындау үдерісін елеулі дәрежеде қиындатады, себебі бұл құрылымдар өз мүдделерін қорғауды көздеп, кей кездері ақылға қонымды келісімге келу мүлдем қиындайды.

Мәселені кешенді зерттеу, олардың мәселеге әсер ететін ерекшеліктері мен факторларын есепке алу, саясаттың мақсаттары мен міндеттерін анықтау негізінде кез-келген мәселені шешу үшін басым бағыттарды таңдауға және іс-шаралардың жиынтығын даярлауға мүмкіндік береді. Бір уақытта қойылған мақсаттар мен міндеттердің орындалуын қамтамасыз ететін *мемлекеттік саясатты жүзеге асыратын тетік* қалыптасады.

2.2 Мемлекеттік саясаттың тармақтары

Мемлекеттік саясат жөніндегі ғылыми әдебиеттерде мынадай аспектілерге баса назар аударылады:

- саясатты жасау үдерістері;
- белгілі саладағы саясат мазмұны;
- саясат нәтижелері және салдары;
- саясатты негіздеу әдістері;
- сараптамалық зерттеулер [Введение в государственное управление. 1998].

Мемлекеттік саясат аспектілерін зерттеудегі негізгі мәселелер мыналар болып табылады:

1. Мемлекеттік саясаттың мақсаттарын кім және қалай анықтайды?

2. Мемлекеттік саясат нәтижесі қалай бағаланады және жүзеге асады?

3. Қоғамдық, әлеуметтік, экономикалық, әскери, тұрғын үй, экологиялық және басқа да салаларда мемлекеттік саясат қандай болуы керек?

4. Мемлекеттік саясат мүшелері арасында қандай қарым-қатынас қалыптасады және саяси күрес пен ресми мемлекеттік стратегияға халықтың қарым-қатынасы қандай?

Мемлекеттік саясаттың даму үдерісінің қиындығы мен кең ауқымдығы мұнда бірнеше ұйымдар мен жеке тұлғалардың қатысуын негіздейді, *бірақ ең маңызды рөлге ие:*

1) заң шығару билігі органдары (өкілеттік);

2) атқарушы билік органдары;

3) мүдде және қысым көрсету топтары.

Кейбір жағдайларда әрбір мүше әр кезеңде өзгеше болатын белгілі бір қызметті орындап, өзіне тиісті рөлді ойнайды. Олар бірігіп, корпоративті мүддені қорғап, белгілі салада саясаттың жасалуы мен жүзеге асуына елеулі түрде әсер ете алады.

Мұның бәрі саясаттың тікелей мүшелері оның субъектілеріне қатысты, бірақ, саясаттың объектілерін де ұмытпаған дұрыс, яғни олар таралатын әлеуметтік топтар.

Сонымен қатар, соңғы кезде олардың арасындағы айырмашылық елеулі емес, себебі азаматтар *түрлі қоғамдық мәселелердің шешімі мен тетігінің қалыптасуына араласады:*

- мемлекет пен азаматтар арасындағы қарым-қатынасты реттейді;

- мемлекеттік қызмет көрсету сапасының жоғарылауына бағытталады;

- әкімшілік үдерістерді жеңілдетеді;

- саясатты жүзеге асыру жайында ақпарат алуды және оның халыққа тиімділігін орнықтырады.

Мемлекеттік саясатты жасаудың түрлі үлгілері бар. Мақсаттар мен міндеттерді ұсынуда, іс-шаралар мен бағдарламаларды жасауды кім басты рөлге ие екеніне байланысты *үш үлгісі бөліп көрсетуге болады:*

- *«Жоғарыдан - төмен»* үлгісі кезінде шешімдер басқарудың жоғарғы сатысында қабылданады, содан соң, төменгі деңгейдегілерге және нақты орындаушыларға жеткізіліп, олар пассивті рөлге ие болып, қарапайым орындаушылар ретінде болады;

- *«Төменнен - жоғары»* үлгісі кезінде түрлі бағдарламалар мен жобаларды жасайтын, жүзеге асыратын қоғамдық топтар мен ұйымдарды белсенді түрде қызықтыра отырып, саясаттың мемлекеттік басқарудың

төменгі құрылымынан бастап қалыптасуын қатамасыз етеді. Олардың ұсыныстары мен ойларын есепке алып, толыққанды мемлекеттік саясат жасалынады;

«Аралас» үлгі осы екі әдісті біріктіреді, яғни мықты орталықтандырылған басқару кезінде барлық азаматтар мен мемлекеттік қызметшілерді саясат жасау тетігіне тарту болып табылады [Моделирование социальных процессов, 1993].

Бірақ, мемлекеттік саясаттың кез келген үлгілері мен типтері кезінде оның нәтижелігі, көп жағдайда, мемлекеттік басқару органдарының демократиялық мемлекеттерге тән негізгі әкімшілік құндылықтарды, атап айтқанда сенімділікті, тиімділікті, бейімделушілікті, айқындықты, есеп берушілікті қаншалықты ұстанатынына байланысты болып келеді.

Бұл қағидаттар барлық мемлекеттік институттар мен әкімшілік үдерістердің негізі болып саналады, сонымен қатар, сыртқы ұйымдар тарапынан жеңіл тексеріледі: Парламент, сот органдары, қоғамдық ұйымдар мен азаматтар.

Негізінен, мемлекеттік саясатты басты мәселелердің сипаты мен мазмұнына сай бірнеше бағыттарға бөледі. Билік органдары оларды қоғам өмірінің бір саласында шешуі керек.

2.3 Мемлекеттік саясаттың түрлері

Мемлекеттік саясаттың мынадай негізгі түрлерін бөліп көрсетуге болады: *экономикалық, әлеуметтік, әкімшіліктік, экологиялық, сыртқы, әскери, ұлттық қауіпсіздік, кадрлық, демографиялық, мәдени, ақпараттық, аграрлық, құқықтық, ғылыми-техникалық және т.с.с.*

Мәселен, мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық даму жоспарын даярлауда іс-шаралар саясаты былай жасалынады: *қаржылық, ақша және баға, құрылымдық, аграрлық, әлеуметтік, өңірлік экономикалық, сыртқы-экономикалық және т.б.*

Келесі деңгейде әр бағыт ішінде мемлекеттік саясаттың бірнеше бағытын көрсетуге болады. Мысалы, жалпы әлеуметтік саясат аясында халықты жұмыспен қамту, зейнетақымен қамтамасыз ету, денсаулық сақтау, білім беру және басқа да салаларында іс-шаралар жоспарланады.

Өз кезегінде, экономикалық саясат: *өндірістік, салықтық, тарифтік, ақша-несиелік, бағалық, кедендік, инвестициялық және т.б.* болып бөлінуі мүмкін.

Сонымен бірге өзге де санаттар бойынша топтастыру мүмкін. Олар саясатты жасаушылар мен жүзеге асырушылар қарым-қатынасын жақсы түсінуге және осы немесе өзге саясаттағы шиеленіс деңгейін анықтауға мүмкіндік береді. Осы әдіс аясында мемлекеттік саясаттың мына түрлері

бөлініп шығады: бөлу, қайта бөлу, реттеуші, әкімшілік-құқықтық, стратегиялық, дағдарысқа қарсы.

Осы айтылғандар 2-кестеде берілген.

Бөлу саясаты халықтың түрлі топтарының арасында мемлекеттік билік органдарының тиісті әлеуметтік әл-ауқат пен табысты бөлумен байланысты: әлеуметтік бағдарламалар, білім, ғылым және т.б.

Қайта бөлу саясаты дегеніміз салық, тариф, трансферт және т.б. арқылы белгілі бір ресурстарды бір топтан екінші топқа беру.

Реттеуші саясат көптеген қызметтердің түрлерін реттеуде мемлекеттік басқару органдарының іс-әрекеті: экономикалық реттеу, тұтынушы нарықты қорғау және т.б.

Әкімшілік-құқықтық саясат мемлекеттің шығармашылық іскерлігімен және қызметімен байланысты.

Стратегиялық саясат шет мемлекеттермен қарым-қатынасты қамтиды және шет елдік, қорғаныс саясатын қарастырады.

Дағдарысқа қарсы саясат арнайы іс-әрекетті талап ететін төтенше жағдайлар кезінде мемлекеттің жүргізген саясаты.

2кесте – Қатысушылар ортасы және шиеленіс деңгейі бойынша саясат түрлерінің сипаттамасы

Саясат түрі	Қатысушылар арасындағы қарым-қатынас	Шиеленіс деңгейі
Бөлу	Өзаралық қолдау және келісім	Төмен
Қайта бөлу	Таластар және шиеленістер	Жоғары
Реттеуші	Келісім және мәміле	Орташа
Әкімшілік-құқықтық	Өзара қолдау	Төмен / Жоғары
Стратегиялық	Қолдау және мәміле	Орташа
Дағдарысқа қарсы	Ынтымақтастық және қолдау	Төмен / Жоғары

Әрине, көп шиеленіс жағдайлар қайта бөлу саясаты кезінде болатыны түсінікті, яғни қаржы-қаражат және материалдық ресурстар бір әлеуметтік топтан екінші топқа берілген жағдайда көп дау-дамай туады. Бөлу, стратегиялық және дағдарысқа қарсы саясат кезінде өзге жағдай қалыптасады, яғни келісімге келіп, қарым-қатынас орнатып, түрлі әлеуметтік және саяси топ арасында қолдауға ие болады. Әрине, мемлекеттік саясатты жасау барысында осы аспектілерді ескеру керек, себебі түрлі іс-әрекет пен іс-шараға дайын болу керек және мүмкін қауіптер мен салдарды алдын ала бағалау керек.

2.4 Мемлекеттік саясатты зерттеу әдістері

Мемлекеттік саясатты көптеген ұстанымдар мен көзқарастардан сараптауға мүмкіндік беретін **мемлекеттік саясатты зерттейтін бірнеше әдістер** бар. Бұлардың бәрі белгілі бір жүйе үйлесімділігін береді. Олар осы қоғамдық салада саяси жүйе қалыптастыру мақсатында кез келген мемлекеттік билік органдарын ғылыми зерттеу қызметі үшін негізгі нүкте болып саналады. *Осы әдістерді мынадай мектептер ұстанады:*

1. *Институционализм*, геосаясатты белгілі бір әкімшілік іс-шараларды пайдаланатын мемлекеттік институттар (Үкімет, Парламент, сот органдары және т.б.) қызметтерінің нәтижесі ретінде қарастырады.

2. *Саяси үдеріс тұжырымдамасы* қоғамдық мәселелерді шешу барысында белгіленген кезеңдер мен сатыларға ие (мәселені анықтау, мақсатты қою, саясатты қалыптастыру, заңдастыру, орындау, бағалау және мониторинг) геосаясатты саяси қызмет нәтижесі ретінде қарастырады.

3. *Топ теориясы* мемлекеттік саясатты топтық күрес, қоғамдағы және үкіметтегі түрлі топтар арасындағы шиеленіс ретінде және саясаттың нақты мәселелерін бойынша консенсусты іздеуді қарастырады.

4. *Элита теориясы* мемлекеттік саясатты саяси және әкімшілік элитаның таңдауы мен ұнатуы нәтижесі ретінде қарастырады.

5. *Ақыл-парасаттылық теориясы* мемлекеттік саясатты жасаған басқару технологиясы негізінде тиімді қоғамдық мақсаттарға жету қызметінің нәтижесі ретінде қарастырады.

6. *Инкрементализм теориясы (біртіндеп)* – мемлекеттік саясат мемлекеттік бюрократтықтың осы жағдайды ақырындап, біртіндеп, кезең-кезеңмен өзгерту қызметі ретінде қарастырылады, яғни бұрынғы жағдайды шамалы өзгерту түрлері.

7. *Ойын теориясы* – мемлекеттік саясат қоғамдағы немесе үкіметтегі ықпал етуші екі топтың бәсекесі кезінде ұтымды таңдауы ретінде.

8. *Қоғамдық таңдау теориясы* – мемлекеттік саясат индивидтердің жеке мүдделері негізінде және тиісті шешім қабылау қызметінің нәтижесі ретінде қарастырылады, ол индивидтерге белгілі бір табыс әкелуі тиіс.

9. *Ашық жүйе теориясы* – мемлекеттік саясат тиісті құрылымдар мен сыртқы орта факторларының сұраныстары мен қажеттіліктеріне саяси жүйенің жауабының нәтижесі ретінде қарастырылады.

Егер де мемлекеттік саясатты тұрақты саяси үдеріс ретінде қарастырсақ, ал осы әдісті ең танымал және кең қолданысқа ие ретінде қарасақ, онда негізгі екпін *мақсаттарға, іс-әрекет мазмұнынан, мүшелер сипаттамасы мен мемлекеттік саясат нәтижесіне* жасалынады.

Әсіресе, мемлекеттік саясаттың құқықтық және моральді аспектілері көп мағынаға ие.

Жалпы ие болуға тиіс *мемлекеттік саясат сипаттамаларының негізгілері мына көрсеткіштерге жауап беруге бағытталады:*

- мемлекет пен қоғамдағы болып жатқан өзгерістерге жауап беру;
- кешенді сипатқа ие болу және кез келген мәселені өзге мәселелермен байланыста қарастыру;
- тиімді және нәтижелі болу;
- халық сеніміне ие болу.

Мемлекеттік саясат мәселенің ауқымы мен оның қоғамдық саласын қамтуына байланысты бірнеше деңгейлерде жасалынуы және шешілуі мүмкін. Бұл деңгей саясаттың мақсаттары мен стратегиясын, қатысушы индивидтер мен ұйымдар сипатын, жүзеге асыру әдістері мен салдарын анықтайды.

Негізінен, мемлекеттік саясаттың үш деңгейін бөліп көрсетеді:

- мемлекеттің, мемлекеттер топтарының жаһандық ауқымының макродеңгейі;
- белгілі бір салаларға, бағыттарға қатысты метадеңгей;
- жергілікті мәселелер шешімін қамтитын микродеңгей.

Сонымен қатар, жалпы мемлекеттік, өңірлік және жергілікті саясатты бөліп көрсетеді. Олардың арасындағы шекара шартты түрде ғана екені түсінікті. Мысалы, мемлекеттің жалпы ұлттық саясаты оны мемлекеттік биліктің төменгі сатыларына жеткізуді қарастырады және мемлекеттің нақты азаматтарына жанама түрде ықпал ету мүмкіндігін болжайды.

2.5 Мемлекеттік саясатқа ықпал етуші факторлар

Мемлекеттік саясаттың мән-мәтіні маңызды мағынаға ие.

Бірінші кезекте, оның жасалуы мен жүзеге асуына түрлі деңгейдегі интенсивтілікпен әсер ететін көптеген сыртқы орта факторлары. Ол мынадай *жалпы ортаны бөліп көрсетеді:*

- экономикалық жүйе (өндіріс, бөлу, құнсыздану деңгейі, жұмыспен қамту, салық және т.б.);
- әлеуметтік жүйе (әлеуметтік құрылым, ұлттық-этникалық және діни топтар, демографиялық құрылым, іс-әрекет нормалары мен құндылықтары және т.б.);
- саяси-құқықтық жүйе (билікті бөлу, саяси билік құрылымы, саяси мәдениет, заң және т.б.);
- технологиялық жүйе (ғылымның және технологияның дамуы, инновацияларды басқару жүйесі, ақпараттық технологиялар және т.б.);

- халықаралық жүйе (сыртқы саясат, геосаяси жағдай, шетелдік мемлекеттермен ынтымақтасу және шиеленісу және т.б.).

Бұл бөлшектердің әрқайсысы өзінің сипаттамасына ие. Олардың ішінде ең көп мағынаға *қиындық дәрежесі мен тұрақтылық деңгейі* ие.

Екіншіден, мемлекеттік саясатқа тікелей ықпал ететін *сыртқы факторлар*. Олардың ішінде *мыналар бар*:

1. Саяси факторлар:

- мүдде топтары мен лоббистік ұйымдар;
- саяси партиялар;
- бұқаралық ақпарат құралдары;
- қоғамдық ой;
- түрлі элита топтары (қаржылық, аймақтық және т.б.).

2) Институционалдық факторлар:

- биліктің заң органдары (өкілдік);
- атқарушы билік органдары (орталық, жергілікті);
- сот және бақылау органдары.

3) Экономикалық факторлар:

- экономикалық бағдарламалар;
- материалдық және қаржы ресурстары.

4) Әлеуметтік факторлар:

- әлеуметтік құндылықтар мен нормалар;
- кәсіби этика мен дәстүр.

5) Технологиялық факторлар:

- инновациялық технологиялар;
- тауар мен қызметті тарату.

Сыртқы орта факторлары әр текті әлеуетке ие. Олардың әсер етуі мен қысым жасауы түрлі нысандарда жүруі мүмкін: кей жағдайларда ресми іс-шаралармен, ал кейбір кездері әр текті қарым-қатынас негізінде жүреді және түрлі нәтижелер мен салдарға ие.

Үшіншіден, мемлекеттік органдардың ішінде көрінетін, мемлекеттік саясатты жасау мен жүзеге асыру үдерісіне қатысатын ішкі факторлар мен күштер.

Жалпы, демократияны дамыту жоспары мемлекет пен азаматтық қоғам арасында түрлі және бірнеше қарым-қатынасты орнатуды талап етеді, себебі әр тарап әлеуметтік үдерістерді реттеуде белгілі бір қызметтерді және міндеттерді орындайды. Мемлекеттік билік түрлі әлеуметтік салаларды реттейді және оларды басқарады, сонымен қатар, азаматтық қоғамның билік пен саясатқа араласуда көп мүмкіндіктерге ие. Ол оны өзінің институттарын пайдалану арқылы жүзеге асырады (партиялар, мүдде топтары, БАҚ, қоғамдық көшбасшылар және т.б.).

Демократиялық мемлекеттердің түрлі қоғамдық өмір салаларында мемлекеттік саясатты жасауда *бақылау және кеңес беру* тетігі маңызды

рөлге ие, себебі азаматтар мемлекеттік билік органдарына тікелей немесе жанама ықпал ете алады. Мысалы, сайлау, референдум арқылы, тікелей іс-әрекет негізінде, партиялар, топтар көмегімен, бұқаралық ақпарат құралдары мен қоғамдық ой арқылы ықпал жасайды.

2.6 Мемлекеттік саясаттағы қоғамдық мәселелер

Мемлекеттік саясатты талдау үдерісі кезінде мемлекеттіліктің дамуының *тарихи ерекшелігіне* баса назар аударған жөн және осы барлық тарихи кезеңдер кезіндегі мемлекеттік билік органдарының қызметіндегі қамқоршылық бағытына назар аудару керек. Мемлекеттік бюрократтық пен құндылықтар жүйесі жұмысының стилі ерекше сипатқа ие. Олар ондаған жылдар бойы қалыптасып, басшылардың, сонымен қатар мемлекеттік аппарат қызметкерлерінің психологиясы мен іс-әрекетіне әсер етеді.

Қоғамдық капиталдың сапалы мазмұны кең мағынаға ие. Олар қоғамдағы ресми емес тәртіпті және нормаларды, әлеуметтік топтар мен таптар арасындағы ұзақ мерзімді қарым-қатынасты, олардың жалпы әлауқат үшін іс-әрекет пен саясатты біріктіру қабілетін көрсетеді.

Саясатты қалыптастыру негізгі кезеңдердің бірі болып саналады, себебі саясатты жүзеге асыру сәттілігі мен алынған нәтижелер оның дұрыстығы мен нақтылығына байланысты. Мемлекеттік саясатты жасау мемлекеттің реттеу мен ықпал етуін қажет ететін салада негізгі мақсаттары мен басымдықтарын айқындаудан басталады.

Ең бірінші кезекте, қоғамдық мәселелердің өздерін қарастырған жөн және неге олар мемлекеттік билік органдары қызметінің объектісі болатынын түсіну керек. Кез келген мәселе шынайы өмірде орын алған *оқиғалар мен құбылыстар* негізінде пайда болады және қоғамның әлеуметтік сұрақтарына жанама түрде әсер етеді. Егер де оқиға болмаса, онда мәселе де жоқ.

Олардың пайда болу себептері мен факторлары көп деп айтсақ та болады. Ол – табиғи құбылыс, әлеуметтік шиеленістер мен үдерістер, ғылыми теория мен жаңалықтар болуы мүмкін және т.б. мәселелер мемлекеттік билік органдарының іс-әрекеті нәтижесінде де пайда болуы мүмкін, әсіресе, егер де олар қоғам мүддесі мен жетекші әлеуметтік үрдістерге қарама-қайшы келген жағдайда. Бірақ, адам үшін оның *қажеттіліктері* мен қолда бар ресурстар арқылы оларды қанағаттандыру *мүмкіндіктері* арасындағы айырмашылық болған кезде бұл оқиғалар мәселеге айналады. *Мәселені* тұрақты түрде пайда болатын адам қажеттіліктері мен оларды қоғамның қанағаттандыру мүмкіндігі арасындағы қарама-қайшылық деп айқындауға болады.

Мәселелерді, көп жағдайда, *жеке және қоғамдық* деп бөледі. Бірақ бұлай бөлу шартты және субъективті. **Қоғамдық мәселелерге** халықтың үлкен топтары үшін маңызға ие болған мәселелерді айтуға болады. *Қоғамдық мәселелерді анықтаудың екі әдісі бар*: олар қамтыған адамдар саны, немесе халықтың осы мәселелерді қолдауы, қызығуы, үн қосуы арқылы.

Саяси жүйе міндеттерінің бірі болып қоғамдық мәселелерді анықтау және оларды шешу стратегиясын жасау. Егер де саясаткерлер сәйкестендіру және айқындау қабілетсіздіктерінен мәселені шешу жайында шешім қабылдауды кешіктірсе, онда олар жалпы ұлттық масштабқа ие болып, оны шешуге ауқымды күш пен әдістерді қажет етеді. Әрине, кез келген қоғамдық мәселе пайда болған кезде онымен автоматты түрде мемлекеттік билік органдары айналысу керек деген жүйе жоқ, яғни мәселе *мемлекеттік мәселе* сипатына ие болатындай тетікті қалыптастыру қажет. Бұл мемлекеттік басқарудың өзге маңызды элементімен байланысты – мемлекеттік аппарат іс-әрекетінің бағыттаушысы болатын ең өзекті деген мәселелер тізімін құру немесе күн тәртібін қалыптастыру керек.

Қоғамның шектеулі ресурстары барлық мәселелерді шешуге мүмкіндік бермейді, сондықтан да олар аса маңыздыларын таңдайды. Мемлекеттің оларды анықтау үдерісі саяси күреспен тығыз байланысты. Бұл күреске түрлі әлеуметтік топтар, сонымен қатар, саясаткерлер мен шенеуніктер кіреді.

Қоғамда *дәстүрлі* деп аталатын мәселелер бар, олар ұзақ уақыт бойы билік өкілдерінің назарынан тыс қалмайды (қылмыс, кедейшілік, аурулар және т.б.). Бірақ, тізімде жаңа мәселелер пайда болады. Бұған дейін мемлекет олармен кездескен жоқ, бірақ олар түп негізінде өзге шешімдерді талап етеді.

Мемлекеттік саясатқа осы мәселелердің өрісі де әсер етеді, себебі олардың біреуі өз өзектілігінен айырылып азаюы мүмкін, ал басқалары, керісінше, өздерінің ауқымдарын кеңейтіп, мемлекеттің әлеуметтік және саяси тұрақтылығына қауіп төндіреді, ал үшіншілері, жасанды сипатқа ие болып, осы мәселелер халық пен билік назарына ілінгенін қалағандар оны белгілі саяси күштерге күшпен таңады.

Егер де мемлекеттік саясаттың мәселені таңдау үдерісі мен мақсаттарды анықтауды өз мүдделерін (саясат дамуының «төменнен-жоғары» үлгісі қорғап жатқан әлеуметтік топтар қызметі деп қарасақ, онда бұл үдерістің негізгі кезеңдері *мыналар болып саналады*:

1) мемлекеттік билік органдары мен халықтың әлеуметтік топтары арасындағы мәселелерді *анықтау және қабылдау*;

2) осы мәселені түсінген, сонымен қатар оларды шешуде жаңа ұйымдар мен құрылымдар құру жолына қызығушылық тудыратын әлеуметтік топтардың *бірігуі мен ұйымдасуы*;

3) *өкілеттік және қатысу*, яғни әлеуметтік және ұйымдастыру топтарының мемлекеттік саясатты жасауда және жүзеге асырудың белгілі бір кезеңінде жанама түрде қатысуы.

Демократиялық мемлекетте саяси партиялар, БАҚ, мүдде топтары және т.б. арқылы өзекті мәселелер тізімімен билікке жеткізу каналдарының бірнеше түрі мен тетіктері бар. Мемлекеттің назарын қоғамдық мәселелерге аударудың бірнеше факторы бар, яғни барлық қоғамның назарын талап ететін құбылыстар мен оқиғалар, себебі олар мемлекеттік мәселеге айналып, билік органдарының нақты іс-әрекеттерін талап етеді.

Бұл факторларға жататындар:

- мәселенің мемлекет пен қоғам үшін маңыздылығы мен байыптылығы;

- оның шешімін талап ететін адамдардың саны;

- мәселенің жеңіл шешім нұсқасының болуы.

Демек, мемлекет алдында мәселені құрастыру мен анықтау үдерісін талдау *келесі бөліктерді зерттеуді болжайды:*

- қоғамның немесе биліктің мүддесін қамтитын оқиғалар мен құбылыстар;

- тиісті ресурстарға ие және мәселеге ықпал ете алатын топтар мен ұйымдар;

- мемлекеттік саясатты жасау үдерісі барысында осы топтар мен ұйымдардың араласу деңгейі;

- саяси үдеріс құрылымы мен кері байланыс тетігі.

Қоғамдық мәселелер маңыздылығын түсіну мен анықтаудан кейін мемлекеттік билік органдары осы мәселелерді талдау керек. Жалпы алғанда олар келесі сұрақтарға жауап ретінде болады: кім, не, қашан, қайда, не себепті және қалай?

Ол үшін мыналар қажет:

- мәселе мазмұны мен сипатын анықтау;

- мәселенің ауқымы мен шекарасын анықтау;

- осы сала бойынша саясаттың негізгі мақсаттары мен міндетерін анықтау және нақтылау;

- мәселеге әсер ететін факторларды (өтпелі) талдау;

- осы саладағы саясатты және қазіргі заңнаманы зерттеу;

- түрлі әлеуметтік топтар мен саясатты жүзеге асырушылар үшін әлеуетті табыс пен шығынды зерттеу;

- шешім аумағын нақтылау үшін мәселелерді жіктеу;

- назар аударуға тұрарлық мәселелер аспектісін анықтау;

- жасалынып жатқан мемлекеттік саясаттың мақсаттары мен бағыттарын анықтау.

Бұл алғашқы кезең болып саналады, содан кейін мемлекеттік аппараттың қоғамдық мәселелерді талдауы бойынша өзге қадамдары да бар. *Олар келесі сұрақтарды зерттеуге көмектеседі:*

- мәселе қалай пайда болады;
- саясатта олар қалай ерекшеленеді;
- оларды шешудің қандай мүмкін іс-әрекеттері бар;
- басым іс-әрекеттер қандай;
- оларды шешудің сызбасы қандай болуы керек.

Мәселені анықтау және талдау кезеңі, әрине сөзсіз, маңызды және жауапты кезеңдердің бірі болып саналады, себебі олардың нәтижесі негізінде мемлекеттік биліктің болашақтағы іс-әрекетінің тиімділігі мен бағыты анықталады.

Осы жерде мәселелер сипатын анықтап көрсету керек:

- шынайы және жалған мәселелер (фантом мәселелер);
- себеп-мәселелер және салдар-мәселелер (белгілер);
- негізгі және келесі орындағы мәселелер.

Мәселелерді топтау және олардың арасындағы қарым-қатынас аспектісін анықтау керек, себебі жасалған зерттеу негізінде басты мәселеден бастап, бірінші, екінші деңгейдегі мәселелерге өте отырып, «мәселелер дінгегін» құруға болады.

Қоғамдық мәселелердің мағынасы мен қажеттілігі негізінде, шешу барысында мемлекеттік саясаттың басымдықтары мен мақсаттарын анықтауға болады. Мемлекет алдында тұрған мәселелер тізімінің ішінен ең басым мәселелерді атап өткен жөн. Бұл мәселелер олардың артында тұрған топтар мен жалпыұлттық топтардың мүдделерін ескеріп, қиын міндетті қарастырады. Тұрақты түрде сауалдар туындайды: бірінші кезекте не істеу керек, қай мәселе ең маңызды болып саналады, қаржылық ресурстарды қайда бағыттау керек? Билік конъюнктуралық түсініктеріне сай іс-әрекет жасауы мүмкін, яғни мәселені тез арада шешу сұрағы маңыздылыққа ие болған кезде, сонымен қатар, негізгі рөлге ағымдағы жағдай, қоғамдық сана немесе саяси үлгі ие немесе стратегиялық мақсаттар мен белгілі бір құндылықтарға негізделеді: қауіпсіздік, тұрақтылық, демократия.

Жеке ықпалды топтар мен қоғамдық топтардың белгілі бір мәселелерге дәстүрлі әуестігі жағдайды қиындатады. Олар мәселені шешуге құштарлық танытып, оны бірінші орынға шығаруға ұмтылуы оларға пайда көруге мүмкіндік береді және оларға өзге топтар алдында басым түсуге көмектеседі.

2.7 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру басымдықтары

Үкіметтің басты міндеті – мемлекеттік саясатты рационализациялау болып табылды. Бұл дегеніміз: мемлекеттік қолдауды қажет ететін басым бағыттар, салалар мен мәселелер аумағын анықтау және белгіленген белгілер негізінде экономикалық, әлеуметтік және басқа да бағыттарды ынталандыру.

Үш сұрақ маңызды болып саналады:

- басымдықтарды объективті түрде анықтауға бола ма және саяси факторлар рөлі қандай?

- басымдықтарды өлшеуге бола ма және қай әдістер ең сенімді болып табылады?

- тәжірибеде басымдықтарды қалай анықтайды және оны кім жасау керек?

Мемлекеттік билік органдарының жұмысында жүзеге асатын басымдықтарды анықтаудың *бірнеше әдістері* [Козбаненко, 2002] бар:

1. *Саяси әдіс*. Басымдықтарды таңдау түрлі партиялар мен топтар арасындағы саяси күрес үдерісі кезінде жүзеге асады және бірінші кезекте, мынадай факторларға байланысты: саяси күштердің орналасуы, олар және қоғам арасындағы қарым-қатынас сипаты, мүдделер шиеленісінің тереңдігі мен саяси мәдениет ерекшелігі. Сонымен қатар, осы уақыттағы «саяси кезең» ерекшеліктерін есепке алу көп мағынаға ие, себебі сайлау науқанының бастамасы саясаттың басымдықтарына елеулі түрде ықпал ете алады.

2. *Субъективті әдіс*. Басымдықтарды таңдау негізінде белгілі бір стандарттар, нормалар және осы жағдайды қабылдауда таңдау жасауға мүмкіндігі бар және таңдау жасауға тиісті құрылымдар мен жеке адамдар арасындағы айырмашылық жатыр. Мұнда алдыңғы қатарға мынадай көрсеткіштер кіреді:

а) жағдайды қабылдау және түсіну;

б) жалпы алғанда, саясаткерлер мен әлеуметтік топтар санасы мен психикасына әсер ету арқылы басымдықтарды өзгертуге мүмкіндік беретін осы мәселеге қатысы бар стандарттар мен нормалар.

3. *Объективті әдіс*. Субъективизм мен саясатшылдықтан арылу мақсатында, әсіресе, нақты сұрақтарды шешу барысында осы сұраққа объективті қарау және мәселелер мен мақсаттар маңыздылығын парасатты бағалауға мүмкіндік беретін сандық көрсеткіш жиынтығын пайдалануға мүмкіндік береді.

Бұл көрсеткіштер алуан түрлі болады, бірақ жалпы, олар ескеруі тиіс жайттар:

а) мәселенің қоғам үшін байыптылығы және шұғылдығы, яғни нормалар мен стандарттармен айырмашылық деңгейі;

б) халықтың осы мәселеге қатысу деңгейі, осы мәселе қанша адамды тікелей және жанама түрде қамтиды және әлеуметтік шиеленіс деңгейі қандай;

в) егер бұл мәселені шешпесе, оның адамзат өміріндегі қысқа және ұзақ мерзімді болашағындағы түрлі салаларға салдары;

г) оның шешіміне жұмсалған ресурстар көлемі.

Мәселен, ғылыми-зерттеу және тәжірибелік-конструкторлық жұмыстардағы (НИОКР) *басымдықтар мынадай көрсеткіштер бойынша анықталуы мүмкін:*

- мәселенің өзектілігі (жоғары, орташа, төмен, анықталмаған);
- белгіленген мерзімде жүзеге асыру мүмкіндігінің деңгейі;
- жүзеге асыру барысындағы келеңсіздіктер (экономикалық, техникалық);
- шетелдік серіктестерді жұмылдыру қажеттілігі;
- НИОКР тақырыбының деңгейін шетелдіктермен салыстыру (жоғары, тең, төмен).

Жалпы алғанда *мемлекеттік саясатта басымдықтарды таңдауға ықпал ететін факторлардың екі тобы бар:*

- біріншіден, мәселені шешу кезінде қол жеткізген нәтижелер, сонымен қатар, осы саладағы жағдайдың даму болашағы;
- екіншіден, қажетті ресурстардың болуы және мәселені шешу барысында оларды үнемдеу.

Мемлекет тұрақты түрде басымдықтарды реттеумен және оларды ресурспен қамтамасыз ету тиімділігімен айналасуы керек.

Басымдықтар таңдауы осы салада мемлекеттік саясаттың негізгі мақсаттарын анықтау үдерісімен тығыз байланысты. Ол мемлекеттік басқару органдарының маңызды міндеттерінің бірі және осы жолда қайда бару керек, неге қол жеткізу керек екендігін нақты біледі. Қазақстанның жалпы сыртқы және ішкі стратегиясын Қазақстан Республикасының Президенті анықтайды. Ол атқарушы билік органдары алдында мақсаттарды қояды, соның ішінде, өзінің жыл сайынғы Қазақстан халқына Жолдауында мақсаттарды айқындайды. Үкімет мемлекеттік саясаттың нақты мақсаттары мен стратегияларын белгілейді. Парламентте осы істерге қатысады: мемлекеттік саясаттың жеке салаларына қатысы бар заң актілерін және бюджетті қабылдау кезінде өзекті мәселелерді талдауға қатысады.

Демократиялық қоғамда **саяси мақсаттар мен басымдықтарды анықтаудың жалпы тетігі** түрлі мемлекеттік және қоғамдық құрылымдар арасындағы ресми және ресми емес қарым-қатынас үдерісін сипаттайды. Парламент, Үкімет және мемлекеттік әкімшілікпен қоса мемлекеттік саясаттың бағыттары мен мақсаттарын анықтауға белсенді түрде саяси партиялар, ғылыми орталықтар және институттар, мүдде

топтары, БАҚ өкілдері де қатысады. Бұның бәрі осы жағдай бойынша *саяси көпшілік* кезінде түрлі саяси және әлеуметтік топтар арасында әлеуметтік бәтуаластыққа ие болуға кедергі келтіреді. Саяси және мемлекеттік көшбасшылар негізделетін сайлаушылар ұстанымы да үлкен маңызға ие.

Егер де тиісті ресурстар мен жағдайлар болса, онда саясаткерлер шешімнің бірнеше баламалы нұсқасын ұсынады, олар алдын ала таңдалған белгілермен бағаланады. Баламаның маңыздылығы – сараптама кезінде барлық ойлар мен пікірлер ескеріледі, сонымен қатар, мәселені шешу үшін тиімді алғышарттар жасалынады. Баламалы нұсқа мемлекеттік саясаттың барлық даму кезеңдерінде жасалынуы мүмкін, яғни мақсаттарды таңдаудан саясат нәтижесін бағалау әдістеріне дейін.

Мемлекеттік саясаттың баламаларын таңдау белгілері мынадай топқа бөлінуі мүмкін:

- экономикалық көрсеткіштер;
- әлеуметтік көрсеткіштер;
- саяси көрсеткіштер;
- техникалық көрсеткіштер;
- нәтижелік көрсеткіштер.

Ең қиын сәттердің бірі – баламалы нұсқаларды іздеу және анықтау. Бұл жерде *дерек көзі ретінде төменде аталғандар қызмет атқарады:*

- сарапшылар мен мақсатты топтарға сауалнама жүргізу;
- әдебиетті зерттеу және іздестіру;
- ғылыми зерттеулер және тәжірибелер жүргізу;
- фактілер мен құбылыстарды жалпылау және топтау;
- салыстырмалы талдау және ұқсастық;
- мінсіз үлгілермен салыстыру;
- ақылмандар талқысы және т.б.

Саясат пен шешімнің баламалы нұсқалары анықталып толық жасалған соң *негізгі нұсқаны таңдау* керек. Бұл оңай шаруа емес. Нақты баламаны таңдау белгілерге байланысты, себебі ол осы белгілер негізінде жасалды. *Соңғы нұсқаны таңдаудың бірнеше әдісі бар, олар:*

- шығын және кіріс бойынша барлық баламаларды салыстыру;
- саяси және әлеуметтік топтардың басым бөлігінің келісімі негізінде негізгі нұсқаны таңдау;
- дауыс беру арқылы таңдау (референдум), сонымен қатар шиеленіс жағдайының технологиясын пайдалану арқылы;
- мақсаттарды және нәтижелерді белгілеу, баламаларды тұтынушылар тұрғысынан бағалау;
- азаматтардың басым бөлігі келіскен шешімді таңдау.

2.8 Мемлекеттік органдардағы саяси тәуекел

Мемлекеттік органдар, көп жағдайда, саясатты жасау барысында министрліктерде арнайы кеңестер немесе сараптамалық бөлімдер құру арқылы сарапшылар көмегіне жүгінеді. *Сарапшы* және *талдау* мамандықтары болашағы бар мамандықтар қатарына жатады және олар мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерінде шешім қабылдау кезінде маңызды рөлге ие.

Саяси сараптамада қолданылатын әдістер мен үлгілер түрлі сипатқа ие және шешім қабылдау мен мемлекеттік саясатты жасауда басшыға көмек көрсетуге бағытталған.

Саяси сараптама негізі дегеніміз пәнаралық әдістерді пайдаланып, оның туындауына себеп болған шарттар мен факторлар жиынтығының мәселені зерттеу, саясаттың бірнеше баламалы нұсқаларын қалыптастыру, мүмкіндігінше оларды объективті бағалау және қойылған саяси мақсаттарды ескеріп, мәселені шешудің ең тиімді нұсқасын ұсыну.

Саяси сараптаманың негізінде осы мәселемен байланысты шешім қабылдау және барлық сұрақтар кешенін зерттеу жатыр, сонымен қатар, саясатты жасауға тікелей немесе жанама түрде тартылған саяси және әлеуметтік топтардың іс-әрекеті жатыр, себебі ұсынылған нұсқалардың нәтижелерін мұқият зерттеу ең тиімді нұсқаны таңдау үшін қажет. Мемлекеттік саясатты әзірлеу ең бірінші кезекте саяси үдеріс болып саналады және оның қоғамдық мәселелерді шешудегі сараптамасы және қоғам мен экономика қажеттіліктерін есепке алу тиімділігін бағалау қажет екені басты назарға алады, сонымен қатар, оған саяси жағдай мен әлеуметтік-экономикалық ортаның артқан шектеулерін түсіну қажет.

Саяси сараптаманың негізі:

- біріншіден, мәселелерге сараптама жүргізу;
- екіншіден, оларды шешудің стратегиясын мен бағдарламасын ұсыну.

Статистика, математика, тиімділендіру, эконометрия, шешім қабылдау теориясы әдістері және ең бірінші кезекте *кемімелі сараптама* әдісі кең қолданылады. Ол екі немесе одан да көп өтпелілер арасында себеп-салдар байланысын орнатуға көмектеседі. Кемімелі сараптама саяси мәселе диагнозын орнатуға және мемлекеттік шешім салдарын бағалауға көмектеседі.

Саяси сарапшылардан жан-жақты білім мен біліктілік талап етіледі, сонымен қатар, басшылармен және жетекші мамандармен жұмыс жасау қабілеттілігі қажет. *Ол міндетті болып табылатын себептер:*

- ақпаратты жинау және жалпылау, сараптама жүргізу, түрлі баламаларды бағалау және оны тапсырыс берушіге беру үшін;
- қарастырылған мәселені бөлек қарамай, кешенді түрде қарастыру үшін қазіргі заман үрдістері мен басымдықтарын түсінуге;

- болжау және баламаларды бағалау үшін техникалық сараптама әдістеріне ие болу үшін (тәжірибелік, экономикалық, институционалдық);

- мемлекеттік саясатты жасау үдерісіне қатысатын негізгі мүшелердің саяси және ұйымдасқан іс-әрекетін түсіне білу керек, және олар қалай әсер ететінін нақтылауға;

- өзінің іскерлік қызметінде белгілі этикалық нормалар мен стандарттарды білу және ұстануға қатысты.

Саяси сараптама кезінде саясат факторларын зерттеуге мыналарға басым мән-мағына беріледі:

- мемлекеттік саясатты әзірлеу және жүзеге асыруға қатысты барлық құрылымдарды, ұйымдарды және тұлғаларды зерттеу;

- олардың мәселеге қатыстыларын зерттеу және қызметін ынталандыру;

- олар ие болатын негізі ресурстар;

- осы ресурстарды тиімді пайдалану қабілеттілігі;

- мемлекеттік шешім қабылдаудың жалпы тетігі;

- олардың іс-әрекетінің түрлі нұсқаларын жасау және бағалау.

Қазіргі қоғамда болып жатқан қиын үдерістер тәуекелдің өсуін тудырады, атап айтқанда: табиғи; экономикалық; саяси; экологиялық және өзге де тәуекелдер.

Мемлекеттік саясатты немесе бағдарламаны жүзеге асыру нәтижеге тікелей немесе жанама әсер ететін бірнеше теріс факторлармен бірге жүреді. Сондықтан да, шешім қабылдаған кезде әлеуетті **саяси тәуекелдерді** де сараптаған жөн. Саясатты жүзеге асыру барысында тәуекел деңгейін төмендететін қорғаныс әдістерін де жасаған дұрыс, сонымен қатар, қолда бар, бірақ тәуекелді мүмкіндіктер мен баламаларды да сараптауды қажет етеді.

Тәуекел – белгілі бір іс-әрекет нәтижесінде мазмұны мен сипаты бойынша түрлі шығын мен залалдардың әлеуетті мүмкіндігі. Тәуекел анықталмаған және таңдау жасау қажеттілігі жағдайының қызметімен байланысы, яғни осы қызмет барысында қойылған мақсаттарды орындаудан бас тарту немесе орынсыз салдар мен нәтижелердің пайда болған кезі.

Жалпы, саясатта балама жасауда немесе шешім қабылдау барысында пайда болған тәуекелдер үш элементке:

- белгілі бір объектілер мен үдерістердегі *өзгерістерге* (таным, ой, орын, зат және т.б.);

- қызмет пен жоспарларды *таңдау* мүмкіндігіне;

- оқиғалар мен үдерістердің *болашақтағы дамуына* байланысты [Козбаненко, 2002].

Тәуекелдер анықталмаған жағдай да болуы мүмкін, яғни өзінің сипаты мен құрамы бойынша көптеген негізгі факторлардың үдеріске

немесе қызметке әсер етуі кезінде. Кейде оларды анықтау мен бағалау қиынға соғады, ал кей кездері анықтау тіпті мүмкін емес.

Бірнеше анықталмаған түрлер бар:

- *құрылымдық анықталмау*, яғни осы жүйе, құбылыс, оқиға жайында ақпараттың, олардың негізгі көрсеткіштерінің болмауы;

- *кеңістіктің анықталмауы*, яғни көрсеткіштер мен сипаттаманы толыққанды анықтау мен өлшеудің мүмкін еместігі;

- *нәтиженің анықталмауы*, яғни соңғы нәтижені және оның салдарын толыққанды анықтау мүмкіндігінің жоқтығы.

Бұдан шығатын қорытынды, ең бірінші кезекте, анықталмағандық – ол өткен, қазіргі, әсіресе болашақ оқиғалар, үрдістер және құндылықтар жайында толыққанды ақпараттың болмауы. Ол жанама түрде ұйым мен индивидтер қызметіне әсер етеді. Сондықтан да, тәуекелді төмендетудің негізгі әдістерінің бірі – ол сыртқы және ішкі ортадағы анықталмағандықты төмендету. Негізінен, тәуекелді әлеуетті шығындармен байланыстырады, яғни жүйе жағдайының нашарлауы байқалады, бірақ бұл шектелген әдіс, себебі егер де оқиға басқа бағыт бойынша дамыған кезде, жіберіп алынған табыс пен мүмкіндіктерді де ескеру керек. Кейде тәуекелді шешімдер үлкен табыс әкелуі де мүмкін. Бұл әдіс белгілі бір табысты иелену үшін барлық әлеуетті тәуекелдер жайында түсінік береді. Негізінен, тәуекелді қабылдау субъективті сипатқа ие. Адам тәуекелді сезінуі немесе сезінбеуі, тәуекелді асыра сілтеуі, керісінше, тәуекелді азайтуы да мүмкін, ал бұл да оның іс-әрекеті мен ниетіне әсер етеді.

Осылай, қазіргі қоғамды «*тұрақты тәуекел қоғамы*» деп жиі атайды. Мемлекеттік қайраткерлер әлемдегі саяси және экономикалық тұрақсыздық кезінде саясатты жүзеге асыру барысында немесе шешім қабылдауда тәуекелге бейімделу қабілеттілігі қажет. Тәуекелді бағалау үшін арнайы білім мен біліктілік талап етіледі, сондықтан да соңғы кездері көптеген кеңес беру орталықтары пайда болды. Олар сан алуан тәуекелді зерттеумен айналысады. Тәуекелден қорғау үшін тәуекелді анықтау және басқару тетігін құрған жөн, *атап айтқанда*: біріншіден, тәуекелдің тереңдетілген және орынды сараптамасын жүргізу; екіншіден, тәуекелді басқару жүйесін жасау керек.

Жалпы, бұл тетік негізгі екі элементті қамтуы тиіс:

- 1) тәуекел факторын анықтау және талдау;
- 2) тәуекелді басқару және алдын алу.

Тәуекелді сараптау, тәуекел факторының шиеленісін әлеуетті тәуекел аумағын анықтауға, оларды топтауға және теріс салдарын бағалауға көмектеседі.

Осының бәрі үш кезеңді болжайды: тәуекелді анықтау, тәуекелді өзгерту, тәуекелді бағалау.

Сараптама барысында тәуекел аймағына немесе салаларына (соның ішінде қаржы, саяси, әлеуметтік, әскери, табиғи және т.б.) баса назар аударылады және белгілі бір объектілердің қызметімен немесе сыртқы факторлармен байланысты тәуекел факторларын анықтауға да көп көңіл бөлінеді.

Негізінен тәуекел факторлары: негізгі және қосымша; танымал және белгісіз деп бөлінеді.

Бұл оларды топтауға көмектеседі және анықталған факторларды *сараптауға* кірісуге мүмкіндік береді. Негізінен, уақытты үнемдеу үшін *негізгі және тәуекелдің шиеленіскен факторлары* зерттеледі.

Шешім қабылдау кезінде жоғары деңгейдегі тәуекел алғышарттарын зерттеу маңызды мағынаға ие.

Оларды мынадай топқа бөлуге болады: ақпараттың қалыс қалуы; бақылаудың болмауы; уақыттың аздығы.

Тәуекелді бағалау үшін *тәуекел белгілері мен көрсеткіштерін* таңдау керек (табыс, шығын, нәтиже және т.б.). Содан соң тәуекел деңгейін (жоғары, орташа, төмен) анықтау және мемлекеттік саясаттың немесе қабылданған шешімдердің бірнеше балама нұсқаларымен салыстыру керек.

Кей кездері *барлық тәуекелді олардың шығындары мен зияндарына сай үш топқа бөледі:* тәуекелдің жарамды деңгейі; тәуекелдің шиеленіскен деңгейі; тәуекелдің апаттық деңгейі.

Тәуекелдің факторлық сараптамасының екі үлгісі бар – *жүйелі және жүйелі емес*. Көп жағдайда, жүйелік үлгі қолданылады. Мұндай кезде осы үдеріске немесе объектіге тәуекел факторының жанама ықпалы зерттеледі және теріс салдары есептелінеді. Жүйелік емес үлгі қиындау, себебі мұнда да түрлі тәуекелдер арасындағы байланыс ескеріледі. Бұл оларды сараптауды қиындатады, бірақ тәуекел деңгейін нақты бағалауға мүмкіндік береді.

Тәуекел шешімдерінің баламалы нұсқаларын сараптау және тәуекел деңгейін бағалау нәтижесінде ең тиімді шешім қабылданады.

Ол былайша жүйелі түрде анықталады: тәуекел факторларының саласы және жиынтығы; тәуекел сипаты мен мазмұны; тәуекелдің болу мүмкіндігі; мүмкін шығындар және теріс салдар; тәуекел шығынын төмендету немесе алдын алу; шешімдердің баламалы нұсқасы кезіндегі тәуекелді бағалау; ең аз деген тәуекел шығынының нұсқасын анықтау; ең тиімді нұсқаны таңдау.

Келесі кезеңге, яғни әлеуетті тәуекелдер анықталып зерттелген соң *тәуекелді басқару* міндеті пайда болады. Қорғау тетігін қалыптастыру және баламалы іс-әрекет дайындау қажеттілігі туады. Ол тек тәуекелді анықтаумен ғана шектелмейді, сонымен қатар олардың түрлі кезеңде алдын алумен бірге оқшаулауға көмектеседі.

Тәуекелді басқару үш кезеңнен тұрады:

- тәуекелді басқару жоспарын даярлау және стратегияны таңдау;
- тәуекелдің алдын алу тетігін қалыптастыру;
- тәуекелді бақылау және мониторинг.

Осылай, басшы алдында тәуекелді азайтатын бірнеше стратегия бар.

Ол оларды таңдай алады, сонымен қатар:

- тәуекел жағдайына ие болады;
- тәуекелдің алдын алады немесе оны ең төменгі деңгейге жеткізеді;
- қаржыландырады және шығынды өтейді;
- тәуекелді өзгеге артады немесе өзіне алады.

Сонымен қатар, тәуекелден қорғаныс тетігін құру, тәуекелді жою үшін оларға ықпал ету, сыртқы ортаға бейімделу және т.б. жүзеге асырылады. Бұл таңдау, негізінен, тәуекел деңгейі мен жағдайына байланысты. *Оның негізгі сипаттары:* тәуекелдің жоқтығы; тәуекелдің ең төменгі деңгейі; тұрақты тәуекел; ерекше тәуекел; тұрақтыдан жоғары тәуекел.

Егер тәуекел тұрақты көрсеткіштен жоғары болса, онда аталған іс-шараларды қолдануды қажет етеді.

Мемлекеттік билік иелері үшін басқару жүйесін қалыптастыруға *тәуекелді басқаруда мыналар үлгі бола алады:*

- дұрыс жүзеге асырылмаған іс-шаралар;
- мен мұны қалай және қашан біле аламын?
- оқиғаның біз қалаған жағдайда дамымауы үшін не істеуіміз керек?
- іс тоқырап қалғанда немесе қателік жіберілгенде қандай іс-әрекет жасауға тиіспіз?

Сондықтан стратегия таңдалғаннан кейін және іс-шаралар айқындалған соң тәуекелді басқару тетігін құруға және жағдайды бақылауға алу үшін шешім қабылданады.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқарудағы мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттары.
2. Мемлекеттік саясаттың жүзеге асырудың тетіктері.
3. Мемлекеттік саясат жасаудың үлгілері.
4. Мемлекеттік саясаттың түрлері.
5. Мемлекеттік саясатты зерттеу әдістері.
6. Мемлекеттік саясатқа ықпал ететін сыртқы факторлар.
7. Мемлекеттік билік органдары жүзеге асыратын басымдықтар.
8. Мемлекеттік саясаттың баламаларын таңдау белгілері.

3. МЕМЛЕКЕТТІК САЯСАТТЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУ ТЕТІКТЕРІ

3.1 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру үдерісі

Ұтымды ойластырылған және жете дайындалған саясат жүзеге асырылуының мардымсыздығына байланысты көп жағдайда күтілген нәтижелерді бермейді. Сондықтан мемлекеттік саясат пен оның дайындалуын бір-бірінен ажырату мүмкін емес, себебі дайындық кезеңінің өзінде жүзеге асырылатын жоспарлар мен бағдарламалардың нақты шарттарға сай қандай деңгейде екендігі ескеріліп, міндетті түрде талдануы тиіс. Сонымен қатар, барлық кезеңдерде – дайындауда, жүзеге асыруда, бағалауда жалпыға ортақ мәселелер туындайды. Бұл мәселелер міндетті түрде зерттеуді қажет етеді, нәтижесінде қайсысымен айналысқан дұрысырақ екендігі анықталады. Көптеген мемлекеттердің тәжірибесінен алынған тағы бір қорытынды бойынша, аталған саясаттың жүзеге асырылуында саяси орта, сонымен қатар саясаткерлер мен әкімгерлердің орталық және жергілікті құрылымдармен ынтымақтастық деңгейі; саяси көшбасшыларды қолдау және т.б. орасан зор рөл атқарады.

Осыдан барып, мемлекеттік саяси өмірді жүргізу дегеніміздің саяси және әкімшілік қызметтердің бірігуінен тұратын күрделі үдеріс екендігі анықталады. Орын алған үдерістер кеңінен қарастырылуы қажет, осы орайда саясаттың жүзеге асырылуын технологиялық және әкімшілік аспектілермен түйістіруге талпыну үлкен қателік болып саналады.

Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру дегеніміз – азаматтық қоғам институты мен әр түрлі үкіметтік ұйымдар қатысатын, қойылған мақсаттарға жетуге бағытталған тұрақты, динамикалық үдеріс. Мемлекеттік саясат, мемлекеттік немесе жеке бағдарламаның қуатталғанынан кейін заңды деп танылған соң бірден жүзеге асырылады да, мемлекеттік аппарат қызметінің негізгі түрі болып табылады.

Мемлекеттік саясатты жүзеге асырудың құрамдас бөлігіне *оны орындау тетігін* анықтау жатады. Бұл қойылған міндеттерге сәйкес жоспарланған іс-шараларды өткізуге қажетті құралдар, әдістер және ресурстар жиынтығын қамтамасыз етеді. Жүзеге асырылу тетігі төмендегідей *кешенді іс-шараларды қамтиды:*

- ұйымдық-басқарушылық;
- нормативтік құқықтық;
- қаржылық-экономикалық;
- әлеуметтік-психологиялық.

Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру мәселесіне байланысты бұл үдерісті әр түрлі жолмен қарастыратын үш *әдіснамалық жолдар* бар [Шабров, 1997].

Біріншіден, *желілік үдеріс* ретінде жүзеге асырылуы. Бұл ретте *табысты орындалудың негізгі ұйымдастырушылық шарттары төмендегідей:*

1) қызметтің айқын *мақсаттарын* және атқарылымдарды *орындау стандарттары;*

2) қажетті *ресурстардың* болуы: қаржы, материалдық, ақпараттық, адами және т.б.;

3) тиімді *ұйымдық құрылым;*

4) дайындалған *ережелер, рәсімдер* және *нұсқаулар*, ұйым қызметін және оның билік құрылымымен қарым-қатынасын үйлестіру және реттеу;

5) саясатты жүзеге асыру үдерісіне қатысатын *коммуникацияның* дамуы және әр түрлі құрылым қызметтерінің үйлесімділігі, *сонымен қатар:*

- атқарушы және заң шығарушы билік;

- орталық және жергілікті билік;

б) *ынталандырылған және білікті* қызметкерлер.

Екіншіден, жүзеге асыруды барлық қатысушылардың, бірінші кезекте орындалу мерзімінде шарттар мен міндеттер бойынша өзіндік қызығушылықтарын шеберлікпен үйлестіретін, серіктестік қатынасты қалыптастыратын жоғарғы басшылардың *бейімделуіне* байланысты сан алуан мемлекеттік құрылымдардың кешенді әрекеті ретінде қарастыруға болады. Мұнда болып жатқан оқиғалар мен қол жеткізген нәтижелерден хабардар ететін ақпараттық жүйе мен кері байланыс арналары басты рөл атқарады.

Үшіншіден, жүзеге асыруды бастапқыда белгіленген ресми және ресми емес нақты ережелер немесе саясатты орындаушылардың жинақталған тәжірибесі негізінде қалыптасатын *қызмет түрі* ретінде көрсетуге болады. Стратегия мен тактиканы, басқару мен бақылауды дайындауда бұларды пайдалану әрбір қатысушының қызметін анықтап, ұйым мақсаттарының жүзеге асырылу қарқынын жеделдете түседі. Бұл жағдайда ұйым мүшелерінің арасындағы өзара қарым-қатынасқа ықпал ететін ұйымдық мәдениеттің маңызы өте зор.

Жүзеге асыру үдерісі күрделі және жан-жақты қызметті және күрделі салаларды қамтиды, сол себепті оны орындауға көптеген қатысушылар жұмылдырылады. Осыған байланысты оларды жеке топтарға бөлу және оны жіктеу мәселесі туындайды. Жүзеге асырудың тиімділігі қойылған мақсаттардың тек шынайылығына ғана емес, сонымен қатар осы үдерістің барлық ұйымдастырушылары мен қатысушылары арасындағы қарым-қатынасқа да байланысты.

Жалпы алғанда жүзеге асыру қатысушылары мынадай түрлерге бөлінеді: жеке индивидтер; ұйымдастырылған топтар; мемлекеттік институттар және ұйымдар.

Соңғысын екі белгісіне қарай - *басқарудың деңгейі мен ұйымның сипаты деп бөліп қарайды:*

Басқару деңгейі: республикалық; облыстық; аудандық.

Ұйымның сипаты:

- Биліктің орталық органдары: Президент және оның Әкімшілігі, Үкімет және оның аппараты.

- Биліктің заң шығарушы органы: Парламент және оның құрылымы, депутаттар.

- Биліктің атқарушы органы: аппараттың басшылары мен қызметкерлер.

- Биліктің сот органы: сот жүйесі.

- Үкіметтік емес ұйымдар: кәсіподақтар, қызығушылық топ, жеке компаниялар мен фирмалар, БАҚ, ғылыми орталықтар және кеңесші органдар [Сапарғалиев, Шиллер, 2005].

Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру барысында орталықтан бастап жергілікті құрылымға дейінгі барлық деңгейде атқарушы билік басты рөлді атқарады. Екінші орынды, әдетте белгілі бір саясаттың жүзеге асырылуына тікелей мүдделі және оның орындалуына жиі қатысып тұратын Үкіметтік емес ұйымдар иеленеді. Қалған қатысушылар тек эпизодтық қызметтерді ғана атқарады, ал мұндай қатысушылардың қатарына өкілді билік органдары жатады.

Үкіметтік емес ұйымдар:

- білімнің дерек көзі ретінде күрделі мәселелерді шешуде, жаңа идеяларды ұсынуда және кері байланысты қалыптастыруда;

- қаржы ресурсын жұмылдыруда;

- саяси стратегиялар мен жеке бағдарламаларды қолдауда белсенділік таныта алады.

Өзіндік ықпалын нығайту мен белгілі бір саясатты жүзеге асыру мақсатында мемлекеттік ұйымдар жеке қызығушылық топтар құрып, оларды қаржыландыра алады. Осылайша тек жеке әлеуметтік топтар мен барлық қоғам қызығушылықтары ғана саясатты жасап қана қоймайды, сондай-ақ белгілі бір саясат та қызығушылық топтарды құрады.

Мемлекеттік саясат түрлерінің әрқайсысы түрлі композициялар тудырып, аталған қатысушылар арасында күшті орналастыра алады. Әдетте саясатты бөлген кезде оның жүзеге асырылуына белсенді түрде қарсылық білдіретін топ болмайды. Халықтың қандай да бір тобы саясаттың немесе бағдарламаның жүзеге асырылу үдерісінде қиындықтарға бой алдырып, нәтижесінде үлкен шығындарға тап болса, онда қауіпті жағдай орын алады. Атқарушы және өкілдік биліктің тиісті

органдары сол топ тарапынан туындаған белсенді қарсылық пен күшті қысымға соқтығысуы мүмкін.

Жалпы алғанда *қатысушылар арасындағы қарым-қатынас төмендегідей сипатқа ие болады*: қолдау және ынтымақтастық; іскерлік серіктестік; ымыраға келу; дауласу.

Мемлекеттік саясатты жүзеге асыруда *даудың дәрежесі* жоғары, орта және төмен болуы мүмкін. Аталған ықпал сипатына қарай *тұрақты* ма, жоқ *уақытша* ма деген сұраққа жауап беру барысында, сонымен қатар жеке салада немесе жалпы алғанда мемлекеттік және мемлекеттік емес құрылымдардың саясатқа тигізер *ықпалы дәрежесін* қарастыруда мұны ескерудің маңызы зор.

Саяси мақсаттарды жүзеге асыру үдерісі тиісті заңнамалық құжаттар қабылданғаннан кейін басталады және атқарушы биліктің мемлекеттік органдары жүргізетін нақты іс-әрекеттер мен шаралардан тұрады. *Бұл әрекеттер жемісті болып, күткен нәтижелерді беру үшін төменде көрсетілген бірқатар талаптарды орындау қажет*:

1. Заңнама мемлекеттік саясаттың жүзеге асырылу шегін, негізгі ұйымдастырылу және қаржы аспектілерін нақты анықтауы қажет.

2. Атқарушы органдар қажетті ресурстармен және білікті мамандармен қамтамасыз етілуі тиіс.

3. Мемлекеттік саясат әлеуметтік топтар мен қоғамдық-саяси ұйымдардың көшбасшылары тарапынан кеңінен қолдануы керек.

4. Мемлекеттік саясат әлеуметтік шиеленістерді тудырып, мемлекеттің саяси және әлеуметтік-экономикалық негіздеріне нұқсан келтірмеуі тиіс.

Саясатты жүзеге асыру үдерісінде биліктің мемлекеттік органдары қызметі төмендегідей болып табылады:

- қажетті ресурстарға қол жеткізу;
- тиісті бағдарламалар мен жоспарларды дайындау;
- қатысушылардың қызметтерін ұйымдастыру және үйлестіру;
- іс-шараларды мақсатқа сай жетістіктерге қол жеткізетіндей деңгей-де жүзеге асыру.

3.2 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру құралдары

Мемлекеттік саясатты жүзеге асырудағы табыстың басты көзі мемлекеттік басқару жүйесіндегі ішкі қарым-қатынасқа тікелей байланысты. Жүзеге асырудағы әлсіздік ең алдымен үкіметтің әр түрлі органдары арасындағы билік басындағыларға өкілеттіктердің нақты бөлінбеуі салдарынан болады және мұндай кемшілік бірінші кезекте осындай орындарда байқалады.

Мемлекеттік бағдарламаның немесе қабылданған шешімнің табысты болуының тағы бір факторы дайындалған саясаттың *сапасына*

байланысты. Сол себептен тіпті «*шешімнің жүзеге асырылуы*» деген арнайы тіркес енгізілді. Бұл тіркес дайындық кезеңінің өзінде әртүрлі факторлардың ықпалымен бірге жоспарланып отырған іс-шаралардың барлығының да орындалу ықтималдығын көрсетеді.

Көп жағдай тапсырманың дәлдігі мен оны нақты орындаушылардың қалай түсінетіндігіне де байланысты, бұл әсіресе басқарудың ең төмен сатысына қатысты болып табылады. Себебі, ең төмен сатыдағы шенеуніктер мемлекеттік шешімдерді нақты жүзеге асырумен айналысады және де басқарудың бұл сатысын бақылап отыру қиынырақ.

Мемлекеттік басқару жүйесінде кеңінен қолданылатын құралдардың есебінде мақсатты бағдарламаларды дайындау мен жүзеге асыру да бар. *Бағдарламалық көзқарас* жұмсалған қаражатпен салыстырғанда көптеген мемлекеттік бағдарламалардың орындалу нәтижелерінің төмендігіне байланысты кейде сынға да ұшырап жатады. Дегенмен де, мұнда бағдарламадан бас тарту туралы емес, қайта бағдарламаларды дайындау тетігін жетілдіру және оларды басқару, бағалау әдістері мен орындаудағы мониторинг туралы айтылуы маңыздырақ. Сонымен қатар бағдарламалық әдісті пайдалану белгілі бір нақты мәселені шешуде ресурстарды бір ортаға шоғырландыруға мүмкіндік береді, яғни қызығушылығы ортақ барлық ұйым күштері мен халықты біріктіріп, ұзаққа созылатын ұзақ мерзімді мақсаттарды қамтитын стратегия дайындай алады. Соңғысы аса маңызды, себебі мәселенің күрделілігіне және қомақтылығына байланысты қоғамдық мәселелердің шешілуі де ұзаққа созылып келеді.

Мақсатты бағдарламалар – бұл мемлекеттік басқарудың құралы. Олар ресурстар, орындаушылар және орындалу мерзімі бойынша ғылыми-зерттеу, тәжірибелі-сындарлы, өндірістік, әлеуметтік-экономикалық, ұйымдық-шаруашылық және басқа да кешенді іс-шараларға бөлініп, мемлекеттік, экономикалық, экологиялық, әлеуметтік және мәдени дамуды тиімді шешімдерімен қамтамасыз етеді.

Бұл бағдарламалар мемлекеттік билік органдарының жетістікке жету жолындағы қойған мақсатына бағытталған және экономикадағы құрылымдық өзгерістер мен маңызды әлеуметтік мәселелерді шешуге арналған негізгі құрал болып табылады.

Бағдарламалық әдістермен шешуге арналған мәселелерді таңдауда бірқатар белгілер пайдаланылады, *атап айтқанда*:

- мемлекет немесе өңір үшін іс-шараның аса маңыздылығы;
- бағдарламалық іс-шаралардың жоғарғы тиімділігі мен түбегейлі жаңашылдығы;
- қарастырылып отырған мәселені нарықтық тетіктерді пайдалану арқылы шешудің мүмкін еместігі;
- бағдарламалық іс-шараларды жүзеге асыру барысындағы салааралық байланыста мақсатты үйлесімділіктің қажеттілігі.

Мақсатты бағдарламалар жобасы бірнеше блоктардан тұрады, *атап айтқанда*:

1) мәселенің мазмұны және оны бағдарламалық әдіспен шешудегі негіздеменің қажеттілігі;

2) бағдарламаның негізгі мақсаттары мен міндеттері, мерзімі және орындалу кезеңдері;

3) бағдарламалық іс-шаралар жүйесі;

4) бағдарламаның ресурспен қамтамасыз етілуі;

5) бағдарламаны жүзеге асырудағы ұйымдастырушылық-экономикалық тетік;

6) бағдарламаны басқаруды ұйымдастыру және орындалу барысын бақылау;

7) бағдарламаның әлеуметтік-экономикалық салдарының тиімділігін бағалау;

8) бағдарлама құжаты.

Мақсатты бағдарлама жобасына қосымша ретінде төмендегілер қоса беріледі:

- түсіндірме жазба;

- әлеуметтік-экономикалық және техникалық-экономикалық негіздемемен бірге бизнес-жоспар;

- мемлекеттік бюджеттен келесі жылға бағдарламаны тиесілі қаржымен қаржыландыру үшін алдын-ала бюджеттік тапсырыс;

- мүдделі атқарушы билік органдарының келісім қағазы.

Атқарушы билік органдарында стратегиялық және оперативтік жоспардың дайындалуына, оның сайланған билік қызметімен, жоспарымен байланысына басты назар аударады.

Оперативті жоспарды жасау үшін мына әрекеттер орындалады:

- жұмыс жоспарын ұзақ мерзімді мақсаттармен байланыстыру;

- орындаудың нақты көрсеткіштерін анықтау;

- жоспарды тікелей орындаушыларға дейін жеткізу;

- кері байланыс және ретке келтіру тетіктерін анықтау.

Оперативті жоспарлардың жемісті орындалуы үшін мына талаптардың болуы абзал:

- саналы және икемді саяси басшылық;

- тиісті ресурстар, ең алдымен адами және қаржы ресурстары;

- сауатты басқару және тиімді ұйымдастырушылық құрылымдар;

- мүдделі қызметкерлер.

Жоспарлар мен бағдарламалардың жүзеге асырылуының бастапқы кезеңінде-ақ нәтижелілігі мәселесін зерттеудегі тиімді әдістердің бірі болып, саясаттың немесе бағдарламаның орындалу *жобалық бағытын дайындау* болып табылады. Онда болашақтағы оқиғалардың сипаты мен негізгі қатысушылардың мүмкін іс-әрекеттері беріледі. Әдетте әр түрлі

талаптар мен қолайлы және келеңсіз факторлар ескерілген бірнеше жобалық бағыт дайындалады. Оны дайындаудың мәні жүзеге асырудағы негізгі орындаушыларды анықтауға, олардың қызметіндегі жұмыс істеу ережелері мен шартын таңдауға, іс-әрекеттерінің түрі мен сипатын, орындаушының мінез-құлқын байқауға, сонымен бірге аралық және соңғы нәтижелерді болжауға келіп саяды.

Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру саласындағы жағдайға келсек, онда іс жүзінде кездесетін бірқатар мәселелерді бөліп алуға болады:

- біріншіден, әлеуметтіктен экономикалыққа дейінгі салалардың барлығын қамтитын мемлекеттік саясат мақсаттарының белгілі бір бөлігіне ғана қол жеткізіледі;

- екіншіден, саясатты жүзеге асыруда көптеген әр түрлі ұйымдар, топтар мен тұлғалар қатысады, бұл олардың қызмет үйлесімділігі үдерісін анықтауда қиындық туғызады. Сонымен қатар, олардың өзара байланысын қиындата түсетін сан алуан құндылықтар мен мүддеге ие;

- үшіншіден, олар мемлекеттік саясатты жүзеге асыруда түрлі әдістер мен тәсілдерді қолданады.

3.3 Мемлекеттік саясатқа өзгерістер енгізу

Қоғамда, мемлекеттің өз ішінде, халықаралық өмірде болып тұратын үздіксіз динамикалық өзгерістер мен халықтың жаңа қажеттіліктерінің туындап отыруы мемлекеттік саясатқа елеулі әсер етіп, оны жетілдіріп отыруға түрткі болады. Мұнда өзгеріс факторларының және осы өзгеріс катализаторы ретіндегі оқиғалардың, бастамалардың, мемлекеттік саясаттағы іс-әрекеттер мен өзгеріс нәтижелерінің контекстіне назар аудару керек. Мұндағы барлық параметрлер бір-бірімен тығыз байланыста және жүйелі түрде жүзеге асырылуда мемлекеттік саясаттың нәтижелілігіне, шынайылығына ықпал етеді.

Саясаттың өзгеруіне басшылардың дайындығынан басқа да қоғамның, оның жеке әлеуметтік топтарының да даярлығын, әсіресе жаңа саясат олардың мүддесін көздеген болса назардан қалдырмау керек.

Сонымен қатар, басшылардың өзгерістерді енгізудегі қабілеттігінің екі факторын – талдамалық қабілеттілігіне және басқару машығына негізделгендігін ескеру маңызды. Ал талдау стратегияны және мақсаттар мен міндеттерді дайындауда, сыртқы ортаның сұраныстарын анықтауда қажет. Саясаттағы өзгерістер, әдетте жоспарлауға, басшылыққа және көз жеткізуге байланысты ұзақ мерзімге созылады. Сондықтан да, басқару сапасы өте қажет. Бұлардың жүзеге асырылуы үшін *талдамалы әдістерді* пайдалану мен *өзгерістерді басқару стратегиясын* дайындау талап етіледі. Өзгерістерге деген *қарсылық дәрежесі, күрделілік деңгейі,*

екіұштылығы мен тәуекелділігі жаңалықтың деңгейіне, тереңдігіне және ауқымдылығына байланысты.

Осылайша, өзгерістер түбегейлі және ауқымды болған сайын оның, жоғарғы тәуекелділігі, күрделілігі, нәтижесінің салдары мен екіұштылығы арта түседі. Сондықтан көптеген мәселелер орындалуына мүмкіндік беретін мұқият дайындықты және нақты шарттарды талап ететін ірі жаңалықтарды енгізуде туындап отырады.

Егер де инновацияларды сыртқы ортаның өзгеру іс-әрекеті кезіндегі сұраныстың дәстүрлі шеңбері мен ұсыныс ретінде қарастырсақ, онда *екі негізгі көрсеткішті бөліп алуға болады:*

- біріншіден, *қажеттіліктер* адам өміріндегі түрлі салаларда кездесетін, жаңалықтар енгізу мен жаңару үдерісіне орасан зор ынта беретін өзгеріс;

- екіншіден, орын алған қажеттіліктерді қамтамасыз ететін *жаңа өнімдер, тауарлар мен қызметтер.*

Мемлекеттік құрылымдар керітартпалы, олардағы жаңалық енгізушілерге басты кедергілер мыналар:

- мемлекеттік органдардың монополизмі;

- басшылар мен қызметкерлерде жеткілікті дәрежеде ынта мен инновацияның қалыс қалуы;

- мемлекеттік органдар қызметін бағалаудағы белгілердің қиындықтар;

- қатаң сатылық құрылымның орын алуы;

- заң тарапынан көрсетілген шектеулер және т.б.

Осыған орай *өзгерістерді ұйымдастыру барысында басты факторлардың арасында мына төмендегілерді бөліп қарастыруға болады:*

- ұйымдық құрылымның мен басқарудың сипаты;

- ресурстардың болуы;

- басшылардың ұстанымы;

- қызметкерлердің құрамы мен сипаты;

- ынтымақтастық және бәсекелестік нысандары;

- мадақтаудың ресми және ресми емес жүйесі;

- шиеленісті жағдайды шешудің түрлері мен әдістері;

- коммуникация және кері байланыс жүйесі;

- ұйымдастыру мәдениетінің ерекшеліктері (құндылықтар мен қағидалар).

Сонымен, жұмыста жаңа әдістерді қолдануға бағытталған қателіктерге төзімді келетін және үздіксіз білім алуға дайын *жаңашыл мәдениеті* бар ұйымдастыру құрылымдары пайда болады. Егер ұйым қызметкерлері арасында *жаңашыл мәдениет* басым болса, онда керітартпалы сипатқа ие бюрократтық мәдениет орын алған ұйыммен

салыстырғанда, ішкі өзгерістер жеңіл әрі жылдам, сондай-ақ еш қиындықсыз жүзеге асырылады.

Қоғам өмірінің көптеген салаларында динамикалық және терең өзгерістерге ұшырау уақыты туып отырады. Сол себепті мемлекеттік мекемелер бір күндік жаңашылдыққа бой алдырмай, *ұйымдық құрылымның жаңалануын, қызмет түрі мен әдістерінің тұрақты және жүйелі дамуын* нысанаға алуы тиіс. Сондықтан олардың жетістіктері қоғамның жаңа шарттары мен қажеттіліктеріне қаншалықты жылдам және дер мезгілінде бейімделуіне байланысты.

Сыртқы орта мен өз ішіндегі болып жатқан үдерістерге қызығушылық танытып, ол жайында сенімді ақпараттарды алып отырғысы келетін кез-келген ұйым мониторинг жүйесін енгізуі қажет. Оның басты міндеті үдерістерді бақылап, жағымды жағдайларды айқындау, сондай-ақ ең алдымен жұмыстың тоқтауы және қызметте туындаған мәселелерді шешуде уақытылы шешім қабылдау болып табылады. **Мониторинг** – сыртқы тәуекелге орай әрекет ету тетігі мен ұйым жұмысының ауытқуын қамтитын ақпаратты алу және талдаумен байланысты басқарудың арнайы жүйесі.

Бұл ұйымның өзіндік қауіпсіздік саясаты бола отырып, *мынадай элементтерді қамтиды:*

- ақпараттық жүйе;
- талдамалы жүйе;
- оперативті жүйе.

Мониторинг жүйесінің қалыптасуында оның *мақсаты, объектісі, мерзімділігі, субъектісі, кезеңдері мен әдістері* айқындалады.

Мониторинг тиімді болуы үшін міндетті түрде ол басқару жүйесіне қосылуы тиіс. Яғни, оның құрылымында қабылданатын ұсыныстар мен шешімдер басшыларға жетіп отыруы қажет, сондай-ақ басшылардың ұйым стратегиясы, саясаты, мазмұны, іс-шаралары және өзге де мәселелерге байланысты шешім қабылдауда мүмкіндіктері мен дайын болуының маңызы зор. Соңғы кездері *«мониторингтік менеджмент»*, яғни ұйым немесе басқа да үлкен саланы мониторинг жүйесі арқылы басқару деген арнайы атаудың пайда болуы тегін емес.

Мониторингтің бірінші элементі қажетті ақпаратты жинайтын және оны тарататын *ақпараттық жүйе* болып саналады. Мұнда кездесетін басты мәселе әрбір бөлімше үшін *қажетті ақпараттардың ең төменгі мөлшерін* анықтап алуы болуы керек. Кері жағдайда, ұйымды «әлемдік ақпараттық тасқын» басып кетуі де ықтимал, сонымен бірге осыдан қорғану мақсатында ұйым кез-келген маңызды және маңызды емес хабарлардың ешбіріне елең етпеуі де мүмкін.

Келесі бір элементке *талдамалы жүйе* жатады, мұнда ұйымға жинақы ақпараттар келіп түседі. Ұйымда олар ұйымның мақсатқа

жетудегі жетістіктерінің деңгейін, тапсырманың қандай дәрежеде орындалып жатқандығын анықтау үшін талдаудан өткізіледі.

Негізгі жұмыстар ұйым қызметін салыстыру және талдаумен байланысты.

Бұл салыстырулар мен талдаулар төмендегі мәселелер бойынша жүргізіледі:

- стандарттар;
- уақыт;
- бөлім жұмыстарын салыстыру.

Талдау нәтижесінде қызметтегі ауытқулардың түрі және нысаны, олардың сипаты мен ұйымның мақсатқа жетудегі ықпалы анықталады. Мұндай біріктірілген мәліметтер *жедел жүйеге* жөнелтіліп, онда ұсыныстар және стратегияға енгізілген өзгерістер жөніндегі шешімдер, жұмыс мазмұны, бағалау көрсеткіштері мен жалпы мониторинг жүйесі өңделеді. Осыдан кейін ұсыныстар оперативті ақпараттар мен талдамалық анықтамалар түрінде осы салада шешім шығара алатын өкілеттікке ие ұйым немесе бөлім басшылығына келіп түседі.

Жалпы саясат пен бағдарламаның жүзеге асырылуы жайында айтқанда осы үдерістерді оңтайландыра түсетін бірнеше ортақ қағидаттарды анықтауға болады, *атап айтқанда:*

1) басқару деңгейінің санын қысқарту және ұйымдық құрылымның жеңілдетілуі;

2) үйлесімділіктің тиімді тетігін құру және саясатты жүзеге асырушылар арасындағы тығыз ынтымақтастық;

3) атқарушы органдарға белгілі бір дәрежеде дербестік және егемендік беру;

4) жұмыс қорытындысының жүйелі бағалануы мен есеп беру тетігін жетілдіру;

5) заманауи басқару технологияларын және ақпараттық-талдамалық жүйені қолдану.

3.4 Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру бағасы

Саяси және мемлекеттік басшылар, өкінішке орай жеткілікті мөлшерде көңіл аудара бермейтін мемлекеттік саясаттың басты элементтерінің бірі – оның бағалануы болып табылады. Осы орайда келіп түсетін ақпараттар мен нәтижелерді, шешімдер және олардың салдарын жалпы алғанда саясатты толығымен бақылауға алатын жүйе болуы керек. Бұл маңызды бөлімсіз мемлекет саясатының барлық тиімділігі төмендейді және сонымен бірге атқарылған жұмыстарға баға бермей болашақ стратегияны дайындау және мемлекеттік бағдарламаларды реттеп отыру қиынның қиыны.

Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру бағасы дегеніміз – бұл мемлекеттік саясаттың және бағдарламалардың *аяқталғаннан кейінгі немесе жүзеге асырылу барысындағы* нақты *нәтижелерін* зерттеуден және өлшеуден тұратын тетіктері мен әдістерінің жиынтығы.

Бағалаудың басты мақсаты – соңғы немесе аралық қорытындылар бойынша барлық мәліметтерді жинайды және оған ақпараттық талдау жасап, содан кейін оны *мына бағыттарда*:

- саясаттың орындалуы кезінде немесе қабылданған шешімдердің сапасын арттыру үшін;

- саясат жүргізген нәтижелерді және жетістіктерді анықтау үшін пайдаланады.

Мәселен, мемлекетте әр түрлі әлеуметтік бағдарламалар қабылданды, осы бағдарламаларға қомақты қаражат бөлінді. Дегенмен де, бұл қаражат ресурсының қаншасы жұмсалғанын және нақты әлеуметтік мәселелерді шешуге қаншалықты дәрежеде септігі тигенін көбіне ешкім біле бермейді. Іс жүзінде бұл бағдарламалардың жүзеге асырылу нәтижесіне толық баға беру сирек кездеседі. Қорыта айтқанда, жұмыстағы жетістік пен табыстарды, сондай-ақ туындаған мәселелер мен сәтсіздіктерді объективті түрде бағалауға сұраныс барлық кезде де орын алады.

Мемлекеттік саясаттың әр түрлі *бағалау түрі*, әр алуан белгілері мен қырлары, сонымен қатар саясаттың жүзеге асырылуының барлық кезеңінде қатысушылар үдерісіне қатысатын әрекеттері болады.

Мемлекеттік саясаттың негізгі бағалау түріне жататындар:

- 1) жүзеге асыру үдерісін бағалау;
- 2) жетістіктерді бағалау;
- 3) нәтижелерді бағалау;
- 4) экономикалық тиімділігін бағалау.

Негізгі міндет – саясатты немесе бағдарламаны жүзеге асырып отырған мемлекеттік құрылымдардың қызметіне, саясат пен бағдарламаның жетістіктері мен нәтижелеріне баға беру болып табылады.

Бағалаудың түрі мен әдісін таңдау бірқатар жағдайларға, атап айтқанда *мынадай факторларға байланысты*:

- бағалау мақсаты;
- ұйым немесе жеке топ тұлғаларының қызығушылықтары;
- саяси шарттар;
- қажетті ресурстар мен уақыттың болуы.

Қандай да бір қоғамдық салада мемлекеттік саясаттың нәтижелерін бағалауда жүргізілетін жұмыстар мен жоспарлар бірқатар күрделі әдістемелік мәселелерге жауап беруді талап етеді. Олардың арасынан көрсеткіштер таңдауын, сапалы және сандық бағалауды қолдануды, бағалауды нақты және объективті жүргізуді, бағалау зерттеулерінің қорытындысын пайдалануды және т.б. атауға болады.

Бағалау зерттеулері мемлекеттік саясат дамуының барлық кезеңдерінде, сондай-ақ оның жүзеге асырылуына дейін де жүргізіле алады. Бұл жағдайда олар болжамдық сипатқа ие. Мысалы, бағдарламалардың әртүрлі баламалық нұсқаларының орындалу нәтижесін анықтау керек болған жағдайда қолданылады. Бұл зерттеулер бағдарламаны дайындаудың алғы шарты мен теориялық негіздерін, бағдарламаның кіру және шығу үдерісін, баламалық нұсқалардың нәтижелілігі мен бағдарламаның барлық элементтері тиімділігін тексеруге мүмкіндік береді.

Бағалау зерттеулерінің барлық нысанын екі топқа бөлуге болады:

1. *Ғылыми зерттеулер.* Мұнда әр алуан әлеуметтік құбылыстарды зерттеуде әр түрлі ғылыми әдістемелер қолданылады. Олар нақты және толық ақпарат алуға мүмкіндік жасайды, бірақ ұзақ уақытты, ақшаны және білікті мамандарды талап етеді. *Көбіне төмендегідей әдістер жиі пайдаланылады:*

- әлеуметтік сұрақ-жауап (сауалнама және сұхбат алу);
- бақылау (ашық және жасырын);
- сарапшыны бағалау;
- үлгі жасау;
- бақылау тобын қолдану;
- тәжірибе жүргізу және т.б.

2. *Дәстүрлі түрлері.* Шынайы өмірде көбіне бағалаудың дәстүрлі түрлері қолданылады, бұлар саяси немесе әкімшілік бақылауда қабылданған шешімдерден кейін жақын келеді. *Мұндай әдістерге:*

- парламенттік тыңдаулар;
- мемлекеттік органдар басшыларының есептері;
- комиссия бақылаулары;
- мемлекеттік аудит;
- бюджетті дайындау және т.б. жатады.

Жалпы алғанда бағалау зерттеулерін жүргізу үдерісі бірнеше кезеңді қамтиды және арнайы бағдарламаның дайындалуын шамалайды. *Мұның құрамына жататындар:*

- нақты сала бойынша бағалаланатын мемлекеттік бағдарламаны таңдау;
- зерттеудің бағдарламалық мақсаттарын және бағалау көрсеткіштерін анықтау;
- зерттеу жүргізу стратегиясы және бағалау әдістері мен тәсілдерін таңдау;
- мәліметтер базасын дайындау, ақпараттар жинақтау және тексеру;
- нақты сала бойынша бағдарлама немесе саясат нәтижелерін бағалау және оны талдау;
- есеп дайындау;

- қорытындылар мен ұсыныстарды тапсыру.

Әдістер мен тәсілдердің әртүрлілігіне қарамастан берілген зерттеу жұмыстарының жалпы үлгісі жоспарланған іс-шаралардың жүргізілуіне дейінгі және кейінгі құбылыстың немесе нысанның жағдайын анықтауға әрекеттенуге келіп саяды және осы тұста әдістемелік ретке сай көптеген сұрақтар туындайды. Мәселен, болған өзгерістерді қалай және қандай көрсеткіштермен өлшеуге болады, олар жүргізілген іс-шаралардың нәтижесі ме, әлде басқа да бір себептерден туындады ма, орындалу деңгейі қаншалықты және оны объективті жүргізуге бола ма?

Мәселені шешудегі нәтижелілік пен жүргізілген іс-шаралардың тиімділігін бағалау әдістерінің бірі екі нысанды: бақылау және тәжірибелік топтарын зерттеу болып табылады. *Бақылау тобы* іс-шаралар өткізілмеген, таңдалған әлеуметтік нысаннан тұрса, *тәжірибелік топ* берілген бағдарлама немесе саясатқа тікелей ықпал етіп сыналған топтардан құралады. Бұл топтарды өзара салыстыру нәтижесі жүргізіліп отырған саясат ықпалын бағалауды біршама нақтыландырады. Басты көрсеткіштер ретінде зерттеу уақыты (бағдарламаға дейінгі немесе кейінгі), нысандар саны (бақылау және тәжірибелік топ) таңдалып алынады.

Бағалау зерттеулерінің нәтижелерін әдетте төмендегідей міндеттерді шешуде пайдаланады:

- қолданыстағы бағдарламаны жетілдіру үшін кері байланысты құру;
- бағдарламаның нақты бір кезеңінің соңында шешім қабылдауға көмекші болатын қосымша ақпарат ретінде: бағдарламаны тоқтату, өзгерту, кеңейту;
- барлық бағдарламаның болашағын шешуде жоғары басшылар үшін ақпарат;
- сонымен қатар, белгілі бір топтың мемлекеттік саясатқа ықпал ету құралы ретінде.

Бағдарламаның *орындалу бағасы* басқару әдісін зерттеуден, олардың тиімділігінен, ұйымдастыру құрылымының қойылған міндеттерді шешудегі қабілеттілігі мен мүмкіндігінен, қолда бар ресурстарды жұмылдыра білу икемділігінен, басшылар мен қызметкерлердің біліктілігінен тұрады.

Саясат нәтижесін бағалау қойылған міндеттер қаншалықты дәрежеде орындалды, жоспарланған іс-шаралар толығымен жүзеге асырылды ма және лайықты көрсеткіштерге қол жеткізілді ме деген мәселелерді зерттеумен айналысады. Мұндағы ең қиын мәселе түсініксіз қойылған мақсаттар мен жақсы көрсеткіштерді таңдаудың болмауына келіп саяды. Бұл – барлық әлеуметтік құбылыстар сандық бағалау арқылы шешілмейтіндіктен, таңдап алынған нысанды бағалаудың мәселесі болып табылады.

Бағдарлама нәтижесін бағалау жиі қолданылатын бағалаудың ең қиын түрі, әсіресе экономикалық ретке келтірудің нәтижесін зерттеуде жиі қолданылады. Мұндағы қиындық туғызатын жағдай, нәтиженің бірден көрінбей біршама уақытты алуында, кейде тіпті ұзақ уақытқа да созылып кетеді. Сонымен бірге, көбіне осы зерттеулерді туындатқан себептер де түсінікті бола бермейді және нәтижені сандық көрсеткіштермен көрсету мұнда тіптен қиынға соғады.

Экономикалық тиімділікті бағалау екі әдіс – шығындар-пайдалылығы; шығындар-тиімділігі негізінде жүргізіледі. Бұларды пайдалану бағдарламаға бөлінген ресурстың қаншалықты деңгейде тиімді жұмсалғанын анықтауға мүмкіндік береді. Сондықтан *әлеуметтік бағдарламалардың орындалу барысын талдау кезінде төмендегідей сұрақтар қойылады:*

1. Бағдарлама өзі белгілеген әлеуметтік топқа жетті ме және белгілі бір қызметтерді ұсынуда ол тиісінше табыс көзі бола алды ма?

2. Бағдарламаның тікелей нәтижесі қандай және оны басқа да сыртқы жағдайларға байланысты түсіндіруге бола ма?

3. Бағдарламаны жүзеге асыруда алдын ала жоспарланбаған нәтижелер бар ма?

4. Бағдарламаның шығыны мен кірісі қандай және балама нұсқалармен салыстырғанда қаншалықты дәрежеде ресурстар тиімді пайдаланылды?

Сонымен, мемлекеттік ұйымдардың бағалау қызметі әдетте *төрт бағыт бойынша жүргізіледі:*

- жалпы бағалау;
- дәл және тиімді бағалау;
- уақытында бағалау;
- кәсібилік пен заңдылықты бағалау.

Көптеген мемлекеттерде арнайы заңнамалық және нормативтік құжаттар қабылданған, бұларға сәйкес бағалау, дайындау және шешім қабылдау үдерісі де енгізілген. Себебі, жалпы ұлттық деңгейде қабылданған бір ғана бұрыс шешімнің қандай мәселелерге және қиындықтарға әкеліп соқтыратынын тәжірибе көрсетіп отыр. Бүгінгі таңда басты назар соңғы жылдары арнайы мамандар дайындап, мемлекеттік құрылымдарда, әсіресе министрстволар мен ведомстволарда кеңінен қолданылып жүрген ықпалды талдауға (*analysis impact*) аударылып отыр.

Дамыған мемлекеттерде ықпалды талдау көбіне ретке келтіруге арналған жаңа ережелер мен нормаларда, кәсіпкерлік нәтижесін (Ұлыбритания), қаржыны (Австрия, Португалия, Финляндия), әлеуметтік-экономикалық дамуды (Голландия) бағалауда қолданылады. Талдау құралдары қызметін нақты тәжірибені, шығындар үлгісін және т.б. зерттеуге арналған сауалнама қағаздары атқарады. *Мемлекеттік реттеудің ықпалын талдау* жағымды және жағымсыз нәтижелерді,

сонымен бірге баламалы үлгілерді жүйелі түрде бағалауға арналған арнайы техникадан тұрады. *Бұл талдауды пайдаланудың пайдасы, мына жағдайларда көрініс табады:*

- мемлекет әрекетінің әлеуметтік-экономикалық үдерістерге шынайы әсерін дұрысырақ түсінуде (талдау құралы);

- саясатты дайындауда мақсаттар мен міндеттердің шоғырлануына және қиысуында (басқару құралы);

- Үкіметтің кеңес беру және ашықтығы тетігін кемелдендіруде (кеңес беру құралы);

- қоғамдағы пайдалы мемлекеттік шешімдер үшін ауқымды ақпараттар мен іс-әрекеттер арқылы мемлекеттік басқау органдарының жауапкершілігін арттыруда (есеп беру құралы).

Бағалауды жүргізіп, оның қорытындысын басшылыққа ұсынғаннан кейін, саясаттың немесе бағдарламаның болашағына ықпал ететін түрлі шешімдер қабылдануы мүмкін. Әдетте бұлардың бірнеше нұсқасы бар, *атап айтар болсақ:*

- бағдарламаның жалғасын табуы;

- бағдарламаның жемісті аяқталуы;

- бағдарламаның өзгертілуі;

- сәтсіз болған жағдайда бағдарламаның тоқтатылуы.

Мысалы, мұндай шешім бағдарлама немесе саясаттың жалғасуын қолдайтын шешім болуы мүмкін, егер жақсы нәтижелерге қол жеткізіліп жатса, онда саясатты қолдау туралы шешім қабылданады.

Бағдарлама мен саясатты қолдау саяси, материалдық және рухани түрде жүзеге асырылады, сонымен бірге тікелей халықты қамтуы үшін ауқымы кеңейтіледі және жалғастырылады. Егер де нәтижелер бастапқы мақсаттардан ерекшеленіп, саясат пен бағдарламаның мақсатқа сәйкестілігі ешбір күмән туғызбаса, онда саясатты ретке келтіру және түзету жұмыстары жүргізіледі.

Сонымен қатар, бағдарламаны жалғастыру немесе өзгерту туралы шешімдер қабылданған жағдайда, бағдарламаның мақсаттарына және де басымдықтарына өзгерістер енгізіліп, қаржы, сондай-ақ материалдық тетікті жетілдіру сияқты мәселелерге зерттеу жұмыстары жүргізілуі мүмкін. Бағдарлама мен саясатты өзгертудің әр түрлі себептері болады. Олар саяси қысымдарға, Үкіметтің сот органдары әрекеттеріне, жеке топ қызығушылықтарының қарсылығына және т.б. байланысты. Жалпы алғанда тиімді мемлекеттік саясат үшін барлық маңызды үш элементтің: *бағалаудың, ықпалдың нығайтылуының және ретке келтірудің* ұтымды біріккені абзал.

Жүргізіліп отырған саясатты кімнің бағалайтыны және осыған байланысты қалыптасқан қарым-қатынас жайында кімнің пікір білдіретіні

маңызды мәселе болып саналады. *Мұнда төмендегідей нұсқалардың қисыны бар:*

- Үкімет саясатының қоғам тарапынан жалпы бағалануы;
- биліктің атқарушы органдарына келіп түсетін тұтынушылардың бағасы;
- өкілетті билік органдарына келіп түсетін азаматтар мен қызығушылығы ортақ топтардың бағасы;
- атқарушы Үкімет әрекеттеріне Парламент тарапынан берілетін баға, бұған саясаттың орындалуына, мемлекеттік аппарат әрекетіне айтылатын сын, орындалудың заңға сәйкестігі және т.б. кіреді.

Заманауи талаптарға сай жан-жақты бағалаусыз саясатты жүзеге асыру және шешімдер қабылдау мүмкін емес. Мәселен, мемлекеттік ресурстарды үнемді пайдалану қажеттілігі жайында айтпағанның өзінде мәселелер күрделеніп, қателіктер құны арта түседі.

Осы кезеңде көптеген мемлекеттерде мемлекеттік саясатты бағалаудың бірқатар маңызды аспектілеріне баса назар аударылады, олардың қатарына мыналар жатады:

- бағалаудың мемлекеттік ұйымдардағы аудитті жүргізумен және бюджетті дайындаумен өзара байланысы;
- бағалаудың ұйым қызметкерлерінің өздігінен білім алу үдерісіне тигізетін әсері;
- бағалаудың *ведомствоаралық бағдарламалар мен жобаларды* дайындауға және олардың басқару жүйесіне ықпалы;
- бағалаудың мемлекеттік саясатта қолданылатын *тетіктерге, әлістерге және тәсілдерге*, сонымен бірге болашақта олардың тандалуына ықпалы;
- бағалаудың мемлекеттік бөлім *бағдарламаларының орындалу тиімділігімен және нәтижелілігімен* байланысы;
- бағалаудың *басқарудың жаңа технологияларын* енгізудегі ықпалы.

Мемлекеттік саясат пен бағдарламалардың нәтижелерін бағалау барысында елеулі тартыстар пайда болып, даулы оқиғалар туындайды. Мұнда қатысушылар мен жауаптылардың әр түрлі белгілерін, қызығушылықтарын, сондай-ақ бағалауды өзіндік және бірлескен саяси мақсаттарына пайдалануға деген талпынысын ескерсек, онда жағдай түсінікті болып шығады.

Ішкі саясат бюджеттің бекітілуіне және сайлау компаниясының басталуына байланысты белгілі бір кезеңнен өтеді. Бұл жағдай тікелей Үкімет немесе басқа да атқарушы билік органдары жұмысының бағасына қызығушылық танытқан күштердің белсенділігінде көрініс табады. Кейде бағалауды жүргізуге оппозициялық партия бастамашыл болады, мұндағы оның мақсаты – сайлау алдында қосымша ұпай жинау.

Сонымен, бағалаудың басты міндеті мемлекеттік саясаттың тиімділігін көрсету, бұл өз кезегінде *үш негізгі факторға байланысты*:

1) саясаттың орындалуы мен дайындалуындағы *ұйымдастыру шарттары*, мұнымен қатар:

- жоғары мемлекеттік шенеуніктердің кәсібилігі;
- орталық биліктің орталықтандырылу деңгейі;
- атқарушы және заң шығарушы биліктердің арасындағы қарым-қатынас;

2) мемлекеттің қоғамдық өмірдегі әр түрлі салалар мен жеке субъектілер әрекетіне *ықпал ету әдістері мен тәсілдері*;

3) саясаттың жалпы мақсаттары, қарқыны мен басымдықтары мәселесіне байланысты *қоғамдағы бәталастықтың беріктігі*.

Біздің елімізде мемлекеттік саясатты бағалау жаңа бағыт болып саналады, әйтсе де іс жүзінде оның көптеген элементтері мемлекеттік билік органдарында бұрыннан бері қолданылып келеді. Сондықтан, бүгінгі таңда барлық деңгейдегі мемлекеттік билік органдарына бағалау әдістерін зерттеуді жан-жақты енгізу міндеті қойылған.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік саясатты жүзеге асырудың құрамдас бөліктері.
2. Мемлекеттік саясатты жүзеге асырудың қатысушылары.
3. Мемлекеттік саясатты жүзеге асырудағы мемлекеттік органдардың қызметі.
4. Мақсатты бағдарлама дегеніміз не?
5. Өзгерістерді ұйымдастыру барысындағы басты факторлар.
6. Мониторинг жүйесінің қалыптасуы.
7. Мемлекеттік саясатты бағалау түрлері.

4. МЕМЛЕКЕТТІҢ МӘНІ, БЕЛГІЛЕРІ МЕН ДАМУ КЕЗЕҢДЕРІ

4.1 Мемлекеттің мәні мен белгілері

Мемлекет қоғамдық үдерістерді басқарушы субъект ретінде бірнеше мың жыл бойы өмір сүріп, өзін қоғамның бірегей ұйымдасуы ретінде көрсете алды. Ол реттеудің әдісі мен нысаны және адамдардың өмір сүруі үшін қолайлы жағдай жасайтын әдіс болып саналады. Бұл әлемдегі ең үлкен және жалпылай қамтыған ұйым. Оған мынадай қасиет – жалпылық қасиеті тән. Мемлекет ұйымдастырудың барлық белгілеріне ие: оларда иерархиялық құрылым, басқару аппараты бар, яғни ешбір басқа ұйым мемлекеттік аппарат сияқты құрылымға ие емес. Ол билік тармақтары бойынша мамандандырылған, оның бұқаралық-құқықтық қызметі бар. Ол мемлекет ішінде және халықаралық деңгейде қоғамдық мемлекеттік қызметті жүзеге асырушы қажетті тетік.

Мемлекет **қоғамның саяси жүйесінің негізгі институты** болып саналады және ол – саяси билікті жүзеге асыратын негізгі өзек және көрінісі. Сондықтан да, адамзат тарихында мемлекеттік басқару мен билікті ұйымдастыру нысандарын іздестіру жолдары көптеп кездеседі. «Басқару мистері» болып саналатын П. Друкердің айтуы бойынша қазіргі таңда қайыршы немесе бай мемлекеттер жоқ, нашар немесе жақсы басқарылатын мемлекеттер ғана бар [Марченко, 2008, 48-52].

XXI ғасырда Қазақстанның, яғни жаңа саяси жүйе құрып жатқан мемлекеттің алдында, жаңа мемлекеттік басқару парадигмасын жасау міндеті тұр. Ол қазіргі таңдағы шынайылыққа жауап беруі керек.

«Мемлекет» түсінігі көпқырлы және бірнеше мағынада қолданылады:

- географиялық түсінікте – «ел»;
- «қоғам» мағынасында (мысалы, жапон қоғамы);
- кей кездері мемлекет түсінігі «өркениет» түсінігімен байланыстырылады (орыс өркениеті, қытай өркениеті).

Ұзақ уақыт бойы философиялық және саяси әдебиетте «мемлекет» және «қоғам» түсініктерін терминологиялық және мағыналы түрде бөлу жоқ болды. Алғаш рет, осы түсініктердің келіспеуіне *Н.Макиавелли* назар аударды. Бірақ оның еңбектерінде «мемлекет» атауының анықтамасы болмайды. Мемлекет теориясын зерттеуші неміс ғалымы *Г.Еллинектің* ойы бойынша, алғаш рет бұл түсінікті *Ж.-Ж.Руссо* өзінің «Қоғамдық келісім» еңбегінде бөліп көрсетті. Артынан, *Г. Гегель* мемлекеттің араласуынан еркін азаматтардың жеке мүдделерін жүзеге асыру салалары ретінде азаматтық қоғам түсінігін енгізді және мемлекетті саяси жалпылық ретінде анықтады, азаматтардың саяси құқықтарын жүзеге асыру аймағы ретінде анықтады [Марченко, 2008].

Жалпы алғанда қазіргі таңдағы кезеңде мемлекеттің **негізгі мәніне** анықтама беруде негізгі *бес әдісті бөліп көрсетуге болады*:

- теологиялық;
- классикалық (арифметикалық);
- заңнамалық;
- әлеуметтік;
- кибернетикалық.

Теологиялық әдіс мемлекеттің дінге қатынасын көрсетеді. Ол орта ғасырларда кеңінен пайдаланылды. Қазіргі таңдағы анықтамаларда ислам дінінің іргетасын қалаушылардың өз ұстанымдары бар.

Классикалық (арифметикалық) әдісте, негізінен, мемлекеттің мынадай белгілері бөлініп көрсетіледі:

- негізгісі – өңір, халық, бұқаралық билік;
- жанамалары – салықтар, заңдар, егемендік.

Заңнамалық әдіс мемлекетті ұлттың заңнамалық дербестігі ретінде қарайды (ұлт ретінде мемлекеттің халқы алынады). Мемлекетті көптеген құрылым жүйесі ретінде сараптайды және олар арасындағы құқықтық қарым-қатынас ретінде қарастырады.

Әлеуметтік әдісті ұстанған Руссо, Гоббс және т.б. бойынша, мемлекет-арбитр тұжырымдамасы қайдан шығатыны, топтық мемлекет идеясы қайдан шығатыны, әлеуметтік мемлекет және технократиялық мемлекет қайдан шығатыны мемлекет әлеуметтік келісім ретінде қарастырылады.

Мемлекетті зерттейтін кибернетикалық мектеп XX ғасырдың 60-жылдары пайда болды, ол мемлекетті қоғамдық жүйенің:

- негізгі әлеуметтік институты ретінде;
- ақпарат ағынымен байланысты қоғамдағы бірегей жүйе ретінде;
- ақпаратты қабылдайтын рецепторлар (қабылдағыштар) ретінде қарастырады.

Сыртқы орта (талаптар мен қолдаулар) түйсігінің жүйесіне түсетін «кіру» мемлекеттік жүйеде айналысқа түседі. Нәтижесінде, оларды қарастырғанда мемлекеттік жүйеден «шығу» кезінде шешімдер қабылданады. Бұл шешімдер заң, жарғы, Үкімет қаулысы түрінде ақпаратты туындатады. Ол жүйеге (мемлекетке) енгізіледі, сөйтіп үдеріс қайта жалғасады.

Мемлекеттің негізін анықтайтын өзге де әдістер бар, оларға сай мемлекет бұл:

- экономикалық билеуші топтың қысымы (*топтық әдіс*);
- биліктің институционалды көрінісі (*институционалды әдіс*);
- белгілі бір әдіспен ұйымдасқан қысым (*күш көрсету тұжырымдамасы*);
- саяси элитаның ұйымдасқан басшылық етуі (*элитарлық әдіс*);

- адамдар жүріс-тұрысын реттейтін құқықтық нормалар жиынтығы (*нормативтік әдіс*);

- адамдар өмірлерін және ынтымақтасуын қамтамасыз ететін белгілі нормативті тәртіп (*Санистебан, испандық мектеп*);

- саяси билік қызметі мен ұйымдасуының құқықтық нысаны (*саяси-құқықтық әдіс*);

- арнайы макроұйым, қызмет көрсету орталығы, «қызмет көрсету өндірісі» (*маркетингтік әдіс*) болып саналады.

Мемлекет – бұл бұқаралық билікті иеленіп, өзінің егемендігі таралатын белгілі бір өңір көлемінде әлеуметтік үдерістерді басқаратын арнайы аппараты бар бірегей қоғамдық-саяси ұйым.

Мемлекет – бұл қиын, көп атқарымды, іштей дифференциаланған тұтастық. Сондықтан да, «мемлекет» түсінігіне анықтама беру ғана алуан түрлігімен ерекшеленбейді, сонымен қатар, оның іс жүзіндегі жүзеге асу мәселелерінің әдістері де әр алуан болып келеді. Антика дәуірінен бастап, мемлекеттің негізі және табиғаты жайындағы сұрақ бірнеше ұрпақ ойшылдарын алаңдатты. Нәтижесінде мемлекеттің шығу тарихы жайында ерекше теориялар пайда болды.

Қазіргі таңдағы ғылыми әдебиетте мемлекеттің пайда болуы жайында *үш эволюциялық жолы жайында көзқарас бар*:

- әскери (күш көрсету тұжырымдамасы: мемлекет – жаулап алу және әскерилер қатарынан элиталық топтың алға шығу нәтижесі);

- ақсүйектік (абыз, ақсақал, қоғам басшылығы арасынан билеуші ақсүйектердің бөлініп шығуы);

- плутократиялық (биліктің қаржы жетекшілері мен ауқатты тұлғалар қолында шоғырлануы).

Тарихи деректер көрсеткендей, негізінен, тәжірибеде бұл жолдар үйлесімді, бірақ, жалпы алғанда, мемлекеттің пайда болуы әрқашанда осы элитаның мемлекеттің пайда болуының бірінші баспалдағында бөлінуімен байланысты болып келеді. Қазіргі таңдағы батыстағы қоғамтану ғылымында осындай элитарлық тұжырымдамалар танылған, себебі олар қоғамның ассиметриялық құрылымы тұрғысынан мемлекеттің шығу тарихын түсіндіруге көмектеседі.

Мемлекеттің негізін көпқырлы әлеуметтік бірлестік ретінде оның белгілерін бөлуде нақты көрсетуге болады. Негізінен, *мынадай мемлекеттік белгілерді бөліп көрсетеді*:

- *Өңір* – бұл мемлекет егемендігі таралатын және мемлекеттік билік органдары өздерінің өкілеттіктерін жүзеге асыратын шектеулі кеңістік. Бұл биліктің басты негізі және мемлекеттік органдардың заңнамалық құзыреттілігі. Ол жерді, табиғи байлықты, су және ауа кеңістігін қамтиды.

- *Халық* – мемлекет аумағында өмір сүретін адамзаттың қоғамдастығы. «Халық» және «жұрт» түсінігін бөліп көрсету керек. Жұрт – бұл

әлеуметтік жалпылық. Оның мүшелері мәдениет пен тарих танымдарының ортақтығының арқасында жалпы мәдени және тарихи сезімдеріне ие. Халық бір жұрттан тұрады немесе көптеген «ірі» және шағын жұрттан тұруы мүмкін.

- *Бұқаралық билік* – қоғамдық жүріс-тұрыс пен халықтың қызметін анықтау мүмкіндігі, қабілеті және құқығы болып саналады. Аталған мемлекеттің аумағында тұратын халықтың жүріс-тұрысын реттейді. Мемлекеттегі саяси биліктің маңызды белгісі – *институцияланған* сипат болып саналады. Себебі ол жалғыз ғана сатылық құрылымға біріккен органдар мен мекемелер негізінде жұмыс жасайды. Мемлекеттік биліктің тағы бір ерекше белгісі болып оның *жалпылығы, бірегейлігі, жалпыға міндеттілігі және легитимділігі* жатады.

- *Салықтар* – жалпыға міндетті және қайтарымсыз төлемдер. Олар алдын ала белгіленген көлемде және белгілі уақытта алынады. Салықтар басқару органдарын қамтамасыз ету, яғни мемлекеттің өмір сүруін қолдау үшін керек. Негізінен, салықтар күштеу арқылы алынады, бірақ, дамыған мемлекеттік нысандарда уақыт өте келе салық төлеу өз еркімен төлеу нысанына өтеді.

- *Құқық* – жүріс-тұрыс тәртібінің заңды тұрғыда бекітілген жалпыға міндетті жүйесі. Ол басқарудың бірден-бір маңызды құралы болып табылады және мемлекеттің пайда болу сәтінен-ақ қалыптаса бастайды. Мемлекет заң шығару жұмысын жандандырады, яғни мемлекет халыққа арналған заңдар мен нормативті актілерді және т.б. шығарады.

- *Әскер* – сыртқы жаудан мемлекетті қорғау қызметін атқаратын қаруланған күш. Кез келген мемлекеттің міндетті белгісі болып саналады.

- *Мемлекеттік егемендік* – халықаралық құқық субъектісі. Мемлекеттің тәуелсіз сыртқы және ішкі саясатты жүргізе алу қабілеттігі. Мемлекеттің халықаралық деңгейде тәуелсіздігін қамтамасыз етіп, елдің барлық аумағында мемлекеттік биліктің жүзеге асуын қамтамасыз етеді.

Егемендік екіге бөлінеді:

- *ішкі* – ішкі жұмыстарды шешудегі басымдық;

- *сыртқы* – сыртқы сұрақтарды шешудегі тәуелсіздік.

Мынадай қосымша белгілерді де атап кетуге болады: жалғыз ғана мемлекеттік тіл, азаматтық, мемлекеттік нышан, бірыңғай ақша жүйесі, бірыңғай ақпараттық жүйе, халықаралық мойындау.

4.2 Мемлекеттің даму кезеңдері

Мемлекет мыңдаған жылдар бойы өмір сүріп, қоғам дамуымен бірге өзгеріп отырады. Мемлекеттік қарым-қатынас көзқарасы бойынша, қоғам мен тұлғаларды *мемлекеттің негізгі бес эволюциялық кезеңдеріне бөлуге болады:*

1. Дәстүрлі мемлекет.
2. Конституциялық демократиялық мемлекет.
3. Құқықтық мемлекет.
4. Әлеуметтік мемлекет.
5. Мемлекеттің маркетингтік үлгісі [Лазарев, 1990].

Бұлай бөлу, көп жағдайда, шартты болып келеді, себебі мемлекеттің эволюциясы – конституцияланбағаннан конституцияланғанға дейін және құқықсыздан құқықтылыққа өтуі үзік-үзік болады: көптеген аралық кезеңдер мен сатылар өз бойында дәстүрлі және конституциялық мемлекеттер белгілерін қамтиды. Мысалға, кейде, XX ғ. тоталитарлық мемлекеттерді де қамтиды.

1. Дәстүрлі мемлекет – бұл индустриалды кезеңге дейінгі мемлекет. Оған мынадай сипаттар тән: қоғам мемлекетке бағынады, қоғамдағы қатал тік құрылым, қоғам мен мемлекет арасындағы бағынышты қарым-қатынас, биліктің абсолютті егемендігі. Мемлекеттің бұл түріне *мемлекеттік басқарудың дәстүрлі түрі* жатады. Ол тарихи қалыптасқан дәстүрлі басқару мен кәсіби бюрократтықтың жоқтығына негізделеді.

Европадағы XVIII-XIX ғғ. буржуазиялық революциялар нәтижесінде абсолютті монархияның конституциялық шектеуі жүзеге асты. Конституциялық мемлекеттердің қалыптасуы басталды.

2. Демократиялық мемлекеттің конституциялық тұжырымдамасы XVIII-XIX ғғ. теоретиктерінің еңбектерінде қарастырылып, қалыптаса бастады. Олар: *Дж Локк, Ш. Монтескье, Т. Джефферсон, Т. Пейн, М. Ковалевский, Н. Кареев, П. Межуев, П. Новгородцев* және т.б. Осы тұжырымдаманы қалыптастырушылардың ойы бойынша, демократиялық мемлекет конституциялық болуы тиіс, ал конституциялық демократиялық болуға тиіс. Осындай мемлекеттің негізгі міндеті – тұлғаның құқықтары мен еркіндігін қамтамасыз ету. Қоғам мемлекет үшін емес, керісінше, мемлекет қоғам үшін өмір сүреді. Сондықтан да мемлекет азаматтардың құқықтарын қорғап, кепілдендіріп, қызмет көрсету рөлін атқарады. Бірақ, қоғам іскерлігінің белгілі бір саласы мен азаматтардың жеке өміріне араласпайды.

Мемлекет деспотиясының (өктемдігінің) алдын алу үшін мемлекеттік билік заңмен, Конституциямен шектелуі керек, онда мемлекет мынадай екі қағидаға негізделеді – конституционализм және парламентаризм.

Конституцияның негізгі міндеті – билікті заңмен шектеу, азаматтардың құқықтары мен еркіндігін кепілдендіру.

Парламентаризм негізі – өкілеттік қағидаты негізінде халықтың егемендігін қамтамасыз ету. Осылай конституциялық мемлекет тұжырымдамасы қалыптасады.

Мемлекет дамуының осы кезеңіне мынадай сипат тән:

- билік егемендігін заңмен шектеу;
- халық егемендігін жариялау;
- адам құқықтарының басым идеяларын бекіту;
- билік пен қоғам арасындағы диалог бастамасының қалыптасуы;
- азаматтық қоғамның қалыптасуы.

Осы кезеңде барлық мемлекеттік басқару жүйесінің ұтымдылығы жүзеге асады. *Мемлекеттік басқарудың ұтымды үлгісі* қалыптаса бастайды.

Демек, **конституциялық мемлекет** – бұл, негізінен, мемлекеттің негізгі заңы – конституцияда бекітілген, қоғам мен мемлекетте билік ететін қоғамдық-саяси қарым-қатынастардың жүйесі.

Қазіргі заманда мемлекеттердің көпшілігі конституция негізінде қалыптасып, қызмет жасайды. Бірақ, конституцияға ие кез келген мемлекетті конституциялық мемлекет деп атай алмаймыз. Конституция шынайы қызмет жасайтын басым қоғамдық қарым-қатынастарды ғана бекітеді. Сондықтан да, конституциялық мемлекетте конституцияның көрсеткіші білінеді: егер де, конституцияда бекітілген ережелер мемлекеттік ұйымдар мен қоғамдық қарым-қатынаста шынайы жүзеге асқанда және билік органдары мен азаматтар оны бұлтартпай орындаған жағдайда ғана көрініс табады. Құқықтық мемлекет құру жолында конституционализм бірінші қадам болып саналады.

3. Құқықтық мемлекеттің бірнеше анықтамалары мен тұжырымдамалары бар. Кең мағынада, **құқықтық мемлекет** – бұл бұқаралық саяси билікті ұйымдастыру мен қызметінің құқықтық нысаны және оның құқық субъектілері ретіндегі жеке адамдармен қарым-қатынасы.

Алғашқы құқықтық мемлекет жайындағы бірнеше ой-толғамдар антикалық дәуір ойшылдары Аристотель, Цицерон және т.б. жұмыстарында кездеседі. Құқықтық мемлекет тұжырымдамаларының негізін XVIII ғ. екінші жартысында *Дж. Локк, Ш. Монтескье, Т. Джефферсон, И. Кант* қалады. XIX-XX ғғ. конституциялық мәселе көрнекті ғалымдардың саяси және заң тұрғысынан зерттеу пәні болды. Олар: *Г. Еллинек, К. Шмитт, М.М. Ковалевский, Б.А. Кистяковский, П.И. Новгородцев. Ал «құқықтық мемлекет» термині XIX ғ. неміс заңгерлері К.Т. Велькер, Р. фон Моль және т.б. еңбектерінде нақтыланды [Лазарев, 1990].*

Құқықтық мемлекеттің пайда болуы қоғамның өзінің дамуымен негізделеді және азаматтық қоғамның дамуы мен дайындығы «нәтижесінде» мүмкін болады.

Азаматтық қоғам нарық кезіндегі және демократиялық құқықтық мемлекет кезіндегі еркін және тең құқылы жеке адамдардың мемлекеттік емес қарым-қатынастарының әр алуандығын сипаттайды. Бұл – мемлекет

араласпайтын азаматтардың жеке қызығушылықтарын жүзеге асыру саласы.

Л.С. Мамут құқықтық мемлекеттің мынадай белгілерін бөліп көрсетеді:

- құқықтық заңның жоғарылығы;
- тұлғаның құқығы мен еркіндігінің қамтамасыз етілуі;
- билікті бөлу қағидаты негізінде мемлекеттік билікті ұйымдастыру;
- жеке адам, қоғам мен мемлекеттің қарым-қатынасының құқықтық нысаны (құқықтың, міндеттердің және жауапкершіліктің өзаралығы) [Мамут, 1999].

Бірақ, құқықтық мемлекеттің қандай болуы керектігі жайындағы түсінік көптеген тұжырымдамаларда әр түрлі. Негізінен, құқықтық мемлекет белгілерінің бірі абсолюттендіріледі.

Тұрақты батыс демократияларына тән классикалық либералды түсіндірмелерде, ең бірінші кезекте, тұлғаның басым құқықтары мен еркіндігі алға шығады. Саяси жүйенің тұрақты демократиясына сай құқықтық мемлекет мемлекетті ұйымдастыру типі ретінде қарастырылады. Ол демократиялық азаматтық қоғамға сайма-сай келеді. Бұл демократиялық конституциялық мемлекет өз ісінде мемлекетті егеменді халық еркіне бағындырып, тұлғаның құқығы мен еркіндігін қорғаумен шектеледі. Бұндай мемлекетте қарым-қатынас конституциямен анықталады. Ол халық пен билік арасында «қоғамдық келісім» ретінде алға шығады. Мемлекет пен қоғам арасындағы басымдыққа адам құқықтары ие. Мемлекет тарапынан адам құқықтарын бұзу болуы да мүмкін. Сондықтан да, азаматтар өздерін мемлекеттік билік органдарының заң бұзушылықтарынан қорғанатын мүмкіндіктерге ие болуы керек. Бұл анықтама Дж. Локктікіне сай. Мемлекет азаматтық қоғамға қарсы тұрады, ал ол болса, құқықтық мемлекеттің екінші жағы болып табылады. Бұл анықтама еркін бәсеке мен ерте либералды мемлекет кезеңіне сай келеді.

Қазіргі жағдайларда, «еркін бәсеке» кезеңінен ерекшеленетін «құқықтық мемлекет» түсінігінің жана анықтамалары пайда болып жатыр. XX ғасырда мемлекет пен қоғам арасындағы шекара бөлінісі жақындай түсті. Бір жағынан, мемлекет қоғамның әлеуметтік және саяси өмірін реттеуде басымдыққа ие болып, әлеуметтендірілді, ал, екінші жағынан, «қоғамның саяси жүйесі» құбылысының пайда болуынан мемлекет биліктің жалғыз ғана құралы ретінде өзінің монополиялық жағдайынан айырылды. Ол азаматтық қоғамда қалыптасатын өзге де қоғамдық-саяси институттардың ортасындағы қоғамның саяси жүйесінің элементтері болып саналады.

Сондықтан да, *қазіргі таңдағы кейбір зерттеушілер мынадай ойды ұстанады:*

- әлеуметтік жүйені құқықтық мемлекет пен азаматтық қоғамға бөлу капитализм дамуының бастапқы кезеңіне ғана тән, қазіргі кезде ол өз өзектілігін жоғалтты;

- құқықтық мемлекетке оның классикалық либералды анықтамасында «әлеуметтік мемлекет» тұжырымдамасы қарсы қойылды.

Бұлар қазіргі кезде де өз өзектілігінен айырылған жоқ сияқты. Әсіресе, оның өзектілігі посттоталитарлық мемлекеттерде алға шығады (жаңа саяси жүйе қалыптастырып жатқан мемлекеттерде). Бірақ бұл анықтама жаңа мағынамен толықтырылуды талап етеді. Құқықтық мемлекет қоғам мен мемлекеттің ең жоғары дамыған баспалдағын білдіреді, сонымен қатар, классикалық либералды анықтамасындағы конституциялық мемлекетпен салыстырғанда да жоғарғы баспалдақты көрсетеді. Бұл мемлекет, яғни жаңа сапаға ие болған, мемлекеттіліктің дамуының ең жоғарғы баспалдағына жеткен мемлекет. Бұл шынайы тұрғыда мемлекет, тұлға және қоғам арасындағы құқықтық қарым-қатынас қалыптасқан мемлекет, яғни ол қоғамды мемлекетке қарсы қою емес, керісінше, мемлекет пен қоғам арасындағы серіктестік қарым-қатынасы.

Сондықтан да, құқықтық мемлекет қалыптасуының тарихи үдерісі егемендік қағидатын құқыққа бөлуден, билік алдында құқықтың басымдығынан, азамат, қоғам немесе оның өзге бөлшектерінің, азшылықтың немесе көпшіліктің еркінен (өз кезегінде, демократиялық конституциялық мемлекет үшін негізгі қағидат ретінде халық егемендігі саналады) тұрады. Құқықтық мемлекет – бұл мемлекеттің халық егемендігін жүзеге асыратын құқықтық насаны деуге болады. Құқықтың басымдығы тараптар ара қатынасындағы бекітілген құқықтық қарым-қатынасты білдіреді. Ол, әсіресе, билік пен құқық арасында қиынға түседі, себебі биліктің дәстүрлі егемендігі мен дәстүрдің заңды белден басу күшіне сай, яғни заң шығаруға басым құқыққа ие билік заңды шығарады. Бұндай жағдай ұзақ уақыт бойы заңдылықтан тыс болып саналды. Жағымсыз тәжірибе қиын, сондықтан да, қоғам тереңдетілген қайта құруды талап етеді және құқықтық мемлекеттің қалыптасуы үшін оның құқықтық танымын талап етеді.

Құқықтық мемлекеттің қалыптасуы тек қана үш деңгейде бірге жүре алады: мемлекеттік; қоғамдық; жеке.

Мемлекеттік деңгейде бұл үдеріс:

- конституциялық құжаттарды дайындауды қажет етеді және конституциялық басқару үшін күрес жүргізеді;

- қоғамның барлық саласында заңның жоғарылығын талап етеді, мемлекет алдында құқықтың басымдығын бекітеді, мемлекет пен оның органдарының байланысын көрсетеді;

- кез келген саяси қызметтің негізгі құқықтарының байланыстылығының болмауын шегереді;

- заңнаманы сақтау жөніндегі бақылау және қадағалау нысанда-рының тиімділігі, тәртіп үшін қажетті заңдардың сәйкестігі, ол үшін заңдар мен заңға бағынышты актілер арасындағы қатынасты келістіру қажет, яғни заң үшін;

- мемлекеттік және мемлекеттік емес институттардың құзыретін, қызметін бөлу билікті бөлу, мемлекеттің және азаматтардың еркіндігі мен құқықтарын кепілдендіреді.

Қоғамдық деңгейде құқықтық мемлекет жалпы қоғамның әлеуметтік, экономикалық, мәдени дамуын болжайды, оның жаңа өркениетті, техникалық және ғылыми негізінің дамуын болжайды. Мемлекет немесе құқық заңдардың орындалуының шынайы кепілдемесі бола алмайды, егер де оны қоғам заңды деп танымаса. Олардың заңдылығы, яғни қоғамның заңдарды мойындауы – оны қоғам мен мемлекеттің орындау міндеттерін көздейді. Екі тараптың да қарама-қайшы тәжірибесін болдырмайды. Құқықтық мемлекеттің қалыптасуының ең басты шарттарының бірі – азаматтық қоғамның қалыптасуы, ал құқықтық мемлекеттің қызмет жасауы – азаматтық қоғамның өмір сүруінің басты шарты болып саналады.

Құқықтық мемлекеттегі шынайы маңызды құқықтық қарым-қатынас негізі болып құқықтық нормалардың өздері саналмайды, бірақ азаматтардың саясат мәдениеті мен белгілі бір жалпы құқықтық жеке деңгейі, адамдар танымындағы белгілі демократиялық дәстүрлер, адамгершілік нормалар мен қоғамдағы басымдық, өзін-өзі бақылаудың белгілі деңгейі, жауапкершілігі, өзіндік тәртіп пен өзін-өзі басқаруы саналады.

Демек, құқықтық мемлекеттің қалыптасу бағытының мынадай түрін бөліп көрсетуге болады:

1) заңды қоғам өмірінің барлық саласын басқаратын құралға айналдыру;

2) заңды бұзғаннан да, оны ұстану тиімдірек болатын қоғамдық жағдайды қалыптастыру. Ол халықтың құқықтық мәдени деңгейіне байланысты болып келеді;

3) құқық қорғау органдарын тәртіпті қадағалауға белсенді түрде өз септігін тигізетін жұмыс тетігіне айналдыру;

4) басқаруды орталықсыздандыру, қоғамның өзін-өзі басқаруын және өзін-өзі ұйымдастыруын дамыту.

Құқықтық мемлекет пен азаматтық қоғам бірге қалыптасады және олардың қалыптасу мерзімі ұзақ уақытқа созылады. Не мемлекет, не азаматтық қоғам бір жолғы актімен ендірілмейді және таза заңнама нәтижесі бола алмайды.

4. Әлеуметтік мемлекет «құқықтық мемлекеттің» оның классикалық либералды анықтамасының жетілмегендігіне сындарды жауап болып саналады. Құқықтық мемлекетте жеке еркіндікті, азаматтардың құқықтарының теңдігін, мемлекеттің азаматтық қоғам өміріне араласпауы басымдықтарын жариялауы қоғамды терең әлеуметтік теңсіздіктен қоршай алмады. Бұл конституциялық құқықты ресми құқыққа айналдырды, ал «демократиялық құқықтық мемлекет» түсінігін, көп жағдайда, декларативті етіп, оның маңызын құнсыздандырды. Нәтижесінде, әлеуметтік мемлекет немесе «жалпы аманшылық» мемлекет тұжырымдамасын қалыптастырды. Оның негізгі мақсаты – әр азаматқа өмір сүруі үшін лайықты жағдайды қамтамасыз ету, ал мінсіз мағынада – тұлғаның өзін-өзі өмір сүру шарттарын жасауы және өмірлік мүмкіндіктерін жақындастыру.

Бұл анықтама ХХ ғ. ортасынан бастап дамыған және тұрақты экономикалық жағдайдағы қазіргі заманғы демократиялық мемлекет түрін көрсету үшін саяси және қоғамдық теорияға кеңінен енді. Кез келген мемлекет әлеуметтенген, сондықтан да, «әлеуметтік мемлекет» термині мемлекеттің қазіргі әлеуметтік саясатты атап өтуге арналған – әлеуметтік қорғау жүйесін жасау, әлеуметтік кепілдік, әлеуметтік серіктестік және осы міндеттер басымдықтары. Тарихи тұрғыда әлеуметтік мемлекеттің қалыптасуы «әлеуметтік реформалау» саясатының қорытындысы болып табылады. Бұл саясат көптеген батыс елдерінде жүргізіледі және өз бойына мықты әлеуметтік бөлшектерді қамтиды: әлеуметтік сақтандырудың мемлекеттік жүйесін қалыптастыру, тұрмысы нашар халықты әлеуметтік қамтамасыз ету және қолдау, тегін денсаулық сақтау жүйесімен, тегін білім жүйесімен және зейнетақымен қамтамасыз ету, әлеуметтік шиленістерді әлеуметтік серіктестік жолымен шешу.

Әлеуметтік мемлекеттің классикалық нұсқасы ретінде «шведтік үлгі» саналады. Швеция – алғаш рет әлеуметтік қорғау жүйесі қалыптасқан мемлекет (1937 ж. алғаш рет әйелдерге тууға байланысты демалыс енгізілді және міндетті түрде төленетін 12 күндік демалыс енгізілді) және «әлеуметтік серіктестік» жүйесі жасалынды: қызметкерлер, жұмыс берушілер мен кәсіптік одақтар (ұжымдық келісімшарт жолымен) арасында қарым-қатынас орнату негізінде әлеуметтік-топтық қарым-қатынасты үйлестіру жүйесі; халық кірісін сәйкестендіру мақсатында салық саясаты жүргізілді. Осындай саясат Дания, Норвегия және өзге де елдерде жүргізіліп жатыр.

Нақты әлеуметтік саясат жүргізу қазіргі таңдағы кез келген демократиялық типтегі мемлекет міндеті болып саналады. Ол қоғамның ағымдағы және болашақтағы мүдделері арасындағы қарама-қайшылықты шешуге, оның топтарының сай емес немесе алуан түрлі мүдделері арасындағы қарама-қайшылықты шешуге бағытталған; негізгі мақсаты

тепе-теңдікке, тұрақтылыққа, біртұтастыққа және қоғамның дамуының динамикасына жету болып саналады.

Либералды анықтамада құқықтық мемлекет әлеуметтікке қарсы тұрғандай, себебі құқықтық мемлекет алдыңғы орынға жеке адам еркіндігін қояды, мемлекеттің араласуын шектеуді көздейді, ал әлеуметтік болса, мемлекеттің өндіріс саласына араласуы мен реттеуін қарастырады, сонымен қатар, материалды және мәдени әл-ауқатты өндіру және бөлу мәселелеріне араласады.

Қазіргі жағдайда мемлекеттің осы екі үрдіс бойынша дамуы мынаны көрсетеді – мемлекет мақсаты мен құқығы бойынша – *тұлға, қоғам мен мемлекет арасындағы қарым-қатынас нысаны бойынша әлеуметтенген болуы керек.*

Ол өзінің мақсаттарын әлеуметтік мемлекет ретінде құқықтық мемлекет нысанында жүзеге асырып, одан да ары қарай алға жылжиды.

5. Мемлекеттің маркетингтік үлгісінің қалыптасуы постиндустриалды қоғам шындығына тән жаңа парадигмаларды іздеумен байланысты. Мемлекет белгілі бір әкімшілік құрылым ретінде қарастырылады. Ол басқарудың биліктік-директивалық әдістеріне немесе әлеуметтік макрореттеу қағидаттарына сай жүрмейді, нарықтық қарым-қатынастың ерекше қисынына сай жүреді. Мұнда азаматтық қоғам клиент рөлінде, қызметті пайдаланушы ретінде алға шығады, ал мемлекет «қызмет көрсету орталығы» рөлін атқарады. Индустриалды батыс елдерінде мемлекет, азаматтық қоғам және жеке сала қарым-қатынасының қарқыны макроэкономикалық басқару және әкімшілікті менеджмент пен жеке ұйымдардың тиімді қызмет стилі көрсеткіштерін жақындата түсті. Демек, жаңа *мемлекеттік басқарудың маркетингтік үлгісі* қалыптасады.

Тарихи типтермен бірге мемлекетті жіктеудің өзге де түрлері бар.

Дінге қатысты мемлекет *діни немесе зайырлы* мемлекет болуы мүмкін. Осыған орай, Қазақстан Республикасының Конституциясы бойынша Қазақстан **зайырлы мемлекет**, яғни елде ресми, мемлекеттік дін жоқ және бірде-бір діни ағым міндетті, басым деп танылмайды. Олар мемлекеттік құрылым мен мемлекеттік органдар қызметіне, лауазымды тұлғаларға ықпал етуге құқықтары жоқ.

Діни мемлекеттегі басым дін басқарудың негізгі идеясы деп жарияланады. Мемлекеттік дін және діни мекеме конституциялық-құқықтық институт болып танылып, мемлекеттік ұйымдасудың ресми бөлшегі болып саналады.

Бұл мынадан көрінеді, яғни мемлекет:

- біріншіден, осы діни мекемені қаржыландырады;
- екіншіден, оның қызметкерлерін тағайындауға қатысады;
- үшіншіден, аталған мекеме ішіндегі қызметті реттейтін актілерді бекітеді;

-төртіншіден, осы мекеменің мемлекет атынан кейбір қызметті, негізінен, некені, туу мен өлімді тіркеу қызметтерін атқаруын мойындайды.

Мемлекеттік дін мынадай елдерде бар: Ұлыбритания (англикандық); Швеция, Норвегия, Дания, Исландия (лютерандық); Испания, Парагвай (католиктік); Греция (православтық); Иордания, Иран, Марокко және т.б. (ислам).

Көптеген шет елдерде (Бельгия, ФРГ, Нидерланды, Израиль) мемлекеттік дін институты мемлекет тарапынан заңнамалық тұрғыдан дінді мойындау институтымен алмастырылған. Бұл институттың айырмашылығы: мемлекет дін қызметшісін тағайындауға және діни мекеме ішіндегі жұмыстарды реттеуге араласпайды. Бірақ, мойындаған діни мекемеге мемлекет тарапынан қолдау көрсетіледі және оларда неке қиылғаннан кейін заңды түрде неке қиюды қажет етеді.

4.3 Мемлекеттік билікті ұйымдастыру нысандары

Мемлекет қалыптасу түрі мен мемлекеттік билікті ұйымдастыру нысаны бойынша ерекшеленеді. Негізінен, мемлекеттік нысанның екі негізгі түрі бар – басқару және мемлекеттік құрылым нысаны.

Басқару нысаны – мемлекет мазмұнының сыртқы көрінісі; құрылымы негізделген және мемлекеттік билік органдарының құқықтық жағдайының көрінісі; мемлекеттік билікті ұйымдастыру нысаны. Мемлекеттік биліктің жоғары органдарының орыны мен сипатына байланысты екі негізгі нысанды монархия және республиканы бөліп көрсетеді.

Монархия (грек. monarchia – дара билік) – бір ғана басшының (монарх) қолында билік толықтай немесе жартылай түрде шоғырланған мемлекетті басқару нысаны. Ресми немесе іс жүзіндегі жоғарғы мемлекеттік билік.

Монархия анықтамасынан оны ерекшелейтін заңнамалық белгілерді бөліп көрсетуге болады:

1) мемлекеттің бір ғана басшысы – монархтың болуы (фараон, король, патша, шах, князь, сұлтан және т.б.);

2) монарх қолында билік тұтас шоғырланады, ол бөлінбес, жоғарғы және егеменді (тәуелсіз) болып саналады;

3) тақты мұрагерлік бойынша иеленеді, яғни, туыстығы бойынша мұрагер болады, яғни тектік құқығы бойынша қалдырып отырады;

4) монархтың билігінің шексіздігі, яғни оның өмір бойы билік басында болуы;

5) сыртқы қарым-қатынастағы өкілеттік міндет бойынша емес, өзінің құқығы бойынша;

б) монарх заңнамалық тұрғыдан жауаптылықтан азат болуы, оның тұлғасына қол сұғылмайды және сот алдында жауап бермейді.

Түрлі тарихи кезеңдерде монархияның негізгі екі түрі өмір сүрді: шектелмеген (абсолютті) және шектелген (конституциялық). Мемлекет басшысының билігін шектеумен ажыратылатын осы екі тип қазіргі күнге дейін сақталып келеді.

Абсолютті монархия құл иеленушілік және феодалдық қоғамдарға тән. Мұнда ол деспоттық билеу кезінде көрінді. Классикалық деспотизм Ерте Шығыс (Ассирия, Вавилон және т.б.) елдеріне тән. Абсолютті монархиялық билік кезінде патша жалғыз ғана құқықты жасаушы және субъектісі болып саналды. Ол шексіз билікке ие болып, өз билігін тек өзіне бағынатын мемлекеттік бюрократтықтың жүйесі арқылы жүзеге асырады; оған бағынушылар (қарамағындағылар) тек қана құқық объектілері. Жазалау қызметі де патша қолында шоғырланады. Батыс Европадағы абсолютті монархияның гүлденуі XVII-XVIII ғғ., ал Ресейде XVIII-XIX ғғ. сай келеді. Қазіргі таңда осы басқару нысаны кейбір Азия елдерінде кездеседі: Сауд Арабиясында, Катарда, Оманда абсолютті монархияның теократиялық түрлері бар. Бұндай жағдайда мемлекет басшысы – дін басшысы болып та танылады.

Европадағы XVIII-XX ғғ. өткен буржуазиялық революциялардың саяси жеңісі – абсолютті монархиялардың конституциялық шектелгендігі болып саналады. Конституция тұлғаның құқығын жариялайды және кепілдік береді, олардың мойындалуы жоғарғы билік пен мемлекетті басқару органдары үшін міндетті болып табылады, сонымен қатар, заңнамалық қызмет Парламентке беріліп, атқарушы билік – Үкімет қолында шоғырланады.

Монархтың сақтаған құзыреттілігінің көлеміне сай конституциялық монархия екі түрге бөлінеді: дуалистік және парламенттік.

Дуалистік монархия мемлекеттік басқарудың өтпелі үлгісін көрсетеді. Мұнда монарх атқарушы билікті – Үкіметті қалыптастыруды басқаруда көптеген өкілеттікке ие. Үкімет Парламент алдында емес, монарх алдында жауапты болып саналады. Бұл жағдайда Парламенттің қызметі тек қана ресми-заңнамалық сипатқа қатыстылығына ғана ие. Дуалистік монархия мықты феодализм қалдықтары бар елдерге тән. Мысалы, XX ғасырдың 90-шы жылдарынан бері Ресей мен Қазақстанда екі саяси мекеме бар: Президент – Үкіметті қалыптастырады және Парламент (Мемлекеттік кеңес және Мемлекеттік Дума немесе Сенат және Мәжіліс), Үкімет оларға тікелей бағынышты емес.

Парламенттік монархия мемлекеттік басқарудың демократиялық үлгісін көрсетеді. Ол қазіргі таңдағы көптеген мемлекеттерде бар (Ұлыбритания, Дания, Испания, Швеция, Жапония және т.б.). Монарх билігі шектеулі. Ол мемлекеттің атаулы басшысы болып саналады.

«Ағылшын ханшайымының тәртіптерін» басшылыққа алып: билік құрады, бірақ билемейді. Монарх Үкімет басшысы мен министрлерді тағайындайды, бірақ олар Парламентке бағынады, одан шығатын барлық актілер министрлер кабинетінің мүшелерінің мойындауын қажет етеді. Осындай мемлекеттерде монарх мемлекеттің тарихи сабақтастығын білдіреді, халық бірлігін сипаттайды. Биліктік емес, тек қана символ фигурасы немесе дәстүр құрметі болып саналады.

Монархияның мынадай түрі де кең танымал – **таңдаулы немесе сайланбалы монархия**. Мұнда республика мен монархиялық басқарудың элементтері аралас келеді. Осындай монархияның түрі Малайзияда бар, яғни мемлекет басшысы – монарх. Оны федерация штаттарының монархтары өкілдерінің ерекше кеңесімен бес жылға сайлайды.

Республика (лат. Res publica – қоғамдық іс, мемлекет) – басқарудың бір нысаны (монархиямен бірге). Мемлекеттік билік органдарының барлығы сайланады немесе жалпы ұлтты мекемелер өкілеттіктерімен қалыптасады.

Басқарудың республикалық нысаны монархиялық билікке балама ретінде антика кезінде пайда болды. Жаңа және қазіргі кезеңде кең танымалдыққа ие. Негізінен, мынадай нысандарды бөліп көрсетеді: президенттік, парламенттік және аралас республика. Әлемде ХХ ғ. аяғында 65 президенттік, 13 парламенттік және 20 жартылай президенттік мемлекет болды.

Парламенттік республика – мемлекеттік билікті ұйымдастыру және республикалық басқару нысаны. Саяси жүйеде Парламент жетекші рөлге ие. Парламенттік республиканың қалыптасуы ХІХ ғ. ортасында жүзеге аса бастады және тарихи тұрғыда Батыс Еуропа елдеріндегі демократияның өкілеттік нысанының қалыптасуымен байланысты өрбіді. Парламенттік республикада атқарушы және сот органдары сайланады немесе Парламентте бекітіледі. Заңнамалық билік басымдықтары Парламент қолында шоғырланады. Елдің саяси өмірінің ағымын Парламент айқындайды, оның жоғарғы билігін жүзеге асады. Парламент Үкіметті бақылайтын құқықтарға ие: парламенттік республиканың ерекше белгісі Үкіметтің Парламент алдындағы ұжымдық жауапкершілігі болып саналады, Парламент өзі бақылайтын және қалыптастыратын, оның алдында жауапты Үкіметті қалыптастырады.

Дәстүрлі түрде парламенттік режимнің негізгі төрт элементі бар:

- 1) атқарушы биліктің дуализмі (премьер-министр институтының болуы);
- 2) Үкіметтің Парламент алдындағы саяси жауапкершілігі;
- 3) мемлекет басшысының алдын ала бір палатаны тарату мүмкіндігінің болуы;
- 4) мемлекет басшысын халық сайлайды [Козбаненко, 2002, 45].

Сонымен қатар, кейде мынадай белгілерді де бөліп көрсетеді: сайлау нәтижесі бойынша Парламент пен Үкіметтің бір уақытта қалыптасуы, парламенттік мандат пен өкілеттік лауазымды қиыстыру мүмкіндігі, Үкіметке заң шығаруда бастама құқығын беру.

Парламенттік республикада өкілеттік идеялары мен өкілеттік демократиясы кеңінен пайдаланылады. Заңнамалық биліктің жетекші рөлі оның өкілетті билік иесі болып, легитимділікті тікелей түрде биліктің қайнар көзі – халықтан алады. Парламентпен көрінетін өкілетті билік мемлекеттік құрылымның легитимділенуіне жәрдемдеседі және саяси жүйенің тұрақтануына ықпал етеді. Ол саяси трибуна болып, оппозицияның өркениетті қалыптасуы әдісі болып саналады. Элиталарды бақылауды қамтамасыз етіп, мемлекеттік шенеуніктердің заңды бұзуларына жол бермейді. Сонымен қатар, басқарудың парламенттік нысаны белгілі бір жағдайларда (парламенттік көпшілік партиясының жоқтығы кезінде) теріс жақтарын көрсете алады және қоғам дамуын тежейді, себебі Үкіметтің Парламентке байланыстылығы тұрақсыздық факторы бола алады және Үкіметтің жиі ауысуына да әкеледі (мысал ретінде Италияны алуға болады, 1946-1993 жылдар аралығында Үкімет 52 рет ауысты). Батыс елдерінің көпшілігі парламенттік жолмен басқарылады (Италия, Германия, Швеция, Австрия мемлекеттері және т.б.) [Козбаненко, 2002, 46-47].

Президенттік республика. Президенттік институт және президенттік республика – адамзат тарихындағы мемлекеттік басқару ісіндегі соңғы құбылыстардың бірі. Тек қана АҚШ-тағы басқару нысаны бұл институттың ерекше түрі. Ол XVIII ғ. аяғынан бастап өмір сүріп келеді. Басқарудың президенттік нысаны кезінде биліктің өкілеттік органдары мемлекеттік билік жүйесінде елеулі рөлге ие бола алды, бірақ басымдылыққа ие емес (АҚШ, Сирия, Зимбабве, Бразилия, Мексика, Уругвай және т.б.).

Президенттік биліктің негізгі үш элементін бөліп көрсетеді:

- атқарушы биліктің дуализмінің жоқтығы, яғни Президент мемлекет басшысы және Үкімет басшысы болып табылады;
- Президентті халық сайлайды;
- Парламент Үкіметті сенімсіздік білдіру негізінде таратып жібере алмайды, Президент те Парламентті тарата алмайды.

Кейбір мамандардың пікірі бойынша, шешуші белгі болып Үкіметті қалыптастыру емес, оны таратып жіберу саналады, себебі, көптеген елдердегі парламенттік және президенттік жүйеде Үкіметтің қалыптасу үдерісі әр алуан. Президенттік жүйеде Президент және Парламент жеке сайлауларда сайланады, сондықтан да заңнамалық билік (өкілетті) қана емес, сонымен қатар, президенттік билік те легитимділікті халықтан алады. Бұл жағдай билікті бөлу қағидатын шынайы тұрғыда президенттік

билік пайдасына жинақтайды және заңнамалық билік рөлін төмендетеді, себебі, атап өтілгендей, Үкімет Парламент арқылы тағайындалмайды және оны Парламент тарата алмайды. Президенттік жүйеде биліктердің тепе-теңдігі өзіндік «тежемелік әрі тепе-теңдік» арқылы құрылады. Бірақ, көптеген зерттеушілердің ойы бойынша, бұл жүйе атқарушы биліктің күшеюіне демеу болады және авторитарлық үрдістердің пайда болуына әкеледі. Бұл тұрақсыз саяси жүйелер үшін өте қауіпті.

Аралас республика өз бойында президенттік және парламенттік билік нысандарының элементтерін біріктіреді. Ол «ескі» демократияларға (Франция, Швейцария), сондай-ақ жаңадан құрылған республикаларға да тән (Польша, Чехия, Болгария, Румыния, Сербия, Литва, Латвия, Эстония, Украина, Армения, Молдова, Ресей және т.б.).

Аралас нысандардағы басқаруда парламенттік билік шектеліп, атқарушы билік күшейтіледі (жартылай парламенттік жүйе). Ол Үкіметтің тұрақтылығын қамтамасыз ету ниетімен түсіндіріледі: фракциялық күрес себептеріне байланысты Парламент Үкіметті тарата алмайды немесе керісінше, Үкіметтің Парламент алдында жауапкершілігі күшейеді (жартылай президенттік республика). Бұл үшін «екі жақты жауапкершілік» Үкіметі құрылады: ол Президент пен Парламент алдында бірдей жауапты болады. Парламентке қарағанда, Президент өте маңызды рөлге ие. Тікелей сайлауда сайланып, Үкіметті қалыптастыруға елеулі түрде ықпал етеді.

Бұл тұрғыда Қазақстан үшін аралас республиканың мынадай белгілерін атап көрсетуге болады:

- Президент мемлекет басшысы болып саналады, бірақ Үкімет басшысы болмайды;
- премьер-министр институты бар;
- Үкіметтің «екі жақты жауапкершілігі» қамтамасыз етілген;
- мемлекет басшысы Парламент палаталарының бірін мерзімінен бұрын таратып жібере алады;
- мемлекет басшысын халық сайлайды.

4.4 Мемлекетті құрылым нысанына қарай бөлу

Мемлекеттік құрылым нысаны – мемлекеттің саяси-аумақтық ұйымдасуының нысаны, ол үшке бөлінеді:

- унитарлы мемлекет;
- федеративті мемлекет (федерация);
- конфедерация.

Кейде мемлекеттік құрылымның мынадай түрлерін де бөліп көрсетеді:

- одақтар;

- бірлестіктер;
- достастықтар.

Унитарлық мемлекет (фр. unitaire, лат. unitas – бірлік) – бірыңғай орталықтандырылған мемлекет.

Мемлекеттік құрылымның унитарлық нысаны мынадай белгілермен сипатталады:

1) бір ғана аумақ, мемлекет ішінде әкімшілік бөлу бар, бірақ әкімшілік бірліктер саяси еркіндікке ие емес, сонымен қатар, кейбіреулеріне автономия статусы беріледі (өзін-өзі басқару) – ұлттық, аумақтық және мәдени;

2) жалғыз ғана конституция, ол барлық аумақта ешбір шектеусіз қызмет жасайды; жоғарғы мемлекеттік биліктің бір ғана жүйесі – Парламент, мемлекет басшысы, Үкімет, сот органдары. Олардың құзіреті елдің барлық аумағына бірдей таралады;

3) құқық пен сот жүйесінің бір ғана азаматтық жүйесі;

4) бір ғана мемлекеттік бюджет, салық және валюта жүйесі.

Унитарлық мемлекеттік аппараттың барлық саласын орталықтандыруды болжайды: биліктің жергілікті органдарында тікелей немесе жанама бақылау орнатады. Сонымен қатар, орталықтандыру әр түрлі деңгейде және нысанда көрінеді, яғни сайланған билік органдарының орнына әкімшілік-аумақтық бірліктерді басқаруда өз өкілдерін орталықтандырылған органдарда тағайындауда да көрінеді. Осыған орай, қазіргі таңдағы көптеген демократиялық мемлекеттерде өзін-өзі басқару органдары орнына сайлау органдары бар (мысалы, Франция мен Италиядағы коммуналдық кеңестер). Мемлекет оларға қызметінің елу пайыздайын береді: жергілікті салықты жинау, абаттандыру, құрылыс, ағарту істері, денсаулық сақтау және т.б. Жергілікті сот органдары орталықтандырылған сот жүйесінің тармақтары болып саналады.

Қазіргі таңдағы көптеген мемлекеттер унитарлы болып саналады.

Федеративті мемлекет, немесе **федерация** (лат. foederatio – одақ, бірлесу) – мемлекеттік құрылым нысаны. Мұнда мемлекет құрамына кіретін бірлестіктер – федерация субъектілері – белгілі бір саяси және заңнамалық еркіндікке ие. Федерация – бұл одақтардан құралған мемлекет, жанама түрде тәуелсіз мемлекеттік бірлестіктерден құралады.

Федеративті мемлекет мынадай белгілермен сипатталады:

1) федеративті-аумақтық бөлу, яғни, мемлекет аумағы федерация субъектілерінен тұрады (штат, провинция, кантон, жерлер, республика) және саяси-әкімшілік қарым-қатынаста бір ғана тұтастықты білдірмейді (шекараны қорғау жүйесі бір болғанымен де). Федерация субъектілері өзіндік әкімшілік-аумақтық бөлшектерге ие бола алады;

2) федерацияны құрайтын мемлекеттік бірлесулер оның тең құқылы субъектілері бола алады. Олар жанама түрдегі заңнамалық, саяси және әкімшілік еркіндікке ие болып келеді;

3) федерация субъектілері толыққанды егемендікке ие емес, тәртіп бойынша бір жақты шығу құқығын пайдаланбайды;

4) федерация субъектілерінде өз алдына конституция (жарғы) болады. Олар федерация конституциясы негізінде жасалынып, оған қарсы келмейді. Бұл тәртіпті бұған дейін өз конституциясы болып, артынан федерация құрамына кірем деп ықылас білдірген мемлекет те сақтайды. Кейбір федерациялар субъектілерінде конституция болуына құқық бермейді;

5) федерация субъектілері өздерінің заңнамасына ие, заң, жарғы және т.б. шығару құқығы бар. Бұл заңнамалық актілер федералды заңдарға қарағанда тек қана федерация субъектілерінің аумағында заңды күшке ие. Федерация субъектілерінің заңнамалық актілері федералды заңдарға қайшы келмеуі керек, керісінше болған жағдайда, олар заңды күшін жояды;

6) федерация субъектілері өзіндік заңнамалық және атқарушы билік органдарының жүйесіне ие. Федералды жүйеге қатысты олар федералды жүйе бөлшегі болып табылады; оларды ұйымдастыру тәртібі, үдерістері мен заңнамалық шегін федералды конституция анықтайды. Бірақ, билік органдарын атау және билік жүйесін ұйымдастыру нысаны федерация субъектілерінің еркінде болуы мүмкін. Негізінен, билік органдары және федерация субъектілерін басқару федералды құрылымды өздеріне көшіріп алады, бірақ ерекшеленуі де мүмкін;

7) федерацияда екі азаматтық болуы да мүмкін: әр азамат федерация субъектісінің азаматы және өз мемлекеттік құрылымының азаматы болып саналады. Заңнамалық тұрғыда бір азаматтың келесі бір азаматтан артықшылығы болуына тыйым салынады.

Федеративті мемлекеттегі федералды Парламент екі палатадан тұрады. Жоғарғы палата аумақтық немесе ұлттық-аумақтық өкілеттік негізінде федерация субъектілерінің өкілдерінен тұрады. Төменгі палата федералды өкілеттік органы болып саналады және сайлау округтері арқылы сайланады.

Федеративті мемлекетте федералды билік органдары мен федерация субъектілерінің билік органдары қарым-қатынасы арасындағы құзыреттілікті бөлу қиынға соғады. Негізінен, федерация конституциясы федерацияны басқаруға қатысты өкілеттік тізімін жасайды. Қалғандары оның субъектілерін басқаруға қатысты. Сонымен қатар, федералды конституция бірігіп басқару мәселелерін де бекітеді. Федерация субъектілерінің құзыреттіліктері мен құқықтарының көлемі тарихи дәстүрге, даму деңгейіне және өзге факторларға да байланысты, сонымен

қатар, федерация субъектілерінің тепе-теңдігі федерацияның міндетті шарты болып саналады. Орталықтандырылған билік органдарын кеңейту үрдісі де байқалады (АҚШ, Германия).

Мемлекеттің тарихи дамуында федерацияның бірнеше түрі кездеседі:

- олардың көпшілігі бір ғана бөлу қағидатымен қалыптасады (штаттар, кантондар, жерлер, провинциялар);

- өзгелері мемлекеттік-аумақтық бірлестіктер мен автономияларға бөлінеді (Бельгия, Канада);

- үшіншілері – ұлттық-аумақтық және әкімшілік-аумақтық бірлестіктерге бөлінеді (Ресей).

Қазіргі таңда әлемде 50 федеративті мемлекет бар.

Конфедерация – мемлекетаралық одақ. Ол халықаралық келісімшартқа қол қою арқылы құрылды. Оның мүшелері толыққанды өздерінің мемлекеттік егемендігін сақтайды.

Конфедерацияның негізгі қағидаттары болып саналады:

1) мемлекетаралық одақтың бір ғана аумағының жоқтығы – әр жеке мемлекеттің өзіндік аумағы бар;

2) конфедерация құрамына кіретін әр мемлекет өзінің тәуелсіз билік және басқару жүйесіне, азаматтыққа, заңнамаға, құқықтық және сот жүйесіне, өзіндік валютаға, ұлттық армияға ие;

3) мемлекеттің қызметін бақылау үшін конфедерация мүшелері бір немесе бірнеше саяси-әкімшілік органдар құрады. Заңнамалық актілер құзыреттіліктері бірдей біріккен мемлекеттердің өкілеттіктерінің санынан құралады; мемлекет үкіметтері – конфедерация мүшелері конфедеративті органдарға қарсы шыға алады;

4) конфедерацияның мүше-мемлекеттері одақтан шығуға шексіз құқыққа ие;

5) конфедерацияның қаржысы одақ мүшелерінің ақшалай жарналарынан құралады: ұлттық әскери күштер ресми түрде ортақ басшылық қол астында болады;

6) конфедерацияның мүше-мемлекеттері келісілген халықаралық жалпы саясатты жүргізеді. Бірақ, ол нақты мәселелерде өзіндік ұстанымға жол береді;

7) заңды тұрғыда барлық конфедерацияға мүше мемлекеттер – тең құқылы (шынайы өмірде, экономикасы, әскери жағы және т.б. жоғары мемлекеттер басымдыққа ие болып келеді).

Конфедерация құрудың негізгі мақсаты – жалпыға ортақ мүдделерге (экономикалық, саяси, әскери) жету болып саналады. Негізінен, конфедерация өмірі ұзақ емес: олар не бөлініп кетеді немесе федерацияға айналады. Дамудың басым үрдісі көп жағдайда мынадай – мемлекет толыққанды тәуелсіздіктен бастау алып әуелі конфедерацияға, одан федерацияға қарай дамиды. Мысалы, АҚШ-тың құрылу тарихы осындай.

Демек, конфедерация толыққанды одақ құрылудың бастапқы сатысы болып кетуі де мүмкін. Мысалы, Швейцария әлі күнге дейін бастапқыдағыдай конфедерация деп аталады, бірақ іс жүзінде федерация болып табылады. Тарихи тұрғыда кері үрдістер де басым түсуі мүмкін: федерация таралады және конфедерация құрылады (КСРО-ның таралуы және ТМД құрылуы) немесе толыққанды тәуелсіз мемлекеттер құрылады (Югославия мен Чехословакияның таралуы). Конфедеративті қағидаттар қазіргі таңдағы интеграциялық үдерістерде де қолданыла алады (мысалы, Европалық Одақты – (ЕО) құру тәжірибесі).

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттің негізін анықтайтын қандай әдістерді білесіз?
2. Мемлекеттің шығу тұжырымдамасының түрлері қандай?
3. Мемлекеттің пайда болуының эволюциялық жолдары.
4. Көпқырлы әлеуметтік бірлестік ретінде мемлекеттің белгілері.
5. Мемлекеттің даму кезеңі қандай?
6. Республика – басқарудың бір нысаны ретінде.
7. Федеративтік мемлекет дегеніміз не?

5. MEMЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ҚОҒАМДЫҚ БАСҚАРУ ҚАРЫМ-ҚАТЫНАСЫ

5.1 Мемлекет пен саяси жүйенің қызмет жасау үдерісі

Саяси режим – мемлекеттің маңызды әлеуметтік негізі (лат. regimen – басқару) саяси биліктің шынайы бөлінуін, қоғам мен мемлекетке ықпалын сипаттайтын мемлекет пен саяси жүйенің қызмет жасау әдісі [Козбаненко, 2002, 52].

«Саяси режим» түсінігінің ауқымды және қысқа анықтамасы бар:

- ол басқару құрылымы ретінде, бір қауымды екіншісінен бөліп көрсететін қоғам типі түрінде;

- ал тар мағынада, басқару және билік органдарының жоғары деңгейде құрылу әдісі мен сипаты ретінде сипатталады.

Осы үдеріске саяси партиялар мен қысым көрсету топтары қатысады. Сондықтан да, бұл туралы айтқанда кейбір мамандар «*мемлекеттік режим*» және «*саяси режим*» түсініктерін екі бөлек қарауды, яғни саяси режимді мемлекеттік жүйенің өмір сүру тәсілі ретінде қарау қажет.

Мемлекеттік режим – мемлекеттік басқару тәжірибесінде қолданылатын мемлекеттік билікті жүзеге асыру әдістері мен тәсілдерінің жиынтығы.

Ең бастысы, егер де «басқару нысаны» санатында мемлекеттік ұйымдастыру белгілері Конституцияда, заңнамада көрсетілгендей сипатталып, саяси өмірдің ресми заңнамалық жағын көрсетсе, онда «*саяси режим*» санаты *билік қарым-қатынасының шынайы жағдайын сипаттайды*. Ол серпінді түрде дамып, билік жүйесінің ресми белгілері бойынша өзгермейтіндердің ішінде болып жатқан өзгерістерді көрсетеді.

Саяси режимдерді топтаудың негізіне түрлі белгілер кіреді:

- көпшілік мүддесінің шынайы көрінуі;
- көппартиялылық, оппозицияның болуы;
- билікті бөлу қағидаттары;
- мемлекет пен азаматтық қоғам қарым-қатынасы;
- билеу әдісі;
- саяси еркіндік деңгейі;
- таңдау мазмұны;
- саяси мәдениет типі.

Осы белгілер негізінде саяси режимді үшке бөліп сипаттайды:

- демократиялық – мемлекетте саяси таңдау жасаудың толыққанды мүмкіндігі;

- авторитарлық – шектелген саяси таңдау;

- тоталитарлық – таңдаудың жоқтығы, мемлекет қоғам өмірінің бар саласына бақылау орнатуы.

Мемлекеттегі саяси режимді толыққанды топтау белгісін барлық қоғам өміріндегі плюрализм деңгейі ашып көрсетеді. Бұл 3-кестеде көрсетілген.

Тәжірибеде қолданылатын саяси режимдердің бірі де осы режимдерге таза түрінде сай келе бермейді. Сондықтан да негізгі типтер ішінде осы режимдер нақты түрлерге бөлінеді, сонымен қатар, аралас және өтпелі типтер кездеседі. Мысалы, кейбір авторлар мына нұсқаны ұсынады:

- 1) тоталитарлық;
- 2) қатаң авторитарлық, авторитарлық-демократиялық, демократиялық-авторитарлық;
- 3) толыққанды демократиялық, анархиялық-демократиялық (охлократия).

Батыс мамандары режимдерді былай бөледі:

- 1) либералдық және авторитарлық;
- 2) демократиялық, автократиялық, аралас;
- 3) монархиялық (диктаторлық), директориялар (коллективті басқару), біріктірілген.

3 кесте – Саяси режимдердің салыстырмалы сипаттамасы

Демократиялық режим	Авторитарлық режим	Тоталитарлық режим
Саяси плюрализм (көппартиялық, оппозицияның болуы)	Саяси плюрализмді шектеу (оппозициялық партиялар мен ағымдардың болуына рұқсат етілмеу)	Саяси монизм (бірпартиялық жүйе)
Экономикалық плюрализм (әралуан меншік түрлерінің болуы)	Экономикалық плюрализмнің сақталуы	Экономикалық монизм (меншіктің бір ғана түрі)
Идеялық плюрализм (идея, бағдарлама бәсекелестігі, түрлі идеологиялардың болуы)	Шектелген идеялық плюрализм	Идеялық монизм (бір идеология)

5.2 Саяси-демократиялық режим

Саяси демократиялық режим өзінің тарихи өміршеңдігін дәлелдеді. Бірақ, демократияны ұйымдастыру мен жүзеге асыру нысаны түрлі болуы мүмкін.

Саяси демократиялық режимдердің ішінен мына түрлерін атауға болады:

- тікелей және сайланбалы демократия;
- либералды-демократиялық;
- консервативті-демократиялық;
- консенсусты демократия;
- охлократия.

Демократия (лат. *demos* – халық, *cratos* – билік, халық билігі) – бірнеше сипатқа ие болатын түсінік:

- негізгі саяси режимдердің бірі;
- тарихта дамушы қоғамның саяси және әлеуметтік ұйымдастырылу типі;
- бір адам ғана емес, мемлекеттік басқаруға бірнеше адамдардың мемлекетті, саяси жүйе мен билікті ұйымдастыру нысаны;
- кез келген ұйым нысаны, олардың мүшелері тең құқыққа ие, басқару органдарының жүйелі түрде таңдалуы мен есеп беруі, көпшілік қағидаты бойынша шешім қабылдау (партиялық, кәсіподақтық, өндірістік демократия);
- қоғамдық құрылыс идеалы, белгілі өмірлік ұстаным;
- демократиялық идеалға бағытталған әлеуметтік жұмыс.

Өзгелеріне қарағанда қоғамды ұйымдастыру нысандарының ішінде (монархиялық) *бірінші кезекте демократиялық режим былай пайда болды:*

- алғашқы қауымдық демократия;
- қауымдық демократия;
- әскери демократия.

Демократияның мемлекеттік нысандарымен антикалық өмір таныс болған. Олар ежелгі Грекияда монархия (тирания, деспотия) нысанымен алмасып отырды. Орта ғасырларда да демократиялық қала мемлекеттер болған (Венеция, Женева, Генуя, Новгород).

Қазіргі саяси ғылымда демократиялық тұжырымдаманы екі негізгі және демократияны екі негізгі нысанға бөледі:

- тікелей;
- өкілетті (репрезентативті).

Демократия түсінігінің жетілдірілген тұжырымдамасы да бар:

- плебисциттік демократия (*Вебер*);
- консенсусты демократия немесе келісім демократиясы (*Лийпхарт, Круийт*);
- қатысу демократиясы (*Краух, Бабер, Н.Боббио*) және т.б. [Сафаров, 1975].

Тікелей демократия:

- басқарушы мен бағынушының сәйкестігінен шығады және шешім қабылдарда барлық азаматтардың қатысуын қарастыратын өте оңды үлгі.

Мемлекет пен қоғам арасында айырмашылық жоқ. Үстемдікті жою мемлекетті жою дегенді білдіреді. Ұйымдық тікелей демократия басынан аяғына дейін сайлау корпусын, императивті мандатты, алмастыру қағидатын, пікірді, депутаттың тікелей сайлануын таңдауды көздейді. Барлық мемлекеттік лауазымдар сайлау арқылы жүзеге асып, бюрократтық пен биліктің бір жерге шоғырлануына жол бермейді. Билікті бөлу қағидаты қарастырылмайды. Нәтижесінде, сайлаушылардың, өкілдердің, басқарушылардың және олардың әлеуметтік ресурсының сәйкестігі анықталады. Депутаттар, негізінен, қоғамдық негізде қызмет жасайды. Бұл жерде тек қана саяси саладағы өкілетті демократия тұжырымдамасындағыдай демократия қоғамдық қағидат ретінде қабылданады және шектеу қойылмайды.

Өзінің ыңғайлылығына қарамастан кеңестік үлгі тікелей демократияның өзге нысандары ретінде тәжірибеде қолдануға тиімсіз, бірақ тікелей демократияның белгілері қазіргі таңдағы барлық көрнекті демократияларда бар: АҚШ-тағы Президентті және кейбір штаттарындағы соттарды тікелей сайлау, референдумдар, сауалнамалар, халықтық бастамалар және т.б.

Өкілетті демократия (репрезентативті) абсолютизмнің орнына келген мемлекеттің даму кезеңі ретінде XVII ғасырдың соңынан бастап танымал.

Демократиялық режим өзара байланыстағы бірнеше белгілерден тұрады деп сипатталады. Олардың бірін қоспау немесе бұрмалау жалпы тұрғыда саяси жүйенің қайта жаңғыруына әкеледі.

Өкілетті демократияның негізгі қағидаттары болып мына төмендегілер саналады:

- халық егемендігі, өкілеттік, азаматтардың құқықтары мен еркіндіктерін мойындау;
- кепілдік беру, биліктің бөлінуі, депутаттың еркін мандаты, жариялылық, көпшілік қағидаты;
- саяси, экономикалық және идеялық плюрализм;
- көппартиялық, оппозицияның болуы;
- саяси жүйеде кері байланыс тетігінің дамуы;
- билік етудің демократиялық әдісі.

Үлкен мемлекеттер үшін өкілеттік қағидаты негізінде демократияны ұйымдастыру тиімді болып келеді.

Сондықтан да көптеген теоретиктер өкілеттік демократия негізінде қоғамды және билікті демократиялық ұйымдастырудың ең тиімді нысаны деп санайды.

Либералды-демократиялық режим, немесе либералды демократия – нарықтық қатынастың ерте буржуазиялық кезеңінде АҚШ және дамыған Батыс Европа мемлекеттерінде қалыптасқан демократияның кең танымал түрі. Демократияның бұл түрі өкілеттік демократияның негізгі қағидаттарымен сипатталады, бірақ кейбір ерекшеліктері бар. Бұл режимнің негізінде тұлға, оның құқықтары мен еркіндігі, оның дербес еркіндігі жатыр. Мемлекет «түнгі қарауыл» қызметін атқарады. Саяси жүйеге ашықтық, көппартиялық, саяси күштердің еркін ойыны жатады. Бұл демократияның бәсекелестік түрі, сонымен қатар, қоғамдық қарым-қатынасты саясат пен экономикадағы еркін бәсекелестік реттейді. Бұл жүйеленген Конституция мен заңдарға, қоғамдағы құқыққа бағынатын конституциялық демократия әлеуметтік-экономикалық және саяси жағдайларға байланысты тұрақсыздыққа ұшырауы мүмкін.

Консервативті-демократиялық режим Конституцияға емес, демократиялық режимнің негізі саналатын саяси дәстүрге негізделеді. Бұл режим, мысалы, Ұлыбританияға тән. Тұрақты құқықтық нормаларға негізделмей, үлгі боларлық жағдайға, құқыққа және өзгермес демократиялық дәстүрге сүйенеді.

Консенсусты демократия немесе келісім демократиясы (лат. consensus - келісім) – өкілетті демократияның қазіргі түрі. Либералды демократия қарсыластары тарапынан сынға ұшырайтын қағидаттардың бірі ретінде көпшілік қағидаты саналады. Егер ХІХ ғ. мен ХХ ғ. соңына бәсекелес демократия сипаты тән болса, қазіргі таңда, өзге демократия түрі – «келісім демократиясының» таралуы кең етек жайды (Австрия, Швейцария, Бельгия, Нидерланды). Бұл демократия бойынша, шешім қабылдау тетігінде көпшілік қағидаты негізгі болып саналмайды. Шешім қабылдау үдерісіне барлық топтар қатысады, сонымен қатар, азшылық та қатысады. Шешім келісім негізінде қабылданып, азшылық аздап болса да вето құқығына ие. Мұнда Үкімет және тең құқықтық тәртіпті қалыптастыруға немесе мемлекеттік лауазымды иеленген кездегі үйлесімді өкілеттікке, парламентті ұйымдастыруға, мемлекеттік бюджетті бөлуге және азшылық топқа, әсіресе, федеративті мемлекетті өзін-өзі дербес реттеу құқығын беруге қатысатын барлық маңызды топтар кіреді. Келісім демократиясының элементтері батысевропалық саяси жүйелерде кездеседі, мысалы, Германия Федеративті Республикасы.

Охлократиялық демократия режимін кейде екі арадағы өтпелі кезең режимі ретінде қарастырылады. Бұл әлеуметтік-экономикалық және саяси тұрақсыздық, даңғойлық (популистік), саясаттың қатысуы деңгейінің шұғыл түрде өсуі тән тікелей митинг демократиясы. Негізінен, либералды демократия сипатына қарай, авторитарлық немесе тоталитарлық режимдер сипатына қарай дамиды.

Тоталитарлық саяси режим (тоталитаризм) – қоғам өмірінің барлық саласына толыққанды бақылау орнатуды көздейтін қоғамның мемлекеттік-саяси құралы.

Бұл режим белгілі ерекшеліктер жиынтығымен сипатталады:

- саяси салада – бір партиялық жүйенің қалыптасуы, оппозицияны жою, билікті бөлу жүйесі, азаматтық еркіндікті жою, харизматикалық түрдегі көшбасшылық, саяси және мемлекеттік аппараттың толыққанды бірігуі, қысым көрсетуге бой ұру, жаппай репрессия, террор;

- экономикалық салада – тек қана мемлекеттік жеке меншік нысанын орнату, жоспарлы экономика немесе мемлекеттің экономиканы, өндіріс үдерісін монопольды бақылауы, нарықтық экономиканы сақтау және бөлу, экономиканы милитарландыру, экономиканы мақсатты түрде басқару;

- рухани салада – жалғыз ғана ресми идеология, ерекшеленген идеология, болашақ үшін өткенді және қазіргі жағдайды мойындамаушы, режимнің өмір сүруін негіздеуші, басқаша ойлаумен күрес, қоғамдық өмірді идеологияландыру, бұқаралық ақпарат құралдарын толыққанды бақылау, «темір перде» орнату;

- қоғамда – азаматтық қоғамды мемлекеттендіру, қоғамдық өмірді милитарландыру, оның дәстүрлі әлеуметтік-топтық құрылымын бұзу, қоғамды шектеу, қоғамның жалпылай ұйымдастырылуы (мемлекеттің барлық халқын қамтып, ресми идеологияны, яғни билік басындағы партия идеяларын тарататын қоғамдық бұқаралық ұйымдарын құру).

5.3 Саяси-тоталитарлық режим

Саяси тоталитарлық режимдердің мынадай түрлерін бөліп көрсетуге болады:

оңшыл: фашистік (фашистік идеяға негізделген, қайта құруға үміттенуші, халықтық рухты тазарту, мәдени және этникалық негізде ұжымды сәйкестендіруді қамтамасыз ету, мысалы, Муссолини басқарған кездегі Италия), әскери фашистік (әскерилердің ерекше рөлі, әскерге сүйену, мысалы, генерал Франко кезіндегі Испания);

ұлттық-социалистік (ерекше ұлттық идеология – нацизм, ұлттық, нәсілдік басымдықты насихаттау, мысалы, фашистік Германия); тирания (негізінде дәстүрлі және диктаторлық режимдердің араласуы жатады, мысалы, Угандадағы Амин режимі, Орталық Африка Республикасындағы Бокассо режимі, Парагвайдағы Стресснер режимі); теократия (режим дінге негізделеді, мысалы, ислам фундаментализмі, Ирандағы Хомейни режимі); ұлтшылдық (режим негізінде ұлтшылдық немесе нәсілшілдік жатыр), Оңтүстік Африка Республикасындағы апартеид режимі; әскери-бюрократтық (екі негізге тірек – әскер және бюрократтық).

солишыл коммунистік режимдер (негізінде – коммунистік идеология, эгалитаризм идеясы, мысалы, Сталин кезіндегі КСРО, Мао Цзедун кезіндегі ҚХР, Ким Ир Сен кезіндегі Солтүстік Корея, Пол Пот кезіндегі Кампучия).

5.4 Саяси-авторитарлы режим

Авторитарлы саяси режим (авторитаризм) – демократия тән емес саяси режим. Оның негізі демократия рәсімінен тыс және азаматтарға бағынбау негізінде құралған мықты жеке тұлға немесе шағын топ диктатурасы. Авторитарлы демократиялық режимдерге келесі сипат тән: билік көшбасшы қолында шоғырланған (фюрер, дуче, каудильо), билік авторитетке негізделген, толықтыру арқылы саяси элитаны құрау, яғни арнайы тәртіп арқылы жоғарыдан тағайындау. Тоталитаризмге қарағанда саяси емес салада қоғамның және тұлғаның өзін-өзі басқаруы сақталады, жаппай репрессия қолданылмайды, бірақ, таңдамалы саяси террор бар, халыққа күш көрсету қолданылады, мемлекеттік аппаратты тазарту жүреді, партия, кәсіподақ, өзге ұйымдардың шектеулі көлемде өмір сүре алады. Авторитарлы режим кезінде қоғамда идеологияға негізделген түбегейлі қайта құру жұмыстары жүргізілмейді, халыққа жалпылай бақылау орнатылмайды. Экономикалық, әлеуметтік, мәдени және жартылай идеологиялық көпшілікпен бірге өмір сүре алады.

Авторитарлы режимнің бірнеше түрлері бар:

- дәстүрлі-авторитарлық;
- әскери-авторитарлық (әскери хунта, диктатура);
- әскери-бюрократтық;
- авторитарлық-бюрократтық;
- популистік;
- авторитарлық-демократиялық;
- демократиялық-авторитарлық;
- жарысушы олигархия.

Олардың кейбіреуіне сипаттама берейік.

Дәстүрлі авторитарлық – бұл режимді әлемдегі барлық мемлекеттер басынан кешірді. Ол - дәстүрлі қоғамда өмір сүреді. Бұл – рулық империя, феодалды жүйе, орталықтандырылған бюрократ мемлекеттер. Жабық, монолитті элитамен сипатталады. Режим негізі болып жер иеленушілік элита, экономикалық элита саяси элитамен саймасай келеді. Мемлекет жердің ең жоғарғы иеленушісі болып саналады. Билік жеке меншігі феномені қалыптасады, яғни билік жеке меншік жалғасы ретінде қарастырылады; мамандық тұлғаның әлеуметтік дәрежесін анықтайды. Режимнің қасиетті сипаты (діни санкция заң негізі болып саналады, яғни режимге «құдайдан берген» мазмұн береді) еш

өзгеріссіз ұзақ уақыт бойы өмір сүре алады (Сауд Аравиясы, Бутан, Бруней, Парсы шығанағының көптеген монархияларды).

Әскери-авторитарлық режим – саяси билік әскери элита қолында шоғырланады немесе әскерилер режимнің негізгі сүйенері болып саналады. Мемлекеттің азаматтық билік органдарын таратумен, шенеуніктік-бюрократтық аппаратты сақтаумен, мемлекеттік аппаратты жиі түрде тазалаумен, көпшілік жалпы халыққа мұң шағу, халықтық батырлар тарихымен (Латын Америка елдеріне тән, мысалға, Чилидегі Пиночет режимі) сипатталады.

Әскери-бюрократтық режим – режимнің негізгі күші ретінде қоғамның барлық саласына араласатын әскер мен бюрократтық аппарат алға шығады. Әскер мемлекеттік аппараттың бір бөлігі болып саналады. Режимге түрлі экономикалық элита арасында жалтару қасиеті тән (Франциядағы Луи Бонапарт режимі, 1926-1974 жж. Португалия).

Жарысушы олигархия – пассивті әлеуметтік база негізінде құралады. Аралық режим. Өтпелі мазмұнға ие. Демократиялық фасадты сақтауға тән: Парламент, партия, сайлау. Бірақ саяси үдерістен көпшілік халықты шектейді, түрлі ценздің болуы. Өзара бәсеке экономикалық элиталардың кескінін береді (Англия 1688-1832 жж., Колумбия)

Сонымен бірге саяси режим мемлекеттік басқару құрылымының нысаны мен оны жасаудың әдісін толыққанды анықтамайтынын атап кетуге тиіспіз. Соңғысы, ең алдымен, осы құрылымдардың шынайы қызметіне, билік органдары жұмысының жариялылығына, билеуші топты таңдау жұмысына, саяси партиялар қызметіне, түрлі әлеуметтік топтардың іс-жүзіндегі рөліне, заңдылық деңгейіне, қоғамда қалыптасқан саяси мәдениет ерекшелігі мен саяси дәстүрге байланысты.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттің әлеуметтік негізі не?
2. Саяси режимдерді топтаудың түрлі белгілері.
3. Саяси демократиялық режимдердің ішінен мына түрлерін
4. Өкілетті демократияның негізгі қағидаттары.
5. Демократиялық режимдердің түрлері.
6. Саяси тоталитарлық режимдердің түрлері

6. МЕМЛЕКЕТТІҢ ҚОҒАМДЫҚ ҚЫЗМЕТІ

6.1 Мемлекеттің қоғамдық қызметінің мәні

Мемлекет – адамдардың өмір сүруінде анықтағыштық қызмет атқаратын маңызды саяси-құқықтық құбылыс. Онымен іс жүзінде адамзат өркениетінің қалыптасуы мен дамуы байланысты. Мемлекеттің қоғамдық қызметінің мәні, ресми түрде болса да барлық азаматтардың жалпы еркіндігін бейнелей отырып, жалпы қоғамның мақсатты ойлауына, ұйымдасуына және реттеліп отыруына ықпал етуінде.

Сол себептен мемлекеттің қоғамдық қызметті жүзеге асырудағы деңгейін анықтайтын екі аспектіні атауға болады:

- біріншісі – азаматтардың жалпы мұқтаждықтарын, қызығушылықтарын, мақсаттары мен еркіндігін мемлекеттің қаншалықты іске асыратыны;

- екіншісі – мемлекеттің іс жүзінде қоғамдық үдерістерді қалай басқаратыны және қоғамдық дамуды қалай қамтамасыз ететіні.

Мемлекет қоғамның әмбебап ұйымы ретінде барлық азаматтардың қызығушылығындағы қоғам өмірінің алуан түрлі салаларын басқара отырып, қоғамдық маңызды істерді шешеді. Тап осы мағынада мемлекеттің тек *жалпыға ортақ игілік үшін* және тек қоғамның қызығушылығы үшін ғана пайдаланылатын мүмкіндіктері мен өкілеттігі бар. Мемлекет өзінің маңызына байланысты жалпы қызығушылықты сақтауды қамтамасыз ететін институт болып табылады. Өз уақытында *Платон* саясатқа байланысты: «Саясат дегеніміз – бірге өмір сүру өнері» деп, маңызды мақсаттардың жүзеге асырылуына бағытталған, қоғамды әр текті саяси және экономикалық қызығушылықтармен біріктіретін мемлекеттің, мемлекеттік саясаттың маңызды интеграциялық қызметін атап көрсетті [Основы политологии, 1996].

Мемлекет бір уақытта *қоғамның әлеуметтік-саяси төрешісі* қызметін де атқарады. Бұл ұйымның ерекше сипаттарының бірі. Мемлекет-төрешінің қызметі қоғамның асимметриялық құрылымымен байланысты. Яғни, әр түрлі топтар мен жекелеген тұлғалардың бірыңғай бола бермейтін өзіндік қызығушылықтары болады. Осы тұста тұлғалар мен топтарға жалпыға ортақ құндылықтарды: байлық, денсаулық сақтау, білім беру, әлеуметтік қамсыздандыру және т.б. бөлудің ортақ ережесін қалыптастыратын төрешінің қажеттілігі пайда болады. Төреші іске араласу құқығы бойынша осы бөліністі бақылайды және барлық қоғам қызығушылығына сай, әлеуметтік әділдік пен тұрақтылықты ескере отырып дәлдеп түзетеді. Мемлекеттің әлеуметтік-саяси төрелігінің ерекшелігі, төреліктің барлық қоғам атынан бақылау түрінде және сол қоғамның өз қызығушылығына сай жүргізілуінде. Осы мағынасында

мемлекет әлеуметтік бейтарап институт болып табылады және кез-келген ықпалға қарсы тұрып, өзіне жасалған әрекеттерді бейтараптандырады. Әлеуметтік-саяси төрелік жасай отырып мемлекет біреулерге кепілдік (жәрдемақы, зейнетақы) берсе, екінші біреулер үшін шектеу (мысалы, Египет, Жапония және т.б. елдердегідей жер иеленуге шек қою) қояды.

Мемлекет таластарды (ұлттық, таптық, діни және т.б.) шешуде де төрелік жасайды, әлеуметтік жүйенің негізін сақтап қалатын келісім түрлерін іздейді. Төрелік векторы нақты және құбылмалы жағдайларға байланысты.

Ақырында, мемлекет өзінің қоғамдық қызметін жүзеге асыруда *қысым көрсетуге заңды құқықты қолданады*. Бұл қылмыстық жаза қолдану, әкімшілік, мүліктік және басқа да жазалау шараларында көрініс табады. Қарсыласушы күшпен шиеленісті күрес орын алған төтенше жағдайларда төреші мемлекет ерекше түрдегі шешім қабылдайды: төтенше жағдайлар енгізеді, егерде мемлекеттің тұрақтылығына нұқсан келтірілетіндей жағдай қалыптасса, нақты партиялар мен бірлестіктердің жұмысы тоқтатылып, демонстрацияларға, митингтерге және т.б. шек қойылады. Заңды қысым барлық қоғам атынан заңнамада белгіленген ережелерді бұзған тұлғалар мен топтарға қолданылады.

Қоғамдық дамудың маңызды мәселелерін шешудегі қоғамдық істерді басқаратын қоғамдық рөл, ақырында жеке тұлғалардың, элитаның, әлеуметтік топтардың жалпы алған барлық қоғам қызығушылығын қанағаттандыруға бағытталған мемлекеттік қызмет арқылы жүзеге асырылады.

6.2 Мемлекеттің ішкі және сыртқы қызметтері

Мемлекеттің қызметі – қоғамдық істерді мемлекеттік басқаруда белгілейтін және оның мәнін білдіретін мемлекеттік әрекеттің негізгі бағыты [Мамут, 1999].

Мемлекет қызметі мемлекет дамуының барлық кеңінде мемлекеттің алдына қойылған негізгі міндеттер мен оларды жүзеге асырудағы басты амалдарға байланысты белгіленеді. Бұл міндеттердің мазмұны ішкі және сыртқы факторлар бойынша айқындалады. Мемлекеттің ішкі немесе халықаралық аренадағы жағдайын басқарудағы міндеттердің түріне қарай мемлекеттің ішкі және сыртқы қызметі ажыратылады.

Мемлекеттің ішкі қызметі – қоғамның ішкі өмірін басқаруға байланысты мемлекет әрекетінің негізгі бағыты [Пикулькин, 1997].

экономикалық – мемлекеттің экономикалық саясатты жасауы мен үйлестіруі, яғни мемлекеттің экономикалық дамуының қолайлы стратегиясы мен тактикасы мен қоғамның экономикалық өміріндегі азаматтардың және олардың ұйымдары арасындағы қарым-қатынасты реттеу;

саяси – саяси қызығушылықтарын жүзеге асырудағы азаматтар, әлеуметтік топтар, таптар мен ұлттардың арақатынасын реттеу, қоғамның әртүрлі қызығушылықтарына үндестік орнату;

әлеуметтік – мемлекеттің әлеуметтік саясатын дайындау, қоғамның әрбір мүшесінің қалыпты өмір сүруіне жағдай жасау, қоғамдағы алатын орнына байланысты әлеуметтік топтар мен азаматтар арасындағы қарым-қатынасты реттеп отыру;

құқықтық – заң шығару қызметін жүзеге асыру (құқықтық актілердегі нормаларды дайындау, қабылдау және жариялау), құқықтық қолдану (заңдарды және басқару сипатындағы әр түрлі мәселелерді орындауға байланысты құқықтық қолдану актілерін қабылдау амалымен құқықтық нормаларды жүзеге асыру), құқықтық қорғау (адам мен азаматтың құқығы мен еркіндігін қорғау, құқық бұзушылыққа ескерту және оларды заң жүзінде жауапқа тарту және т.б.);

экологиялық – соңғы кездері мемлекеттің негізгі қызметтері санатына қосылған адамдардың қоршаған ортаны пайдалануын реттеп отыратын қызмет түрі.

Мемлекеттің сыртқы қызметі – мемлекеттің халықаралық деңгейдегі әрекетінің негізгі бағыты:

қорғаныс – мемлекетті сырттан келетін тәуекел мен әскери басқыншылықтан қорғау;

дипломатиялық – басқа мемлекеттермен, халықаралық құқық субъектілерімен тиімді қарым-қатынасты ұстану, халықаралық деңгейде ел атынан әрекет ету;

сыртқы экономикалық – халықаралық деңгейде мемлекеттермен және мемлекеттер тобымен екі жақты тиімді экономикалық ынтымақтастықты дамыту, халықаралық еңбек бөлінісіне қатысу, жаңа технологиялармен алмасу, тауар айырбасты басқару, ақша-несие байланысын дамыту және т.б.;

сыртқы саяси – әлемдік құқықтық тәртіпті ұстану, ғаламдық келіспеушіліктердің алдын алу мақсатына байланысты халықаралық жалпы құқықтық нормаларды сақтауды қолдайтын қызмет түрі;

мәдени-ақпараттық – мемлекеттер арасындағы мәдени ынтымақтастық және өзара ақпараттық алмасулар;

ғаламдық ынтымақтастық – заманауи ғаламдық мәселелерді шешудегі ынтымақтастықтар (экологиялық, энергетикалық, демографиялық және т.б.) [Пикулькин, 1997].

Н.И. Глазунова мемлекеттің негізгі қызметтеріне мына төменде аталғандарды жатқызады:

- қоғам мен оның аумағының тұтастығын және тұрақтылығын қамтамасыз (сақтау) ету;

- реттеліп отыратын қоғамдық қатынастардың көмегімен өзара байланысты, сәйкестендірілген және бірге әрекет ететін заңдық құралдардың жиынтығы түріндегі құқықтық жүйе құру және қамтамасыз ету;

- қоғамдық өмірдегі барлық салалардың дамуын қалыптастыру және қамтамасыз ету;

- билік пен қоғам арақатынасындағы құқықтық заңдылықты қорғау, адам және азамат құқығы мен еркіндігінің кепілдігі;

- қоғамның әлеуметтік таптары қызығушылықтары мен қажеттіліктерін үйлестіру, оның дамуындағы басымдықтарды анықтау;

- әлемдік қауымдастықта жалпы ұлттық қызығушылықтарды қамтамасыз ету [Глазунова, 2003].

Мемлекеттің көптеген қызметтері оның құқықтық нысанына байланысты емес, бұған мысал ретінде сыртқы тәуекелден қорғануды келтіруге болады. Мемлекеттің өзге де қызметтері үшін оның негізі болып мемлекеттің әлеуметтік және мақсатты бағыттары саналады.

Жалпы алғанда мемлекет қоғамдық өмірді қолдау барысында әр алуан қызметтерді жүзеге асырады және бұлардың барлығы қандай деңгейде болғанына қарамастан басқаруға байланысты, ол жүйе және басқару аппараты арқылы орындалады. Жалпы мағынасында алып қарасақ, мемлекеттік басқару қызметі іс жүзінде мемлекеттік қызметтерді қамтиды, сондықтан менеджменттік көзқарас бойынша, *мемлекеттің қызметі дегеніміз – басқару қызметінің жиынтығы.*

Мемлекеттің басты басқару қызметтеріне басшылық, үйлестіру, ұйымдастыру, бақылау, әлеуетті дамыту мен қорғау мақсатында шешімдер қабылдау, құрылымы мен қызметін тәртіпке келтіру, азаматтардың қауіпсіздігін қамтамасыз ету, олардың сан қырлы өмірінің үйлесімді шарттарын құру жатады.

Мемлекеттік басқарудың ерекшелігіне ықпал етуші оның сипаты мен осы басқару арқылы қамтылған қоғамдық құбылыстардың көлемі. Мемлекеттік ықпал етудің мәні саяси мағынада – қоғамдық істерді шешу, *жалпыға ортақ маңызды мақсаттарға жетуде* қоғамның жұмылдырылуы, тек жеке азаматтар мен әлеуметтік топтардың ғана емес, сонымен қатар жалпы қоғамның қажеттіліктерін қанағаттандыру.

Мемлекеттік ықпал етуде мемлекеттік құқық қорғау органдарының күшін пайдалана отырып, заңды қысым көрсету кезінде амалдар мен әдістерді қолданудың маңызы өте зор.

Мемлекет күрделі (құрамы мен байланыс түріне қарай) және көп қырлы (қызметі бойынша) қоғамдық құбылыс бола отырып, мемлекеттік басқаруға *жүйелілік* қасиетін енгізеді. Аталған қасиетсіз мемлекеттік басқару қызмет ете алмайды. Бұл бойынша көптеген мемлекеттік органдар мен өзге де құрылымдар, бірқатар лауазымды тұлғалар мен басқа да

қызметкерлер және миллиондаған адамдар әрекет етеді. Мемлекеттік басқару толып жатқан басқару шешімдері мен әрекеттерінен тұрады. Тек жүйелілік қана мемлекеттік басқаруға қажетті келісімділікті, үйлесімділікті, қызмет бабындағы сыйластықты, мақсаткерлікті, ұтымдылық пен тиімділікті бере алады. *Ұйымдастырылған тұтастық* мемлекеттік басқару жүйесіндегі бар байлығы және қасиетімен қоса, мемлекеттік басқарудың тәжірибесі үшін де өте өзекті болып табылады. Көптеген қиыншылықтардың мемлекеттік басқаруды ұғынуда емес, оны қолдануда кездесетіні кездейсоқ жайт емес.

Мемлекеттік басқаруды зерттеу барысында жүйелі түрде амалдау оны бірқатар күрделі жүйелерді іске асырушы ретінде ұғынуға септігін тигізеді. Олардың қатарына мыналар кіреді:

- 1) басқару жүйесі – мемлекет басқаруды анықтаушы субъект ретінде;
- 2) басқарылатын жүйе – мемлекеттік әсерге басқару нысаны ретінде ұшыраған тұтас қоғам және оның құрамдас бөліктері;
- 3) әрекеттестік жүйесі – әр түрлі: тікелей және кері, тік және көлденең, бағынатын және қолдайтын т.б байланыстарды орнататын мемлекет пен қоғамның әр алуан институттары.

Нарықтық экономика талаптарына сай бізде бірқатар жаңа қызметтер пайда болды:

1. Қазақстан Республикасының мемлекеттілігін қалыптастырудың тиісті белгілерін жасау (шекара, азаматтық, заңдар, қаржы, ақша, т.б.).
2. Жеке-меншіктің әралуан түрлері арасындағы байланысты нығайту мен дамыту үшін ұйымдық-құқықтық талаптар дайындау, заманауи нарықтық экономиканың құрылуы.
3. Мемлекет пен қоғамды берік және сенімді десократизммен қамтамасыз ететін қоғамдық институттарды күшейту және өрістету, жаңа саяси жүйенің қалыптасуы.
4. Конституцияда көрсетілген кешенді құқыққа, азаматтардың еркіндігіне, адамдардың тұрмыс халінің көтерілуіне, ғылым мен білімнің дамуына, қоршаған ортаның қорғалуына және т.б. кепіл болатын әлеуметтік және әкімшілік-құқықтық реттеушілерді құру.

Мемлекеттік басқару қоғамда орын алған алуан түрлі ресурстардың: материалдық, зияткерлік, қаржы, ақпараттық, күш, демографиялық және т.б. барлығын пайдалану мүмкіндігін көрсетеді.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттің қоғамдық қызметті жүзеге асыру аспектілері.
2. Мемлекеттің ішкі қызметінің түрлері
3. Мемлекеттің сыртқы қызметінің түрлері.
4. Мемлекеттік басқарудың жүйелілік қасиеті.

7. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ТҮРЛЕРІ МЕН ҮЛГІЛЕРІ

7.1 Мемлекеттік басқару түрлері

Әртүрлі белгілері бойынша (деңгейі, саласы, сипаты мен басқарудың көлемі) мемлекет қолданатын мемлекеттік басқару түрлерінің әр алуан тәсілдер жиынтығы мен басқару әдістерін көруге болады.

Мемлекеттік басқаруда негізге алынатын мәселелердің бірі – адам мен қоғамның объект және субъект ретіндегі басқаруда алатын рөлі мен орнына байланысты туындайды. Басқарудың барлық түрі басқарудағы *объект пен субъекттің өзара қарым-қатынасы* нәтижесінде көрініс табады. Тікелей және кері байланыстардың қарқыны басқарудағы субъект пен объекттің сипатына тәуелді. Сондықтан мемлекеттік басқаруды белгілеріне қарай *демократиялық және авторитарлық* сипатқа бөлуге болады. Егер басқарудың тікелей байланысы (командалық ақпарат) басымырақ болып, ал кері байланыс тетігі әлсіз дамыса немесе іс жүзінде жарамай қалған жағдайда мұндай сипатты авторитарлық басқару деуге болады. Егер де кері байланыс тетігі тікелей байланыспен қатар дамыған болса, онда демократиялық басқару сипаты көрініс табады.

Орталық (биліктің орталық органдары) мен жергілікті билік органдарының бір-бірімен қарым-қатынасы сипатының негізінде субординациялық және координациялық басқару ажыратылады.

Координациялық басқару бірыңғай орталық билік органдарымен қатар толық немесе жарым-жартылай дербестікке қабілетті шеттегі билік органдары қалыптасқанда федерация немесе конфедерация нысанында жүзеге асырылады.

Субординациялық басқару унитарлық мемлекетке тән шеттегі билік органдарының әкімшілік орталыққа тәуелділігі, басқарудың кіші органдарға ықпал етуі, яғни жоғарыда тұрған басқару органдарынан келіп түскен бұйрықты орындауға мәжбүрлеуі негізінде қалыптасады.

Белгілері бойынша жеке меншік нысандарын пайдалануда басқару үшке бөлінеді:

- республикалық;
- жергілікті;
- жеке меншік (бірлескен).

Басқарылатын нысанға әсер етуде басқару салалық (қызметтік) және аумақтық болып екіге ажыратылады.

Салалық (қызметтік) басқару – тікелей орталықтан кәсіпорынға дейінгі тең байланыстың болуын қалайды. Бұл салалық министрліктер тарапынан орындалады, салалық министрліктер әр алуан салада жалпыға ортақ техникалық саясатты жүзеге асырады, қажетті ішкі салалық және салааралық сәйкестікті қамтамасыз етеді. Постиндустриялық дамуға

өткенде салалық басқару рөлінің төмендегені байқалды, себебі жоғары технологиялардың дамуы салааралық басқаруды қажет етеді. Мұнда алдыңғы қатарға акционерлік негізде қызмет ететін мемлекеттік холдингтер шығады («Самұрық-Қазына» Ұлттық әл-ауқат қоры, «ҚазАгро» Ұлттық Басқарушы Холдингі және т.с.с.).

Аумақтық басқару өндірісті тиімді орналастыруға және мамандандырылуын тереңдетуге, олардың экономикалық және әлеуметтік дамуының деңгейін теңестіруге, сонымен қатар кешенді дамытуға бағытталған. Аумақтық басқару биліктің орталық және жергілікті өкілеттіктері арасындағы көлемді шектеуімен қамтамасыз етіледі.

Басқару уақыт шеңберінің ауқымына байланысты стратегиялық, тактикалық және жедел болып бөлінеді.

Стратегиялық басқару қоғам дамуы мәселелеріне байланысты жекелеген немесе жалпы бағыттар, салалар, нысандар, аумақтар бойынша ұзақ мерзімге арналған бағдарды анықтайды, мақсаттарды, міндеттерді, қоғамның даму стратегиясын белгілейді және басқарудағы әрбір бөлім қызметіне бағыт-бағдар береді. Стратегиялық басқарудың негізі стратегиялық жоспарлар, даму тұжырымдамасы және ұзақ мерзімді мақсаттарға жетуге арналған әдістер мен тәсілдер сияқты басқа да құжаттар танылады.

Салалық стратегия: ғылыми сыйымды салалардың дамуы мен ресурс жинақтаушы технологияны пайдалануға бөлінсе; *қызметтік стратегия*: құнсыздандуды жою, инвестициялар тартуға; *жалпы саяси стратегия*: тұрақтандыру, қайта құру, әлеуметтік- бағдарлы саясат және т.б. қамтиды.

Тактикалық басқару – белгіленген мақсаттарға жетуде жүзеге асырылатын нақты әрекеттер. Бұл қысқа мерзімді басқару, базадағы ақпараттарды белгілі уақыт аралығында стратегиялық жоспар бойынша қол жеткізген жетістік көрсеткіштерімен әрдайым салыстырулар жүргізу. Кейде стратегиялық жоспар көрсеткіштеріне түзетулер енгізіледі, егер бұрын сонды ескерілмеген факторлар шығып жатса, онда кейбір мақсаттар қайта қараудан өткізіледі.

Жедел басқару қаламаған міндеттерді қабылдамаудың нәтижесінде пайда болған ағымдық немесе жаңа пайда болған мәселелерді шешуге арналған. Мұнда нақты саны жағынан өлшенетін бағдарлар қойылады және жағдайға байланысты ыңғай жасалады, яғни қалыптасқан жағдай бойынша қолайлы нұсқа таңдалады.

Ситуациялық басқарудың ерекше түрі *дағдарысқа қарсы басқару*. Дағдарысқа қарсы басқару – кәсіпорынның банкротқа ұшырау тәртібін және ескерту шараларын жүргізу үшін енгізіледі, ол кәсіпорындық жүйеге жатпайтын органдар тарапынан орындалады және мәжбүрлі және сыртқы болып бөлінеді. Сонымен қатар, төрелік және конкурстық басқарушы

арқылы, мердігерлік келісімшартқа байланысты борышкер кәсіпорынды басқаруды қамтиды.

Кәсіпорындардың бәсекеге қабілеттілігін сақтау үшін кейде *сенімді басқару* енгізіледі. Бұлар иелік қызметінің басқару қызметінен бөлінуін көрсетеді, келісім-шарттағы тұлғалар тарапынан мемлекеттік басқару органымен жүзеге асырылады және кәсіби басқармаларға әлеуметтік басқармалар арқылы өзгертіледі. Мемлекетпен қарым-қатынас өктемділікпен емес, керісінше келісім-шартқа сәйкес ресми тендік жағдайда қалыптасады.

Мемлекеттік ықпал етуде әкімшілік және экономикалық әдістер қолданылады.

Әкімшілік ықпал ету – нұсқаулы мәжбүрлеу әдістері арқылы басқарылатындардың қызығушылықтарына ықпал ету, яғни олардың пікірінсіз рұқсат беру, тыйым салу, тәртіптік санкциялар қолдану және т.б. Әкімшілдік кез-келген басқару ықпалына қажетті компонент болып табылады, дегенмен олардың ауқымы әр түрлі болуы мүмкін. Атқарушы органдардың құрылымында олар өзіндік мағынаға ие және тағайындау арқылы жүзеге асырылады, яғни жұмыстан босатылу, мадақтау, лауазымды адамдарды жазалау және т.б. Сонымен қатар экономикада мұның кері әсері де бар (әкімшілік әдістер арқылы нарықтық тетіктерді алмастыру).

Экономикалық басқару – экономикалық қызығушылықтар арқылы басқару нысанына жанама әсер ету. Демек, шаруашылыққа байланысты заң шығару, қаржы, ақша, несиеге байланысты мемлекеттік саясат бойынша ықпал ету. Бұл жағдайда тікелей нұсқаулы мәжбүрлеу болмайды, басқару нысаны әрекет ету түрін таңдауда еркін болып саналады, бірақ олардың заң шығаруға қайшылығы туындаған жағдайда экономикалық санкциялар қолданады (мысалы, салық төлемегені үшін айыппұл салу). Экономикалық басқару әдетте қызмет түрінің саласы мен өрісі бойынша бөлінеді.

7.2 Мемлекеттік басқарудың үлгілері

Тарихи типология бойынша мемлекеттік басқарудың дәстүрлі және тиімді үлгісі ажыратылады.

Дәстүрлі қоғамға тән мемлекеттік басқарудың дәстүрлі үлгісі келесі түрлерге бөлінеді:

- 1) тарихи қалыптасқан басқару тәртібі;
- 2) мекемелердің аралас сипаты мен бөлінбейтін қызмет сатысы (барлық құрам бойынша);
- 3) кәсіби бюрократтың болмауы;
- 4) дәстүрлі үкіметтің діни сауаттылығы;

5) шенеунік міндеттеріндегі нақты уақыт тәртібі мен кеңсе істерінің мамандануы.

Мемлекеттік басқарудың тиімді үлгісі жаңа заманда қалыптасуын бастады және сипаттары бойынша мынандай нақты түрлерге бөлінеді:

1) мемлекеттік басқарудың барлық жүйесінде тиімділікті арттыру;

2) басқару институттары қызметінің уақыт тәртібін, нұсқаулықтар мен әкімшілік ережелерді бақылайтын құқықтық нормалардың нақты жүйесі;

3) мекемелер мен оларда қызмет ететін шенеуніктердің, басқару деңгейінің ресми иерархиясы;

4) әкімшілік аппараттың жоғарғы қызметі деңгейінің саралануы, басқарудың қызметтік үлгісі;

5) мәртебені, материалдық жағдайды және бюрократтық әртүрлі топтардың қызмет бойынша жоғарылауын ретке келтіріп отыратын нақты қағидаттардың болуы;

6) корпоративті психологиясы бар шенеуніктердің айрықша тобы түріндегі кәсіби бюрократтықтың қалыптасуы;

7) шенеунік міндеттеріндегі нақты уақыт тәртібі мен кеңсе істерінің мамандануы.

Мемлекеттік басқарудың барлық түрлері мемлекеттің нақты қызметтері барысында көрініс табатын мазмұны, көлемі мен нысаны тәрізді мемлекеттің нақты түрінде, әлеуметтік жағдайында ескеріледі, тарихи дамуы аумағы арқылы анықталады. Мұнда ең бастысы – қажеттілік сәйкестігі, қоғамның қызығушылықтары және мемлекет мүмкіндіктері балансына қол жеткізу.

Сонымен, XX ғасырда мемлекеттік қызмет көлемі біртіндеп кеңейіп, мемлекеттің қоғамдық рөлі жоғарылады. Әсіресе мұндай көрсеткіш «мемлекеттің жалпыға ортақ игілігі» кезеңінде көрініс тапты. Кейде мұндай көрсеткіштер мемлекеттің басқару мүмкіндіктері мен қоғамның қажеттіліктері арасындағы баланстың бұзылуына алып келеді. Мысалы, «әлеуметтік мемлекет» үлгісін тарату мемлекет қызметінің барлық орындарында кеңейтіліп, экономикалық өсу кезеңінде мемлекет экономикалық және әлеуметтік тұрақтылық факторы ретінде қарастырылды және де бұл мемлекеттік басқаруда нақты «әлеуметтік» үлгіні, мемлекеттер мен қоғам арасындағы өзара қарым-қатынасты қалыптастырды.

Кірістер мен шығындар жөніндегі мемлекеттік саясат мақсатты түрде жалпы экономикалық шарттарға ықпал етуі қажет, экономикалық дағдарыс пен жұмыссыздықтан аулақ болу үшін экономикалық конъюнктураның тұрақсыздық қалыпқа келтіріліп отырылуы тиіс. Мемлекет өзіне өтемақы ретінде «нарықтық тетіктен бас тарту» қызметін алды. «Нарықтық тетіктен бас тарту» тезисінің негізінде мынандай болжам жатыр. Яғни, жеке экономика өз шығынын өзі өтей алмаған

жағдайда мемлекет оны қажетті игіліктермен қамтамасыз етуі қажет, мұнда денсаулық сақтау, тәрбие, білім беру және т.б. жөнінде айтылып отыр. Бұл қызметтерге бірте-бірте қоғамның табиғи қорларын сақтау, қоршаған ортаны қорғау (экологиялық қызмет) саласындағы міндеттер де қосылды. Әдетте нарық бұл сала төңірегінде белсенділік танытпайды, себебі бұл шаруашылық шығындар калькуляциясына жатпайды. Нәтижесінде мемлекет өзіне тек әлеуметтік және экономикалық қауіптен тегіс қорғайтын қызметті ғана алған жоқ, сонымен қатар, қоғам дамуы мен технологияның салдарынан болатын «тәуекелдің сіңісуі» қызметін де алды.

Мемлекеттік қызметті ұлғайтуға деген бетбұрыс билік мүмкіндіктеріне талапты көтерді, яғни мемлекеттік басқару орталығына шешім шығару және төменгі құрылымдар үшін сәйкестендірілген жүйе дайындау қажеттігін анықтау сияқты міндеттер қойылды. Мемлекеттік міндеттердің күрделене түсуі іс жүзінде барлық жердегі «әлеуметтік реформизм» саясатының құлдырауына және Батыстағы «консервативті революция» толқынының тууына (тетчеризм, рейганомика және т.б.) алып келді.

Аталған құбылыстың себептері жайындағы пікірталастар мемлекеттің қызметтік «шекарасы» жөніндегі нақты қорытындыларды қалыптастырды. Мұның себебі тек мемлекеттің қаржы ресурсының шектеулілігіне ғана байланысты емес, сонымен қатар мемлекет пен нарықтық экономика арасындағы қарым-қатынасқа, мемлекеттік әрекеттердің жүйесіне де байланысты болып табылады. Нарық тетігінің бұзылуы мемлекет тарапынан тек кейін қалған күндермен өтеледі. Мемлекеттік мекемелер жұмыстың болашаққа арналған жоспарын жасай алмайды, сонымен бірге, осы сала бойынша басқару жұмыстарын да жүргізе алмайды. Бұл дегеніміз нарық дербестігі мен қоғамдық топтардың мемлекеттік шешімдерге, атап айтқанда, мемлекеттің саясатта бас тартуы сияқты шешімдеріне ықпал етуі. Сондай-ақ мемлекеттің қоғамдық игілікті жасау тиімділігі де күмән тудырады, бұл баға және сапа сәйкестігінде («мемлекеттің экономикадан бас тартуы») байқалады және кейбір проблемалы аумақтарда да мемлекеттің қоғамдық игіліктерді жеткізуді қамтамасыз ету қабілетіне шүбә келтіріледі.

Осылайша, мемлекеттің басқару үлгісінің заманауи сипаты көп жағдайда мемлекет пен азаматтық қоғам арасындағы қарым-қатынасқа байланысты анықталады.

Мемлекеттік басқарудың ықпалды жүйесі жайында мынандай жағдайларда, егер де бұл жүйе өздігінен тұйықталмаған болса, қайта керісінше әрдайым қоғамдық жүйемен, азаматтық қоғам институттарымен тиімді қарым-қатынас орнатса ғана толық әңгіме қозғауға болады. Тек осындай өзара әрекеттестік арқылы азаматтық қоғам демократиялық үдерістерге әсер етеді, халықтың азаматтық белсенділігін арттырады және

осыған байланысты мемлекеттік құрылымдардың әлеуметтік-бюрократтық кедергілеріне тосқауыл қояды.

Дамыған және қуатты демократия тек азаматтардың мемлекеттік билікке әсер етіп, оны бақылай алу мүмкіншілігі бар жерлерде ғана болуы мүмкін. Бұл саяси жүйе мен азаматтық қоғам арасындағы қарым-қатынасты қалыптастырады. Саяси жүйенің демократизмі сияқты азаматтық қоғамның кемелденуі де кеңдігі мен өзара қарым-қатынас қарқыны бойынша шамалас болып келеді.

Бұл мағынасында мемлекет пен азаматтық қоғам қарым-қатынасының үш түрін ажыратуға болады: «*тәуелділер*», «*бәсекелестер*», «*одақтастар*» [Козбаненко, 2002, с.62-63]:

1. Мемлекет пен қоғам арасындағы қарым-қатынас саяси институт ретінде мемлекеттің барлық билігімен сипатталады. Мемлекет айқын басымдылыққа ие. Бұл жағдайда қарым-қатынас билік жүргізу мен билікке мойынсұну қағидаты бойынша қалыптасады, жалпы алғанда қоғам азаматтардың бірлестігі емес, билікке мойынсұнушылар жиынтығы ретінде қарастырылады және осы тұста адамдардың бірлестігі түрінде оларды интегралдау қажеттілігі туындайды. Халықтың өздігінен әрекет етуін көбінесе билік органдары мемлекеттік құрылым негіздеріне қастандық жасау деп қарастырады. Мемлекет азаматтық қоғамға ықпал ету ауқымын кеңейтуге және оны бақылауға талпынады. Мұндай қарым-қатынас түрі мемлекеттік басқарудың дәстүрлі және авторитарлы түріне тән.

2. Қарым-қатынастың ауыспалы түрімен сипатталады. Бір-бірімен диалог құру арқылы мемлекет пен азаматтық қоғам бір уақытта көшбасшылыққа ұмтылады. Мұнда тек мемлекет қана азаматтық қоғамға ықпал ету ауқымын кеңейтуге ұмтылмайды, сонымен бірге соңғысы да тәртіпке келтіру институттарының құқықтары есебінен өзінің шексіз құқығының ауқымын кеңейтуге талпыныс білдіреді. Тарихи тәжірибе көрсеткендей екі нысан да бәсекелесті күрес үдерісінде саяси мақсат сәйкестігі пікіріне сүйеніп, заңнамалық нормаларды елемей мүмкін. Мемлекет волонтаристік үрдісті жиі көрсетеді, десек те азаматтық қоғам да тиімді амалдарды қолдана алады (мысалы, Ұлы француз революциясы кезеңінде).

3. Өркениеттің постиндустриялық даму кезеңінде мемлекет азаматтық қоғаммен арадағы қарым-қатынасы барысында қызметімен қамтамасыз ететін әкімшілік құрылым ретінде көрінсе, ал азаматтық қоғам мемлекеттің қызметін қолданатын клиент ретінде танылады. Мемлекеттік басқарудың маркетингтік деп аталатын бұл үлгісі мемлекет пен қоғам арасында қалыптасқан әріптестік қарым-қатынаспен сипатталады.

Осылайша, мемлекеттің маркетингтік тұжырымдамасы пайда болады. Оның пайда болуы қазіргі замандағы болып жатқан өзгерістердің

мемлекеттің қоғамдық рөліне және мемлекеттік басқарудың сипатына тигізетін әсеріне байланысты.

Осы орайда оның үш бағдары ажыратылады:

- 1) халық қызығушылығын есепке алмай тауар мен қызмет құру;
- 2) келешекте сұранысқа ие болатын қызмет түрін қалыптастыру;
- 3) маркетингтік бағдар – қызмет түрінің келешекте мазмұнын, көлемін және сипатын анықтайтын сұранысты зерттеу.

Мемлекеттік басқарудың маркетингтік үлгісі кезінде мемлекет көбінесе мемлекеттік сервистің жүйелік ұйымы ретінде, яғни «қызмет саласы кәсіпорыны» түрінде қарастырылады. Сол себепті бұл маркетингтік үлгінің бағдары клиент пен оның сұранымына, нақты мәселелерді шешудегі белсенді ықпал ету стилін ұстануына, қызметкерлердің іскерлігі мен қызметіндегі жаңашылдығына, құрылымның қарапайымдылығы мен кадрлардың кәсібилігіне және халық сұраныстарына келгенде сезімталдығына байланысты сипатталады.

Бақылау сұрақтары:

1. Орталық және жергілікті биліктің қарым-қатынасының негіздері.
2. Салалық және аумақтық басқару.
3. Басқарудың уақыт шеңберіне қатысты бөлінуі.
4. Ситуациялық басқару түрлері.
5. Мемлекет пен азаматтық қоғам қарым-қатынасының түрлері.

8. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ОБЪЕКТІЛЕРІ МЕН СУБЪЕКТІЛЕРІ, НЕГІЗГІ ӘДІСТЕРІ

8.1 Басқарудың субъектілері мен объектілері

Басқару дегеніміз әлеуметтік маңызды нәтижелерге жету мақсатында **басқарудың субъектісі мен объектісінің** мақсатты бағытталған іс-әрекеті.

Объективті шындық сияқты басқару да әмбебап құбылыс болып табылады. Себебі ол барлық қоғамда, барлық мемлекетте бар, адамдардың қоғамдық тіршілік әрекетінің барлық жақтарын қамтиды және адамзат өркениетінің барлық кезеңінде болды. Басқару мемлекеттен әлдеқайда «ересек». Басқару қоғамда оған деген қажеттілік туған жағдайда пайда болады.

Әлеуметтік басқару құбылысының негізгі таратушылары болып басқарудың **субъектілері мен объектілері** танылады. Олар нақты қауымдастықтарда әр түрлі көлемдерде әрекет етеді.

Басқару субъектісі – ол басқаларға қатысты басқарушылық, еріктік, интеллектуалды және адамгершілік шешімдер қабылдау биліктік өкілеттігі бар жеке тұлға немесе адамдар тобы (топтық басқарушы орган).

Басқару объектісі – басқарудың мақсатын материалдандыратын, басқару шешімін орындайтын, нәтижесінде нақты басқару жүйесінің әлеуметтік міндеттерін жүзеге асыратын жүйенің бір бөлігі болып табылады.

Басқарудың субъектісі мен объектісі ақыл-ой мен дене жұмысы, басқарушы және атқарушы жұмыстардың субъектісі ретінде бірін-бірі толықтырады. Бұл қарама-қарсылықтардың бірлігінде басқару жүйесінің диалектикалық бастамасы бар, өйткені басқарудың субъектісі мен объектісі – **басқарудың әлеуметтік жүйесі** деп аталатын теория жүзінде бөлшектелген тұтастық.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың теориясы мен тәжірибесінің негізгі түсініктері мынадай:

1. Мемлекеттік басқарудың субъектілері (кім басқарса, сол):

- мемлекет;
- мемлекеттік құрылым (ұлттық құқық нормаларымен бекітілген экономикалық, әлеуметтік және саяси-құқықтық қатынастар жүйесі);
- конституциялық құрылыс (Конституция арқылы қорғалатын экономикалық, әлеуметтік және саяси-құқықтық қатынастар жүйесі);
- егемендік (биліктің үстемдігі, тәуелсіздігі);
- мемлекеттік аппарат (Президент Әкімшілігі, Парламент, Үкімет, Конституциялық Кеңес, Жоғарғы сот, Орталық сайлау комиссиясы, Ұлттық Банк, Прокуратура);

- өкілетті органдар;
- сот жүйесі;
- министрлік;
- агенттік;
- комитет;
- мәслихат;
- әкімдік;
- әкім;
- өзін-өзі басқару органы;
- мемлекеттік қызметші (саяси, әкімшілік);
- мемлекеттік басқару кадрлары;
- азамат.

2. Мемлекеттік басқарудың объектілері:

- экономикалық-әлеуметтік салалар;
- мемлекеттік кәсіпорын;
- мемлекеттік мекеме;
- әкімшілік-аумақтық бірліктер.

Әрбір мемлекеттің мақсаты – экономикалық-әлеуметтік, әкімшілік-саяси құрылым салаларында мемлекеттік басқару жүйесінің қалыптасуына және қызмет етуіне көмек беретін, басқарудың экономикалық ынталандыру мен құқықтық реттеу тетіктерін жасау.

Сонымен, мемлекеттік басқарудың субъектісі – мемлекет болып табылады [Атаманчук, 2005].

8.2 Мемлекеттік басқару нысандары

Мемлекеттік басқару нысандары **құқықтық және құқықтық емес** деп бөлінеді.

Құқықтық нысандары – мемлекеттік органдардың және өкілетті тұлғалардың белгілі бір заңды нәтижеге алып келетін іс-әрекеті.

Құқықтық емес нысандары – ешқандай заңды нәтижелерге алып келмейтін әртүрлі ұйымдастырушылық іс-әрекеттің нысандары. Сонымен қатар, олар мемлекеттік органдардың мақсаттарына, атқарымына және өкілеттігіне оңтайлы жағдай жасауға бағытталған.

Басқарушылық шешімдерді дайындау, қабылдауда және іске асыруда құқықтық нысандар объективті түрде қажет. *Басқарушылық шешімдердің ресми нысандары болып табылатындар:*

- заңдар;
- жарлықтар;
- қаулылар;
- бұйрықтар және т.б.

Басқарушылық шешімдердің сипатына және ерекшеліктеріне қарай заңды емес түрінде ұйымдастырушылық іс-әрекеттің бірнеше түрінің кездесуі мүмкін.

Мемлекеттік басқарудың әдістерінің негізі, басқарудың объектілеріне тікелей биліктік әрекет етуінен тұрады. Әдістер, басқарушылық іс-әрекеттің мазмұнын ашатын қызметтерден ерекшелігі, олар басқарылатындардың санасына, іс-әрекетіне әсер етуге арналған болатын.

Саясаттың мемлекеттік басқарудағы рөлін бағалауда екі қарама-қарсы әдіс кездеседі:

1) саясатты мемлекеттік аппарат істеріне араластырмау, сол себепті оның рөлін ықшамдау;

2) биліктің жоғарғы органдары қалыптастырған, саяси курсты жүзеге асырушы тетік деп қарастыру.

Бірінші – ұстаным алдыңғы қатарға еркін нарықты және экономикалық реттеу әдісін шығарады.

Екіншісі – орталықтанған жүйені құруға және әкімшілік әсер етуді күшейтуге бағытталған [Введение в государственное управление, 1998].

Бірақ, жиі болып тұратындай, ақиқат қашанда орта шамада болады.

Мемлекеттік басқарудың әдістері: экономикалық, әкімшілік, идеологиялық, моральді-этикалық, әлеуметтік психологиялық, ұйымдастырушылық, ақпараттық.

Экономикалық әдістерді қолдану басқарылып отырған объектілерге олардың меншік және ұйымдастық, құқықтық түріне басқару нысандарына қарамастан оларға жұмысының тиімділігін арттыру, ресурстарды оңтайлы қолдану, жаңа технологияларды игеру, қызмет ету нысандарын таңдауға мүмкіндік береді.

Идеологиялық әсер ету әдістері тұлғаны қалыптастыру, жаңа заман адамын тәрбиелеумен байланысты. Бұл әсер ету әдістері адамды ар-ұят, абырой, адамгершілік тұрғысынан тәрбиелеуге бағытталған.

Мемлекеттік басқару мен саяси басқарудың тығыз қарым-қатынасымен қатар өзіндік ерекшеліктері бар. Саяси басқару басқарушы режимнің және оның жеке құрылымдарының биліктік мүмкіншіліктерін сақтауға және күшейтуге бағытталуымен ерекшеленеді. Сонымен қатар, саяси басқару саяси ұстанымдар үшін топаралық күресте негізгі оңтайлы мемлекеттік шешімдерге негізделмейді. **Саяси басқаруда** мақсаттар нақты болмайды, және олар келісімге келуге негізделіп өзгеріп отыруы мүмкін. Әдістердің арасында келіссөздер, коалициялар құру, келісімге келу, үгіттеулер бар, кей кездері таза емес келісімдер де кездеседі.

Саясат белгілі бір дәрежеде сезімтал. Ол қоғамның пікіріне, қалың бұқараның көңіл күйіне, олардың мезеттегі ұмтылыстарына, болып жатқан құбылыстардың әсеріне оңай ұшырайды, қандайда бір

көшбасшылардың таңдауларына, әлеуметтік қызығушылықтарға және т.б. тәуелді. Басқару – атқарымды ұйымдастырылған және белгілі бір міндеттерді шешетін мақсаттандырылған әлдеқайда оңтайлы үдеріс. Мемлекеттік басқаруда мемлекеттік іс-әрекеттің нәтижелерін саралауға бағытталған оң білімдер басты рөл атқарады. Саяси басқаруда мемлекеттік іс-әрекеттің дұрыстығын және оның бағалау сипаттамасын анықтауға бағытталған нормативтік білімдер басты рөл атқарады. Оң білімдер тек мемлекеттің нақты бір саясатын саралау ғана емес, сонымен қатар, сол бағдарламаларды тәжірибеде іске асырушы мемлекеттік органдар мен олардың аппараттарының іс-әрекетін сипаттайды. Нормативті білімдер мемлекеттік институттардың басқару және шиеленістерді шешу әдістерін бағалаумен байланысты, яғни олар *шартты*, адамдар көзқарасына тәуелді.

Сонымен қатар, мемлекеттік басқарудың саясатпен және саяси басқарумен ортақ белгілері көп. Бұл ортақ белгілер мемлекеттің саяси институттық ерекшеліктерінен ғана емес, сонымен бірге оның ұйымдастырушылық іс-әрекетінің биліктік сипатына байланысты.

Көп ретте мемлекеттік басқарудың ұйымдық бірлігі ішінде үш құрылымдық сатыны көрсетеді:

- институционалды;
- әкімшілік;
- технологиялық.

Институционалды сатының баспалдақтары ұйымның мақсаттарын анықтап қоршаған ортаның өзгермелі талаптарын нақты ұйымдастырушы үдерістерге айналдырады. Бұл саты мемлекеттік басқару мен саяси басқару арасындағы өтпелі саты болып табылады. Саясаттың талаптары мен халыққа қызмет көрсету міндеттерін үйлестіре алу институционалды сатының маңызы болып табылады. Бұл ретте мемлекеттік ұйымдар жалғыз Президентке, Парламентке және т.б. есепті, облыстық және қалалық деңгейде әкімге (әкімдікке) және т.б. есепті деген қазіргі саяси жүйе мен пікірлердің сипаттамасын білу аздық етеді. Басқарушылар, саяси тағайындалушылар және мансапты шенеуніктер сияқты ұйымның ішіндегі және сыртында өмір сүретін әр түрлі күштердің әсеріне ұшырайды. Кей кездерде олар негізгі мақсаттарға қарсы келеді. Мемлекеттің іс-әрекеті көптеген адамдардың мүдделеріне әсерін тигізеді. Бұл басқа жергілікті биліктен, Үкіметтің басқа сатыларынан немесе мүдделі топтардан болуы мүмкін сайланбалы және әкімшілік қызметкерлер.

Мемлекеттік мекеме белгілі бір адамдардың, топтардың және ұйымдардың қоршаған ортадағы талаптарына жауап бере алғанда тиімді болып саналады. Яғни, әр мемлекеттік мекеме өзінің жеке саяси міндеттер кеңістігіне ие. Сол себепті институционалды саты мемлекеттік

ұйымдардың ең жоғарғы деңгейі. Бұл деңгейде ұйымның міндеттері мен жалпы саясаты анықталып, ол нақты мемлекеттік мекемелерге өмір сүріп жатқан саяси жүйенің ықпал етуінің негізгі каналы.

Мекеменің әкімшілік (орта) сатысы – іс-әрекет бағыты талдауға салынады және әр түрлі ұйымдастырушы басқарушы компоненттерден тұратын, атқарымды басқарудың саласы. Жүйелі түрде әкімшілік етудің кейбір компоненттері жайлы менеджмент саласындағы мамандар Гупик пен Урвиктің «Басқару ғылымы туралы жазбалар» (1937) атты еңбегінде айтылады. Олар жасаған жүйе POSDCORB деп аталады.

Бұл атау әкімшілік құрылу барысында қолданылатын басқарушылық іс-әрекеттердің бірінші әріптерінен құрылған:

- *жоспарлау (planning)* – әкімшілік шеңберінде басқарудың ортақ мақсаттары және қысқа мерзімді жоспарлар туралы түсінік;

- *ұйымдастыру (organizing)* – әкімшілікте төмен сатыларда тұрған бөлімшелерді ұйымдастыру;

- *қызметкерлерді басқару (staffing)* – мекемеге қызметкерлерді таңдап алу және дайындау, олардың іс-әрекетін нормативті реттеу және мотивациялау;

- *басшылық ету (directing)* - әкімшіліктің әр түрлі сатыларында келісілген шешімдерді қабылдау рәсімі;

- *үйлестіру (координация, coordinating)* – әкімшілік бірліктердің ішіндегі және бір деңгейдегі әкімшілік бірліктердің қарым-қатынасын реттеу;

- *ақпараттандыру (reporting)* – басқару сатысында төменде және жоғарыда тұрған қызметкерлер мен әкімшілік құрылымдарды қажетті ақпаратпен қамту;

- *бюджеттеу (budgeting)* – қаржыландыру және басқару шешімдерінің құнын анықтау.

Сол себепті осы деңгейде жұмыс істейтін әкімшілік қызметшілер бір жағынан, институционалды сатының талаптарына жауап беріп отыру және керек болған жағдайда өздерінің құзіретін қайта қарау керек, екінші жағынан, олар мемлекеттік қызметтің нақты тиімді талаптарын түсінуі керек [Лоутон, Роуз, 1993].

Бұл талаптар тікелей ең төменгі сатыда немесе мемлекеттік мекеменің технологиялық сатысында қалыптасады. Мемлекеттік ұйымның технологиялық деңгейінде мемлекеттік басқарудың қызметіне деген, әлеуметтік қажеттіліктерге нақты қанағаттану жүреді. Бұл қызметтер нақты өнімдерге (нәтижеге) айналып, бұл қызметтерді жалпы қоғам, жеке адамдар және олардың ұйымдары қолданады. Технологиялық деңгейде істердің көп бөлігі жоспарланған және бюрократтанған болып келеді.

Нәтижесінде, технологиялық сатыда мемлекеттік әкімшілік теориялық жағынан саясат шеңберіне енбейді. Ал институционалды

деңгейде мемлекеттік басқару саясаттанған және шиеленіскен ойлар, қызығушылықтар және мақсаттарды ескереді. Мемлекеттік басқарудың мамандандырыла бағытталған саласы әкімшілік деңгейде топтасқан және бұл деңгей өте қатты саясаттандырылған институционалды сатымен, саясаттан бөлек бюрократтанған технологиялық сатының арасында делдал болып табылады.

8.3 Мемлекеттік басқарудың басқа салалардан ерекшеліктері

Мемлекеттік басқарудың кәсіпкерлік саласындағы менеджменттен, яғни кәсіпкерлік басқарудан ерекшелігінің алты негізін көруге болады, олар:

- қоршаған орта;
- мақсаттар;
- ресурстар;
- ынта;
- жауапкершілік;
- басқарушыны тағайындау рәсімі [Глазунова, 2003, 30-34].

Қоршаған ортадағы ерекшелік. Мемлекеттік мекемелердің мақсаттары мен нәтижелеріне саяси (саяси партиялар арқылы және саяси көшбасшылар арқылы) және атқарымды (қызығушылық топтардың лоббистік іс-әрекеті арқылы) жүйелер өздерінің өкілдері арқылы үлкен әсер етеді. Сонымен қатар, мемлекеттік басқаруға қоғаммен және бұқаралық ақпарат құралдарымен ерекше қарым қатынас стилі тән. Ол қоғамның мемлекеттік мекемелерде болып жатқан істерді бұқаралық ақпарат құралдары арқылы білуге тырысуына байланысты.

Мақсаттардағы ерекшелік. Кәсіпкерлік саласында басқарудың, ең басты, ал кей жағдайларда жалғыз ғана мақсаты табыс болып табылады. Мемлекеттік басқаруда мақсаттар өте көп және егер олардың басты көзі саясат болса олар жалпылық сипатта болады. Оларды сандық жағынан анықтау өте қиын. Мысалы: тұрақтылық, заңдылық, тәртіп, қорғанысты қамтамасыз ету, әлеуметтік теңсіздікті азайту, кедейшілікпен күрес және т.б. Егер экономикалық мақсаттар туралы айтатын болсақ мемлекет «нарықтың көрінбейтін қолы» негізінде шешілмейтін мақсаттарды шешуге міндетті. Мысалы, сондай мақсаттарға кәсіпорындардың іс-әрекетін реттеу немесе оларға табиғи монополия (энергетика, коммуналды және пошта қызметі) жағдайында қызмет көрсету, сонымен бірге басқа жабдықтаушыларға қарағанда тұтынушылар (денсаулық сақтау, білім беру) алдында елеулі ақпараттық артықшылықтарға ие жабдықтаушыларды қадағалау жатады.

Мемлекеттік ұйымдардағы мақсаттар көп ретте қоғамда келтірілген құндылықтар негізінде пайда болған сыртқы детерминанттары бар сыртқы

міндеттер. Жоғарыдағыдай түсініктер табысты қайта бөлу аумақтарын анықтағанда ерекше орын алады. Бұл жағдайда қоғамдағы әділдік туралы түсініктер ең алдымен саяси және кейін әкімшілік шешімдердің қабылдануында басты фактор болып табылады. Коммерциялық мекемелерде мақсаттар ең алдымен мекеме ішінде пайда болады. Олар жеке мақсаттар ретінде пайда болып, кейін топтыққа және одан соң мекеме мақсатына айналады. Бұл үдеріс кейін кері жүреді.

Ресурстардағы ерекшелік. Кәсіпкерлікте серіктестер арасында қарым-қатынас ерікті келіссөздер арқылы жүрсе, мемлекеттік органдар заң негізінде міндеттеу құқығына ие және сол органдардың ресурстары азаматтардан табысының бір бөлігін заңды түрде алған және салық жинауды ұйымдастыру нәтижесінде жиналған ресурстардан тұрады. Сол себепті мемлекет және оның органдары саяси орынды экономикалық тиімділік пен әлеуметтік әділеттілік мәмілесіне негіздеп ресурстарды күштеп қайта бөлуді ұйымдастыра алады. Қаражатты мемлекет қол астына міндетті мобилизациялау бюджет қаражатынан қоғамға қажетті құндылықтарды (мәдениет, денсаулық сақтау, білім беру) қолдауға мүмкіндік берді.

Міндеттеуді ынталандырудағы ерекшелік. Мемлекеттік басқаруда негізгі қаржы көзі болып өкілетті, яғни саяси органдармен бөлінетін мемлекеттік бюджет болып табылады. Сол себепті ең басты ынта клиентті қанағаттандыру емес, керісінше сол қаржылық ресурстарды қамтамасыз ететіндерді (бөлетін және қайта бөлетін) қанағаттандыру болуы мүмкін. Жеке салада қаржы көздері бөлулерден емес, кәсіпкерлік іс-әрекеттен туындайды. Сол себепті кәсіпкерлік табыс пен клиентке ұсынылатын қызметтің сапасы бір біріне тәуелді. Мемлекеттік мекемелер ұсынатын қызметтер нарық талаптарын ескермейді және олар негізінен әлеуметтік және экономикалық басымдылықтарды саяси бағалауға негізделген.

Жауапкершіліктегі ерекшеліктер. Кәсіпкерлік басқаруда менеджерлердің шешімдері мен іс-әрекеттерінің нәтижелеріне белгілі бір жауапкершілік енгізілген. Олардың ойланбай және тиімсіз іс-әрекеттері фирма басшыларының күйреуіне және банкроттығына әкеліп соқтыруы мүмкін. Мемлекеттік басқаруда жауапкершілік түсінігі көптеген мекемелерден бастап Президент пен Парламентке дейін айқын емес. Мысалға, Үкіметтің тиімсіз іс-әрекеттері бюджет тапшылығының және мемлекеттік қарыздың өсуіне әкеліп соқтырғанмен, ол мемлекеттің не болмаса шенеуніктің (өкілетті адамның) банкротқа ұшырауы емес. Мемлекеттік органдар күйреуге ұшырамайды. Олар қандай да бір қызмет түрін көрсетуде монополист болып табылатыны жиі және ол қызметтер басқа ешкімге де ұсынылмайды.

Жауапты адамдарды тағайындау рәсімдеріндегі ерекшелік. Демократиялық мемлекеттерде мемлекеттік органдардың басшылары сай-

ланады немесе сайланған адаммен тағайындалады. Мемлекеттік лауазымды атқарушы адамның заңдылығы тікелей немесе жанама түрде бүкіл халықтық сайлау үдерісінің нәтижесі болып табылады. Керісінше «Қазмұнайгаз» АҚ басшысын тек компания акционерлері сайлайды. Мемлекеттік және жеке институттарды басқарушыларды сайлау рәсімі осы институттардың жұмыс істеуінде маңызды нәтижелерге алып келуі мүмкін.

Мемлекеттік басқарудың міндеттері, клиенттері және аумағы негізінде мемлекеттік басқарудың белгілерін көрсетудің стандартты тәсілі бар.

Мемлекеттік басқарудың міндеттері халықтың мемлекеттік ұйымдарға деген нақты талаптарын қанағаттандыруды, өмірдің әр түрлі салаларында қарым-қатынасты реттеу, мысалы, сауда тәртібін немесе ЖОО-ға қабылдауды (реттеу), халықтың әл-ауқатын ұстап тұруды (әлеуметтік көмек), әртүрлі салаларда стандарттарды және ең төменгі шектеулерді белгілеуді (лицензиялау), басқарушылық шешімдер қабылдау мақсатында ақпарат жинау және мемлекеттік бағдарламалардың орындалуын қадағалауды (ақпарат жинау), дайындалған шешімдер мен заңдардың әкімшілік талдауын қамтиды (сараптау).

Клиенттерді ескеру дегеніміз мемлекеттік аппараттың қызметшілері халықтың мамандандырылған артықшылықтарымен жұмыс істеу және ерекше клиентпен (азаматпен), клиенттер тобымен (азаматтар – жеке тұлғалар және олардың ұйымы – заңды тұлғалармен) басқарудың сәйкес бірліктерімен жұмыс істеу. Мүгедектер, ардагерлер, иммигранттар, жастар, әйелдер, жұмыссыздар және т.б. істерімен айналысатын ұйымдар құрылуда.

Мемлекеттік басқарудың *аумақтық ұйымы* орталық және жергілікті басқару органдарын және олардың арасындағы байланысты қамтиды. Бұндай қарым-қатынастар аумақтық белгілеріне байланысты айқындалады және жергілікті басқарудың негізін құрайды. Сонымен қатар, жергілікті өзін-өзі басқару шеңберінде тараған, басқару деңгейі маңызды болып табылады.

Бақылау сұрақтары:

1. Басқарудың субъектілері мен объектілері
3. Мемлекеттік басқару нысандары
4. Саясаттың мемлекеттік басқарудағы рөлін бағалаудағы әдістер
5. Мемлекеттік басқарудың сатылары
6. Мемлекеттік басқару мен кәсіпкерлік саласындағы басқарудың қандай ерекшеліктері бар?

9. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ҚАҒИДАТТАРЫ

9.1 Мемлекеттік басқару қағидаттарының рөлі

«Қағидат» (лат. Principium – басты, негізі) түсінігі ең алғашқы, басқару идеясы, адамдар іс-әрекетінің негізгі қағидасын білдіреді. Мемлекеттік басқаруда қағидат ортаңғы түсінік ретінде қарастырылады, себебі ол басқару жүйесінің негізіне салынған. Жалпылай айтқанда, мемлекеттік басқарудан шығарылған негізгі қасиеттерді өз бойына жинайды. Осыған орай, мемлекеттік басқару қағидаты мемлекеттік басқару жүйесі элементтерінің ішкі келісімі мен негізін білдіретін бастама, негіз болып саналады [Уваров, 2006, 74].

Қағидат – бұл қарым-қатынас, байланыс жайында жинақталған заңдылық қана емес, сонымен қатар, біздің олар жайындағы біліміміз туралы ерекше түсінік. Қағидат ғылыми танымның және одан шығатын салдардың нәтижесін тіркеу [Атаманчук, 2005, 262].

Мемлекеттік басқару қағидатының негізі мен топтамасы, бір жағынан, Қазақстан Республикасының жалпы әлеуметтік-экономикалық және саяси заңдылықтарының дамуына негізделсе, екінші жағынан, мемлекеттік басқару саласының объективті үдерістеріне бағытталады. Әлеуметтік басқару саласының кең танымал ғалымы В.Г.Афанасьев былай деп жазады: «Басқару қағидаттары біздің қоғамға сырттан келген жоқ, олар оның негізінен және оған тән табиғи объективтілік заңдылығынан туындайды... оған тән әлеуметтік-саяси құрылым мен рухани даму деңгейінен туындайды» [Научное управление обществом, 1973, 262].

Мемлекеттік басқару қағидаттарының негізгі рөлін былай түсіндіруге болады:

1) қағидаттар басқару тәжірибесінде ресми бағдар қызметін атқарады, себебі олар заңнама актілерінде бекітіліп, мемлекеттік құрылымды басқару идеясына, мемлекеттік аппаратты реформалауға және мемлекеттік қызметті ұйымдастыруға сай басқару қарым-қатынасының мүшелері іс-әрекеттеріне бағдар береді;

2) қағидаттар мемлекеттік қарым-қатынасты құқықтық негізде реттейтін **негізгі мақсат** болып саналады;

3) қағидаттар мемлекеттік үдерістерді басқару саласындағы заңнамада реттеуші идеяларды бекітіп, мемлекеттік басқарудың құқықтық негізіне **тұрақтылық** береді;

4) басқару қағидаттары мемлекеттік қызметшілерге, мемлекеттік аппараттың өзге тұлғаларына, азаматтарға, өнеркәсіп, мекеме және ұйым ұжымына тәрбиелік ықпал жасайды.

Барлық қоғам үшін маңызды мағына беретін қағидаттар Қазақстан Республикасы Конституциясында бекітіліп, жалпы мемлекеттік

басқарудың саяси-әлеуметтік негізін анықтайды. Сонымен қатар, құзыреттілігі шектеулі қағидаттар де бар. Олар мемлекет пен қоғамның өзге салалары мен өмірін басқару үшін маңызды.

Осыған орай, мемлекеттік басқару қағидатының түрлері:

- конституциялық (негізгі);
- салалық.

Мемлекеттік басқарудың қағидатының конституциялық (негізгі) түрлері мыналар:

- мемлекеттік билік пен басқару бірлігі;
- заңдылық;
- құқық, еркіндік басымдығы және мемлекет мүддесі алдындағы азамат мүдделерінің заңдылығы;
- мемлекеттік басқаруда азаматтардың қатысуы құқықтарының теңдігі;
- қоғамдық ойды есепке алу және мемлекеттік басқарудағы жариялылық;
- аумақтық-салалық;
- мемлекеттік басқарудағы орталықтандыру мен орталықсыздандыру үйлесімдігі;
- халықаралық қарым-қатынас.

Салалық қағидаттар мемлекеттік басқарудың экономика, әлеуметтік сала және саяси-әкімшіліктік құрылымдарының жеке ерекшеліктерін көрсетеді.

Экономика саласында салалық қағидаттардың құрылуы заңдылық және республикада нарықтық қарым-қатынастың дамуы ықпалы негізінде қалыптасады. «Қазақстан 2050» Стратегиясы» мынадай маңызды мағынаға ие негізгі қағидаттардан тұрады:

- 1) экономикалық және басқару шешімдерін түгелдей экономикалық мақсаттылық және ұзақ мерзімді мүдделер тұрғысында қабылдау;
- 2) Қазақстан толыққанды кәсіпкерлік серіктестік ретінде қатыса алатын жаңа нарықтық тауашаларды айқындау. Экономикалық дамудың жаңа тіректерін құру;
- 3) экономикалық әлеуетті арттыру мақсатында қолайлы инвестициялық ахуал жасау. Инвестициядан алынатын кірістілік пен қайтарым;
- 4) экономиканың тиімді жеке саласын құру және мемлекеттік-жекеменшік серіктестікті дамыту. Экспортты мемлекеттік ынталандыру.

Мемлекеттік басқару қағидаты **әлеуметтік салада** осы саланың ерекшелігіне, оның рухани (материалды емес) сипатына, мазмұнына, түрлі бағдардың идеологиялық іскерлігіне және ұйым мен мекеменің жеке меншік нысанына негізделеді.

Мемлекеттің салалық басқару қағидаттары **саяси-әкімшілік құрылымында** қорғаныс, ұлттық қауіпсіздік, ішкі саясат, әділет, прокуратура және сыртқы істер мекемелерінің ерекшеліктерін көрсетеді.

Мемлекеттік органдар құрылымын қалыптастыру қағидаты мынадай түрлерге бөлінеді:

- желілік;
- функционалдық;
- желілік-функционалдық.

Желілік құрылым бойынша еңбекті басқару «басқару-бағыну» нысаны бойынша жүзеге асады. Мұнда тікелей желілік байланыс және төмен тұрған органдардың бағынуы немесе жоғары тұрған буынға ішкі буынның бағынуы.

Функционалдық түр мемлекеттік органның арнайы құрылымын құру үшін басқарудың ерекше қызметіне сүйенеді. Желілік түрге қарағанда (ішкі байланыс органдары бір уақытта барлық қызметті қамтиды) атқарымды түр жеке қызметті (қызмет сатысын) жүзеге асыруға негізделген құрылымдық бөлімшелерді қамтиды. Мысалы, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері агенттігі функционалдық орган болып саналады. Мемлекеттік қызмет саласында мемлекеттік саясатты жасайды және жүзеге асырады. Агенттік өзіне жүктелген міндеттер мен жүзеге асыру барысында заңнамалық негізде мемлекеттік органдардан өз құзыреттілігіне қатысты материалға сұраныс жасай алады.

Желілік-функционалдық түр желілік және атқарымды қағидаттары бар мемлекеттік органдарға қатысты негізделеді. Осы құрылым түрінде түрлі бөліктерінің бір орган ішінде араласуын қарастырады және алдыңғы екі ұйымдастырушылық түрлерінің тиімді жақтарын ескереді. Мысалы, Қазақстан Республикасының Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінде ішкі құрылым бойынша қарым-қатынас басшы мен атқарушы органдар арасындағы желілікке негізделген, ал министрліктен шығатын ақпарат (кеңес, нұсқау түрінде және т.б.) желілік бөлім басқармасына барып, ал олар оны нақты атқару деңгейіне жолдайды.

Мемлекеттік басқару өз мақсатына жету кезінде, әсіресе, экономика саласында, *индикативті жоспарлау қағидатына* сүйенген тәжірибе жоғары деңгейдегі тиімділікті көрсетті. Ол директивтіліктің жоқтығы кезінде экономикалық, саяси, құқықтық, әкімшіліктік және өзге де ықпал ету әдістерін пайдаланып, мемлекет пен қоғамды шынайы мақсатқа жетуге бағыттайды.

Демократизм қағидаты мемлекеттік басқарудың бұқаралық қағидатымен сипатталады. Ол азаматтардың өз еркімен және жанама түрде мемлекеттік басқаруға кеңінен қатысуын көздейді: өкілеттік институты арқылы олардың активті және пассивті сайлау құқығын жүзеге асыру негізінде, мемлекеттік және жергілікті билік органдарының

ашықтығы мен іскерлігін бақылау негізінде, сонымен қатар, мемлекеттік істерде шешім қабылдау кезінде халықтың өз еркімен қатысу нысандары негізінде жүзеге асады.

Мемлекеттік басқару жүйесі қызметінің тиімді жұмыс жасауы объективті заңдылықтарды ескеру және қойылған мақсаттарға жету мүмкіндігіне сай объективтілік қағидатты сақтау кезінде жүзеге асады.

Кез келген жүйенің, мемлекеттің ең басты мақсаты болып өзінің гомеостазын (грек. *homoios* – сай, бірдей және *stasis* – қозғалыссыз, халі) сақтау болып саналады, яғни өзін-өзі сақтау мүмкіндігі мен тепе-теңдікті жаңғырту. Жүйені басқару *өзін-өзі реттеу қағидаты* негізінде жүреді. Өзін-өзі реттеу қағидаты Қазақстан Республикасы үшін, яғни оның экономикасының дәстүрлі түрде орталықтандырылған деңгейімен сипатталады және басқару қызметі үшін, ерекше мағына береді, себебі, ол қазіргі таңда нарықтық экономика жасау үдерісін басынан кешіріп жатыр. Өзін-өзі реттеу тетігі нарықтық тетік негізінде жатқаны баршаға мәлім.

Себептілік (каузальды, лат. causalis – себептік, causa – себеп) қағидат, яғни мемлекеттік басқару теориясының себептілігі – қабылданған шешім нәтижесінде әлеуметтік оқиғада бір-біріне ықпал ету деңгейін белгілейтін жалпы қағидаттардың ішіндегі ең ықтималы. Басқаруға қатысты мынаны да айтуға болады: шынайы өмірде бірін-бірі толықтырып отыратын немесе бірін-бірі жоятын сан алуан алдын ала болжанған немесе болжанбаған табиғи құбылыстармен кездесуге тура келеді. Қарапайым мысал ретінде мемлекет пен азаматтық қоғам қарым-қатынасын алуға болады. Бұл жағдайда *толықтыру қағидаты* жұмыс жасайды. Оның негізінде осы екі бастаулардың тепе-теңдігін сақтау үшін нормативтік реттеу үдерісін ішкі себептермен пайда болған өзін-өзі реттеу үдерісі толықтырады.

Қоғам қаншалықты ашық болса, оның ішіндегі демократиялық бастама соншалықты күштірек және басқару кезіндегі субъект пен объект арасындағы *кері байланыс* маңыздылыққа ие болады. Кері байланыс қағидатын ұйымдастыру-технологиялық қағидаттар қатарына жатқызуға болады, бірақ оны мемлекеттік басқару қағидатына қатысты қарастырғанда негізгі сипатта қараған жөн, себебі ол саяси жүйенің қызметінде маңызды рөлге ие. Басқару субъектісі басқарушылық шешімдерді жедел түзету үшін басқаратын объектінің іс-әрекетін нақты және өз уақытылы білу керек. Кері байланыс мемлекеттік басқару аппараты қызметкерлеріне қатысты бақылау қызметін атқарады.

Кері байланыс қағидатымен *ақпараттық жеткіліктілік қағидаты* тығыз байланысты. Қоғамда коммуникациялық үдерістердің интенсивтігі мен ақпараттық ағынның көлемі өсіп жатыр және солардың арқасында жүйе элементтерінің байланысы күшейеді. Аталған қағидатты дұрыс

пайдалану ақпаратты алушы деңгейінің көтерілуіне байланысты ақпарат жүйеленеді.

Қойылған мақсатқа жету – басқару субъектісінің *оңтайлы қағидатты* ұстануына байланысты болып келеді. Оңтайлылық – ең аз шығын жұмсап ең жоғарғы нәтижеге жету деген ой білдіреді. Бірақ, шығын жеткілікті көлемде болып, қажетті деңгейден аспауы керек. Әйтпесе, нәтижеге жету еңбек шартының нашарлауы, заңнаманы бұзу, қосымша жазбалар және т.б. негізінде жүзеге асуы мүмкін.

Мемлекеттік басқарудың маңызды қағидаты болып, әсіресе, жаңа және қазіргі заман тарихында өзінің басымдығын дәлелдеген *эволюциялық қағидат* болып саналады. Ол басқарудың баяу, жүйелі түрде, жоспарлы, құрушылық сипатын береді. Оның негізінде басқарушы жүйе жаңа шарттарға сәйкестендіріледі, ал жетілдірілуі кезінде әлеуметтік және саяси катаклизмдерді, хаос пен дағдарыстың алдын алуға болады.

Мемлекеттік басқарудағы теория мен тәжірибеде *ықтималдылық қағидатының* орны зор. Тарихи үдерістің бірнеше нұсқа бойынша дамуы оның өз табиғатында алдын ала жоспарланбаған және қатаң түрде анықталмаған. Кез келген басқару шешімдерін қабылдау кезінде алдын ала жоспарланбаған салдарға әкелуі мүмкін. Бірақ, мемлекеттік даму үдерісін басқару жақсы жасалып, оның қағидаттарын тиімді пайдаланса, мемлекет азаматтарының саяси шағармашылық үдерісіне араласу мүмкіндігі, жоғары деңгейде, қажет емес кездейсоқтықтың теріс салдары деңгейін төмендетеді. Осы жерден *әлеуметтік болжау (алдын алу) қағидаты* шығады. Сонымен қатар, ол қате шешім қабылдау тәуекелін азайтады.

Басқарудың ұйымдастыру-технологиялық қағидатының негізінде мемлекеттік билік органдарының ұйымдастыру-басқарушылық және әкімшіліктік-атқару қызметтері жүзеге асады. Осы қағидаттар тобының ішінде еңбекті бөлу қағидаты, сатылық, орталықтандыру және орталықсыздандырудың оңтайлы үйлесімдігі, бірігіп бастаушылық, орталық басқарудың үйлесімдігі, жергілікті басқару, нақтылық, басқарудың бірлігі, бір басшының, өкілеттігін жіберу, басқару ауқымы және т.б. маңызды орынға ие. Осы қағидаттарды сипаттау *М.Вебер* мен *А.Файоль* еңбектерінде басталған. Олар отандық басқару теориясы мен тәжірибесінде белсенді түрде өңделіп жатыр. Бұл қағидаттар мемлекеттік басқару үшін арнайы емес, бірақ сәтті түрде пайдаланыла алады.

Осылай, *еңбекті бөлу қағидаты* тиісті орган немесе лауазымды тұлғаға нақты анықталған құқықтар мен міндеттерді, оның алдына қойылған міндеттер үшін шешім қабылдау жауапкершілігін беруін білдіреді.

Сатылық қағидат дегеніміз төмен тұрған құрылымның жоғары тұрғандар құрылым алдында жауапкершілігі. Сонымен қатар, әкімшілік сатының әрбір қызметкері өзіне тапсырылған жұмыс бөлігі мен оған бағынатын адамдар үшін жауап береді. Осылай, скалярлы (лат. *scalaris* –

сатылы) жүйе қалыптасады. Бұл жүйе бөлімдері сатылық негізде бақыланып, жоғары тұрған органдармен жедел түрде реттеледі.

Орталықтандыру және орталықсыздандыру оңтайлы үйлесім қағидаты екі жағдайда шектен шығуды болдырмайды. Бір жағынан, ол анархияны болдырмайды, заң алдында нақты «өз іс-әрекеті» шегін көрсетеді. Бұл, әсіресе, федерация субъектілері өзіне қатысы жоқ өкілеттікті алуға ұмтылып, федеративті қарым-қатынас құрылу кезінде өзекті болып келеді. Екінші жағынан, ол жергілікті жерлерде дұрыс бастамалардың дамуына қажетті шарттарды жасайды, төмен тұрған құрылымдардың заңды тұрғыда қорғауды кепілдейді.

Федералды, аймақтық (аумақтық) және жергілікті басқаруды үйлестіру қағидаты қиын және оның әр ел үшін (федерация болмауы да мүмкін) ерекшелігі бірегей. Ол басқаруды орталықсыздандыруда жұмыс ұйымдастыру мен өкілеттіктерді бөлу қағидатының екінші жағы болып саналады және де басқару мәселесі пайда болған деңгейде шешім қабылдауды болжайтын *қаражаттарды бірлесіп пайдалану* (субсидиарлық – лат. subsidiarily – қосалқы, қосымша) қағидатымен тығыз байланысты.

Алқалық бірігіп басқару мен жеке басқарудың үйлесімділігі қағидаты лауазымды тұлғалардың жауапкершілік деңгейін жоғарылатуға және бірлесіп шешім шығаруға түрлі деңгейдегі басшы қызметкерлерді тартуға мүмкіндік береді.

Бұйыру бірлігі қағидаты жеделдікті, жауапкершілікті, нақтылықты талап етеді, талаптардың бірлігін қамтамасыз ету мақсатында бұйрықтар мен тапсырмалар әр қызметкер үшін бір басшыдан болады.

Бір бастық қағидаты алдыңғымен байланысты және оның ерекшелігі бойынша әр төмен тұрған қызметкер жоғары тұрған лауазымды тұлғаға тікелей түрде бағынуы, тапсырмаларды орындап, мойындауы тиіс.

Өкілеттікті беру қағидаты негізінде жоғары тұрған басшы (жоғары тұрған инстанция) кертартпалық сұрақтарды шешуді бағыныштыларға (төмен тұрған инстанция) тапсырып, артынан солар үшін жауап береді.

Басқару ауқымы қағидаты негізі бойынша кез келген жоғары тұрған басшы қатаң түрде өзіне бағынышты тұлғалар қызметі үшін жауап береді.

9.2 Мемлекеттік басқарудың ұйымдық-технологиялық қағидаттары

Мемлекеттік басқару мақсатының негізімен байланысты ұйымдық-технологиялық қағидаттарды олардың қызметі бойынша топтауға болады.

Оларды, кем дегенде, төрт топқа біріктіру әдістемесі бар:

- мақсатты құрылымдық;

- атқарымды-құрылымдық;
- құрылымдық-ұйымдастырушылық;
- құрылымдық-үдерістік.

Мақсатты құрылымдық қағидаттарға жататындар: келісушілік, қарсы келмеушілік, өзара толықтыру және мемлекеттік басқару мақсаттарының иерархиясы; жеткен мақсат келесі мақсаттың негізгі көзі болған кезде мақсатқа жетудің барлық жүйелілігі; мемлекеттік органдардың басқару қызметінің мемлекеттік басқарудағы орны мен рөліне сай бөлшектенуі.

Атқарымды-құрылымдық принциптерге мыналар жатады: мемлекеттік билік органдарының құзыреттілігіндегі басқару қызметінің құқықтық бекітілуі; басқару қызметінің топталуы және осы мақсат үшін басқару объектісінің қызығушылығы мен қажеттілігіне сай білікті органдар қолындағы қажетті ресурстар; құрылымдық жүйелердің жұмыста және т.б. қайталау және параллельді жасаудың алдын алу мақсатында іс-әрекетті құрамдастыру.

Құрылымдық-ұйымдастырушылық қағидаттарды былай болжауға болады: қағидатты көлденең (заң, атқарушы, сот) және тік (орталық, өңірлік) түрде бөліп, мемлекеттік басқарудың тұтастығын, келісімділігі мен үдерістердің жүйелілігін қамтамасыз етіп, мемлекеттік билік жүйесінің бірлігін; ұйымдасқан құрылымдардың салалық-аумақтық келісілгендік; алқалық, бірігіп бастау және т.б үйлесімдігі.

Мемлекеттік басқару қызметін ұйымдастыру *құрылымдық-үдерістік қағидаттарға* бағынады:

- мемлекеттік билік органдарының қызметі мен ұйымдасуына басқару іскерлігі элементтерінің (әдістер, нысандар, кезеңдер) сайма-сай келуі;
- жеке қызметтің нақтылануы мен оның нәтижесі үшін жауапкершілік;
- ақыл-ойға негізделген және тиімді басқару қызметін ынталандыру.

9.3 Басқарудың жеке қағидаттары

Мемлекеттік басқару мақсаттарына жету адамдық фактордың белсенділігін болжайды. Оған *басқарудың жеке қағидаттары* себепші. Адамдарды «иілгіш» етіп, жалпылама әлеуметтік белсенділік жасаған түр көрсетіп, жалпылық жауапкершіліксіздікті тудыру кеңестік қоғамды жүйелілік дағдарысқа әкеліп, оны жасаған – адамның өзін таң қалдырды. Бірақ дамудың шарықтау шегіне жеткен мемлекеттерде бұл мәселенің басты міндеті шешілді: адам факторының белсенділігі мен жеке қағидаттар көмегі арқылы стратегиялық мақсаттар бағындырылды.

Алғаш рет басқарудың жеке қағидаттары жайында сұрақты американдық ғалым *Г. Эмерсон* көтерді. *Ол өзінің «Өнімділіктің он екі қағидаты» (1912) атты еңбегінде мыналарды атап көрсетті:*

- нақты көрсетілген мұраттар мен мақсаттар;
- салауатты мағына;
- білікті кеңес;
- тәртіп;
- қызметкерлерге әділетті қарым-қатынас;
- жылдам, сенімді, толық, нақты және тұрақты есеп;
- реттеу;
- нормалар және күн тәртібі;
- жағдайды жақсарту;
- іс-шараны мөлшерлеу;
- жазылған қалыпты ережелер;
- өнімділік үшін сыйақылар.

Бұл қағидаттарды классикалық деп санауға болады. Уақыт өтсе де олар өздерінің маңызын жоғалтпады.

Жеке қағидаттар жігін түрлі топтарға бөлуге болады.

1. *Түрлі жүйе бөлімдерінде және қоғам салаларында* пайдаланылатын қағидаттар (экономикалық, саяси-әлеуметтік, рухани).

Осыған орай, экономикалық салада:

- экономикалық болжау;
- шаруашылық есеп;
- бөлу;
- маркетинг;
- баға қою және т.б. бар.

Маркетингтің үш қағидаты (Ф.Котлер бойынша):

- олардың қажеттілігін тауып алып, оны қанағаттандырыңыз;
- өз өндіргеніңізді сатуға ұмтылғанша, сұранысқа ие затты өндіріңіз;
- тауарды емес, алушыны бағалаңыз [Основы маркетинга].

Кеңес кезіндегі жоспарлы-шаруашылықты есептеу жүйесі осы қағидаттарды толықтай ескермеді. Осы қағидаттардан уақытша бас тарту әлемдік автокөлік нарығында 1970 жж. АҚШ мүддесін төмендетті. «Рейганомиканың» негізгі мақсаттарының бірі болып қалыптасқан жағдайды дұрыстау саналды.

2. Түрлі институттар қызметі қағидаты – кез келген арнайы салада мемлекет қызметінің нысаналылығы.

Мысалы, мемлекеттік қызмет қағидаттары бар:

- кадрларды іріктеп алу;
- білім беру және тәрбиелеу және т.б.

Басқарудың жеке қағидаттарына мемлекеттік қызметте және ұйымдардың сауда жұмыстарында пайдаланылатын қағидаттар де қолданылады. Оларда ортақ өркениеттік және ұлттық-арнайы әдістер де көрінеді.

Мысалы, американдық «IBM» өндіруші фирмасы басқаруда:

- тұлғаға құрмет;
- өмір бойы қызметпен қамтамасыз ету;
- бәріне бірдей мүмкіндік қағидаттарын ұстанады.

Жапондық «Мицусита электрик» компаниясы мынадай жеті қағидатты ұстанады:

- объективтілік;
- әділдік;
- ауызбірлік;
- әл-ауқаттылық;
- қарапайымдылық;
- үндестік;
- бағалау.

Дейл Карнеги адамдардың әр түрлі жағдайлар мен салаларда араласуының қағидаттар топтамасын жасады. Өзіміздің қарастырып отырған тақырыбымызға жақындарын ғана қарастырайық, себебі оларды сақтау «адамдарға әсер етіп, олардың ар-намысына тимеді, өкпе сезімін тудырмайды»:

- әңгімелесушінің жетістіктерін мақтау мен шынайы мойындаудан бастыңыз;
- өзгелердің қателіктерін тікелей емес, жанама түрде көрсетіңіз;
- ең алдымен өз қателігін жайлы әңгімелесіп, артынан әңгімелесушіні сынаңыз;
- әңгімелесушіге нұсқау бермей, сұрақтар қойыңыз;
- адамдарға беделін сақтауға мүмкіндік беріңіз;
- адамдардың әрбір сәттілігіне қолдау білдіріп, әр жетістігін атап өтіңіз;
- өз бағаңызға шынайы қарап және мақтауға ашық болыңыз;
- адамдардың абыройы биік екенін айта жүріңіз, олар соны дәлелдеуге ұмтылатындай болсын;
- мадақтау әдісін қолданыңыз;
- сіз дұрыстағыңыз келген қате оңай дұрысталады деген ой тудырыңыз;
- адамдарға тапсырылған жұмыс олар үшін оңай екені жайлы ой жасаңыз;
- сіз ұсынған жұмысты адамдар қуана жасайтындай жағдай жасаңыз.

Жоғарыда көрсетілгендей, мемлекеттік басқару қағидаты бір ерекше қасиетке ие. Мәні бойынша объективті болып, олар адамдардың зердесіне жету қызметі негізінде жүзеге асады. Қызмет сатысы бойынша адам қаншалықты жоғары көтерілсе, осы қағидаттар соншалықты деңгейде оның өмірлік ұстанымы, жеке көқарасына айналуы керек.

Осы тұрғыда атақты американ ғалымы, мемлекеттік қайраткер *Б. Франклинді* (1710-1790) алуға болады. *Ол өзі үшін 13 қағидатты ойлап тауып, күнделікті өмірде соларды ұстанды:*

- байсалдылық;
- түйықтық;
- тәртіп;
- табандылық;
- ұқыптылық;
- іскерлік;
- ашықтық;
- әділдік;
- шаманы білу;
- тазалық;
- тыныштық;
- ақылға салу;
- қарапайымдылық.

Ол әр аптада осы қағидаттарға ерекше уақыт арнап, күнделікті әдетке айналдыру мақсатында бірнеше жыл бойы ұстанып келді.

Қорыта келгенде, *мемлекеттік басқарудың мақсатын ғылыми тұрғыда нақтылау маңызды, себебі ол басқару тетігінің қалыптасуы мен қызметін анықтайды және төменде аталғандарды қалыптастырады:*

- басқарудың мазмұны мен қағидаттары;
- басқару қызметінің стилі және әдістері;
- нысандары;
- құралдары;
- технологиялық әдістері.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқару қағидаттарының негізгі рөлі
2. Мемлекеттік органдар құрылымын қалыптастыру қағидаты
- 3.Мемлекеттік басқарудың қағидатының конституциялық (негізгі) түрлері қандай?
4. Ұйымдастыру-технологиялық қағидаттарының түрлері.
5. Жеке қағидаттар деген не?
6. Озық жеке қағидаттарды атаңыз.

10. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ӘЛЕУМЕТТІК-САЯСИ МАЗМҰНЫ

10.1 Мемлекеттік басқарудың негізгі белгілері

Мемлекеттік басқару қоғамдық үдерістерге нысаналық, ұйымдастырушылық және реттеудегі ықпал етуші ретінде ерекше орынға ие. Бұл мемлекеттің әлеуметтік басқарудың жетекші субъекті ретіндегі қоғамдағы саяси биліктің жалғыз ғана, бірегей ұйымы болып көрінуіне байланысты, белгілі аумақта елдің барлық халқын қамтиды. Әлеуметтік басқарудың бірде-бір субъектісі бұндай қасиетке ие бола алмайды.

Мемлекетті басқару жайындағы толыққанды түсінікті қоғамдық үдерістерге әсер етуші ретінде, оның мәнін талдау арқылы аламыз. Соңғысы мемлекеттік басқаруға сапалы анықтылық береді. Бірегей билік жүйесі ретінде мемлекеттің әлеуметтік саласына және негізіне негізделеді. Мемлекеттік басқарудың негізін және өзіне тән ерекшелігін ашу – бұл оның қоғамдағы объективті қажеттілігін көрсететін негізгі сипатын (белгілерін) анықтау болып табылады.

Мемлекеттік басқарудың қысқа, әрі анық анықтамасы мынадай: *«мемлекеттік басқару – билік күшіне сүйеніп, қоғам және адамдардың жеке өмірін реттеу, сақтау немесе қайта құру мақсатындағы мемлекеттің өз құрылымдары негізінде ұйымдастырушылық, тәжірибелік ықпал ету қасиеті»* [Атаманчук, 2005. 62 б.].

Әрине, кез келген қоғамдық құбылыстың анықтамасы шартты және шектеулі немесе анықтама беру кезінде байланыс пен маңызды элементтер назардан тыс қалдырады. Атаманчуктың пікірінше, *ұсынылған мемлекеттік басқару анықтамасының маңыздылығы – ол қисындық біртұтастыққа, тым болмағанда үш кезеңді біріктіреді:*

- мемлекет биліктің жүйелі түрде ұйымдастырылған субъектісі ретінде;
- адамдардың қоғам өміріне басқарушылық және әсер етушілік ықпалы;
- мемлекет пен қоғам арасында белсенді өзара байланыс орнататын басқарушылық әсер ету.

Демек, мемлекеттік басқару үдерісін, оның іс жүзінде қолданылуына және дұрыс түсінуін сипаттауға көптеген теориялық мүмкіндіктер ашылады.

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік-саяси мазмұны оның негізгі белгілері тізбегінде көрінеді. Ол, бірінші кезекте, оның негізінде жатқан мықты билік күші. Қоғамдық үдерістерге ықпал ету «билік» сөзінің негізгі мағынасымен байланысты. Мазмұны жағынан билік ерікті түрде қарым-қатынасты белдіреді, яғни адамдар ерікті немесе ықтиярсыз түрде өзге адамдар ырқына көнеді және өз өмірлерін, жүріс-тұрысын белгілі

әлеуметтік нормативтерге сәйкестендіреді. Кез келген билік басқару арқылы көрінеді (еңбек ұжымында, қоғамдық бірлестіктерде және т.б.)

Мемлекеттік билік – қоғамда басқарудың ерекше белгісі. Ол, қажет болған жағдайда, материалды, қаржы, ұйымдастырушылық және өзге де ресурстарға иелік етіп, мемлекет әлеуметтік жүйеге ықпал ету үдерісінде күштеу құқығын заңды түрде қолдана алады.

Неміс саясаттанушысы М.Вебердің ойынша, «мемлекет – заң жүзінде (яғни, заңды деп танылған) қысым көрсетуге негізделген адамдардың адамдарға билік ету қарым-қатынасы» [Вебер, 1990, с. 646]. Басқаша айтқанда, мемлекеттік басқару қойылған мақсаттарды жүзеге асырушы, қоғам өмірін ұйымдастырушы, қоғамдағы адамдардың іс-әрекетін реттеуші билік күшін өз бойында шоғырландырады [Уваров, 2004, 18].

Мемлекеттік басқару нысаналық сипатқа ие және арнайы міндеттер шешімін қамтамасыз етеді. «Қазақстан–2050» Стратегиясы» қамтыған негізгі басымдықтар мен міндеттерді жүзеге асыруда мемлекет жетекші орынға ие. Мемлекеттік басқарудың сапалы ерекшелігі – нормативтік құқықтық тұрғыда белгіленген мақсат. Ол Қазақстан Республикасы Конституциясында, заңнамалық және өзге де өкілетті нормативтік құқықтық актілерде, сонымен қатар, республиканың жоғарғы атқарушы органдарында қалыптасып, бекітіледі. Қоғам мүшелерінің материалды әлауқаты, олардың жеке және адамгершілік тұрғыдан жетілуі, құқықтық және әлеуметтік қорғалғандығы осы құжаттарда нақтыланады.

Мемлекеттік басқарудың мақсаты – Конституцияны, заңдарды, Президенттің Жарлықтарын және өзге де нормативтік құқықтық актілерді күнделікті өмірде жүзеге асыру болып табылады. Мемлекеттік органдар қызметінің нақты бағыты олардың жарғы құжаттарында немесе заңнамалық актілерінде көрсетілген.

Мемлекеттік қызмет саласын басқарудың басты жетістігі – сипаты бойынша әр түрлі міндеттердің мазмұнын, мәнін және әлеуметтік бағытын шешуді болжау. Соңғысы жалпы мақсатпен бірге мемлекет және қоғамның саяси-әлеуметтік, экономикалық шарттарымен қалыптасады, яғни анықталған, нақты, әлеуметтік сұраныстарды (тауар, жұмыс, қызмет көрсету өндірісі) айқындайды. Басқару іскерлігінің мақсаты, міндеттері мен мазмұны мемлекеттік басқарудың кез келген саласының әлеуметтік сипатын анықтайды. Бұл, өз кезегінде, құқықтық нысандағы және басқарудың баламалы әдістері саласында арнайы қызметтер кешенін тудырады.

Мемлекеттік билік қоғамды органдар жүйесі көмегімен басқарады. Олар өз құрылымы және құзыреттілігіне сай жасалған, ал жалпы тұрғыда оларды мемлекет тетігі, мемлекеттік биліктің материалды белгіленуі деп атайды [Храпанюк, 1998, с. 60]. Маңызды дегендер қатарына биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот жүйесі жатады, сонымен қатар, қоғам

қызметінің жақсы жұмыс жасауын қамтамасыз ететін және оның құқығына қайшы қол сұғушылықтан сақтайтын өзге де органдар мен мемлекеттік ұйымдар жатады.

Мемлекеттік басқару қоғамның барлық мүддесін, басқарудың барлық саласының дамуының бірігуін қамтамасыз етеді. Қоғамда күнделікті басқару қызметін жүзеге асыруға мемлекет атынан жұмыс жасайтын арнайы аппарат құрылады. Мемлекеттік органдардың алдында тұрған міндеттер осы органдар жұмысының сипатын анықтайды. Мемлекеттік басқару негізінде мемлекеттің сыртқы және ішкі қызметі жүзеге асады. Мемлекеттік қызмет экономика саласының, әлеуметтік және саяси-әкімшілік құрылысының дамуы мәселелерінің көп түрлілігімен, аумақтылығымен, қиындығымен және басқару қызметінің көлемімен ерекшеленеді.

Қоғамнан бұқаралық және мемлекеттік биліктің бөлінуі адамдар арасында ерекше топтың пайда болуына әкеледі, яғни мемлекет атынан басқару қызметін атқаратын мамандар пайда болады. Бұл адамдар өз лауазымдарына сайлау, тағайындау немесе байқау (келісім-шарт) негізінде келеді. Олар материалды және рухани әл-ауқатты жүзеге асыруға тікелей қатыспайды, өздерінің арнайы қызметімен айналысады, яғни басқару үндеу немесе тілектес болу нысанында жүрмейді. Басқару ресми түрде құқықтық нысанда мемлекеттік билікке сүйеніп, жүзеге асады. Мемлекеттік органдар жүйесінде қысым көрсету аппаратын ерекше атап өткен жөн. Оның қатарына әскери құрылымдар (әскер, полиция, ұлттық гвардия, барлау және т.б.) және арнайы қысым көрсету мекемелері (сот, абақты, еңбек-түзету мекемелері) жатады. Кейде әскери құрылымдарды қамтыған мемлекеттік аппаратты мемлекеттің бір маңызды белгісі ретінде қарастырып, бұқаралық билік деп те атайды. Бұл жерде мемлекеттің заңды түрде күш қолдануы, заңды тұрғыда қысым жасау монополиясы жайлы айтылған. Қоғамда адамдарды еркіндіктен, мүліктен айыру және адамдар өмірін қиюдың әлеуетті мүмкіндігі – мемлекеттік биліктің ерекше рөлін көрсетеді.

Келесі ерекшелік ретінде мемлекеттік басқарудың белгілі аумақ көлемінде елдің барлық халқына таралуын айтуға болады. Осы жерде мемлекеттің қазіргі қоғамдағы әлеуметтік рөлін атап өткен жөн. Қоғам үстінен қарайтын органнан (мысалы, авторитарлы, тоталитарлы режимдер кезінде) мемлекет қоғамды ұйымдастырушы (қазіргі өркениетті мемлекет) күшке айналады.

Мемлекеттің тарихи тұрғыда пайда болуы, бір жағынан, қоғамның әлеуметтік асимметриясымен, ал екінші жағынан, «кез келген қоғам табиғатынан шығатын «жалпы істерді» орындау қажеттілігімен» байланысты. Қазіргі таңдағы мемлекет алдында осындай міндеттер көбейіп жатыр. Бұл көлік және коммуникацияның дамуымен, эпидемия

және апаттармен күрес, өз аумағын қорғаумен, халықаралық қатынастармен және өзге де істермен байланысты. Осы міндеттерді шешу барысында мемлекет «жалпы істермен» айналысатын тиісті органдарды құрып жатыр.

Осылай, мемлекеттік басқару бірегей түсінік ретінде өз бойында мемлекеттің негізін, әлеуметтік бағытын, қызметін, әдістері мен іскерлік нысанын көрсетеді және әлеуметтік басқарудың ядросы болып табылады. Мемлекеттік билік басқару негізіне сай қоғам өмірінің барлық саласына жан-жақты әсер етеді (экономика, әлеуметтік сала, саяси-әкімшілік құрылыс). Мемлекеттік басқару Қазақстан Республикасының әлеуметтік-экономикалық басым міндеттерін және саяси қайта құрылуын ескере отырып, қоғамдық үдерістерге нысаналы түрде, билікті ұйымдастырушы және реттеуші түрінде алға шығады.

Қазақстан Республикасындағы әлеуметтік-экономикалық және саяси қайта құрылу шарттары негізінде мемлекеттік басқару жүйесінің қалыптасуы және қызмет жасауы маңызды мәселелер қатарына кіреді. Мемлекеттік аппаратта өзгерістер болса, онда ол міндетті түрде мемлекеттік басқару жүйесінің барлық саласына әсер етеді.

Құқықтық әдебиеттерде мемлекеттік басқару тетігі бірнеше жылдар бойы талданып келгенімен, қоғамдық үдерістерге мемлекеттік тетіктің ықпал ету жүйесі өзінің теориялық қорытындысына ие болмады. Негізінен, мемлекеттік тетік түсінігі қоғамды басқаратын мемлекеттік органдар жүйесімен байланыстырылады [Общая теория права и государства, 1996, 43]. Мемлекеттік тетік құрамына тек қана мемлекеттік органдар емес, сонымен қатар, кәсіпорындарды, мекемелерді қосу және олар арасындағы екі жақты қарым-қатынасты да қамту әрекеті байқалады [Копейчиков, 1968, 29-32]. Кейбір авторлар мемлекеттік басқару мазмұнын сипаттағанда оның қалыптасуының әлеуметтік тетігі мен жүзеге асырылуына көп мән береді.

Мемлекеттік басқару тетігі құрылымын және түсінігін қалыптастыруға бағытталған арнайы зерттеулер назар аударуға тұрарлық. Мысалы, Ю.А.Тихомиров мынадай анықтама береді: «Мемлекеттік басқару тетігі – қоғамдық үдерістерге басқарушылық әсер ететін демократиялық мемлекеттік ұйым» [Тихомиров, 1978, 35-36]. Бұл тетік элементтері – басқару топтары ретіндегі мемлекеттік органдар; басқару үдерісі, яғни динамиканы көрсететін мемлекет тетігінің қызметі; азаматтардың басқару үдерісіне қатысуы. Өз ұстанымын нақтылап көрсету мақсатында, автор «субъект және объект қарым-қатынасын көрсететін басқару жүйесінің қызметінде басқарушылық ықпал ету маңызды болып саналады», – дейді [Тихомиров, 1995, 107-108].

Өзге авторлар мемлекеттік басқаруға тар мағына беру кезінде (яғни биліктің атқарушы үкіметі жүйесінде) тетікті мемлекеттік басқару

қызметінің ұйымдасуы деп анықтайды (бұйрық беру – атқару қызметі) [Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР, 1978, 114]. Осы ұйымның элементтері ретінде, яғни қиын динамикалық жүйеде мемлекеттік басқарудың субъектілері және объектілері, басқарудың субъект және объект қарым-қатынастары айқындалады.

Келтірілген анықтамалар, бірінші кезекте, серпінді санат және қоғамдық үдерістерге мемлекет тарапынан ықпал етуді ұйымдастырушы ретінде мемлекеттік басқару тетігінің негізін көрсетеді.

10.2 Мемлекеттік басқарудың байланыстық жүйесі

Сонымен қатар, кейде ғылыми әдебиетте «мемлекеттік басқару тетігі» түсінігі «мемлекеттік басқару жүйесі» түсінігімен алмастырылатынын атай кеткен жөн. Негізінде, «мемлекеттік басқару жүйесі» және «мемлекеттік басқару тетігі» түсініктері бір-бірімен тығыз байланысты және оларды ажыратуға болмайды.

Тетік мемлекеттік басқарудың үш жақты байланысын көрсетеді:

- құрылымдық-ұйымдық (жүйе);
- атқарымдық (мазмұндық);

- қоғамдық жүйеге басқарушылық ықпал ету. Кез келген мемлекеттік органның ұйымдастырушылық құрылымы осы органның іскерлігімен және қызметімен анықталатыны баршаға түсінікті. Жалпы, мемлекеттік аппаратқа да осындай құбылыс тән: мемлекеттің ұйымдастырушылық құрылымы оның қызметімен анықталады. Басқарудың маңызды белгілерінің бірі оның нысаналық сипаты болып саналады (елдің стратегиялық дамуын қамтамасыз ету, қоғамдық өмірді жоғары деңгейде ұйымдастыру).

Мемлекеттік билік өзінің әр түрлі нысаны мен қоғамды көріну сипаты бойынша қоғамды басқарудың негізін қалаушылардың бірі болғанын ерекше атап кеткен жөн. Қазақстан Республикасының Конституциясының 3 бабында халық республикалық референдумдар мен еркін сайлау арқылы мемлекеттік билікті жалғыз ғана жүзеге асырушы болып саналады, сонымен қатар өз билігін жүзеге асыруға мемлекеттік органдарға құқық береді, - делінген. Бұл республикадағы мемлекеттік биліктің демократиялық сипатын көрсетеді, ал басқару белгілі қағидаттарға, басқару ережелеріне негізделеді (мемлекеттік басқаруда азаматтардың тең құқықтарына, қоғамдық ойды ескеру, жариялылық және т.б.). Басқаша айтқанда, мемлекеттік басқару тетігі өзінің сапалы ерекшелігімен сипатталады.

Жоғарыда айтылған ойды ескере отырып, мемлекеттік басқару тетігі негізі басқару үдерісі болып саналатын, қоғамдық жүйеге нысаналық ықпал ететін, мемлекеттік аппарат жүйесінің қызметі деп айтуға болады.

Сонымен қатар, мемлекеттік басқару тетігі оның қорытынды нәтижесіне әлеуметтік баға беруді қарастырады, яғни оның қоғамдық тәжірибеге тиімділігін бағалайды.

Қоғамдық жүйеде мемлекеттік ықпал етуді ұйымдастыру сипаты бойынша қиындық туғызады. *Бұл бірнеше бөліктерді қамтиды:*

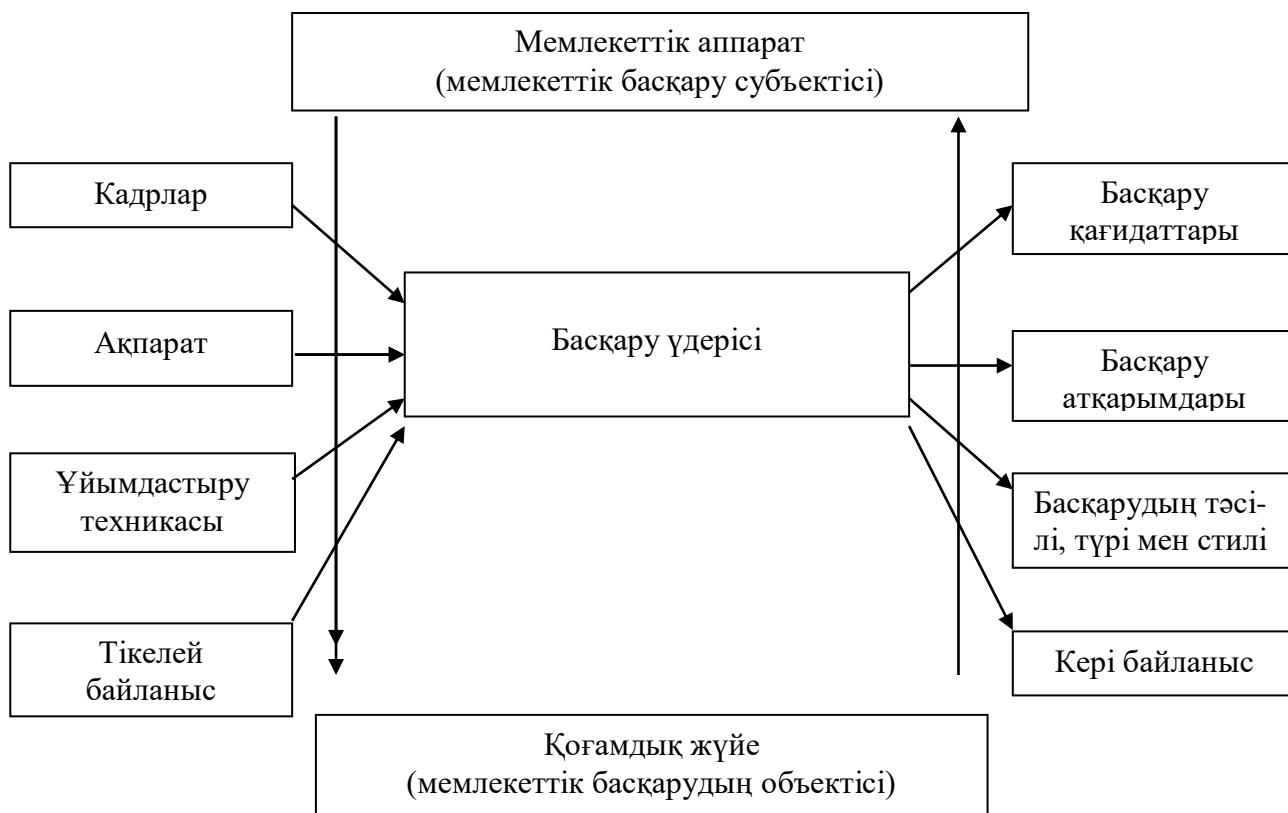
- біріншіден, мемлекеттік қызмет кадрлары, басқару үдерісін қамтамасыз ететін ақпарат және оргтехника;

- екіншіден, мемлекеттік басқарудың мазмұны мен саяси-әлеуметтік негізін білдіретін қағидаттар, қызметтер, әдістер, нысан және басқару стилі;

- үшіншіден, басқару үдерісінің элементтері (басқарудың қайталанбалы кезеңдері, басқару қарым-қатынасы және т.б.).

Мемлекеттік басқарудың арнайы ерекшелігін есепке алсақ, онда тетік өз қорытындысын құқықтық нысанда алады.

Мемлекеттік басқару тетігі төменде көрсетілген (2 сурет).



2 сурет – Мемлекеттік басқарудың тетіктері

Мемлекеттік органдардың басқару қызметі қоғамдық үдеріске белсенді түрде ықпал ету мазмұнына ие. Осындай ықпал ету нәтижесінде бірнеше басқару қатынасы пайда болады, ал, ең маңыздысы, олар құқықтық нормалармен реттеледі. Бұл жерде басқару қарым-қатынасының құқықтық реттеу тетігі жайында айтылып отыр. Жалпы теория ережесіне

сүйенсек, онда мемлекеттік басқару тетігін құқықтық тұрғыда жанамалау – құқықтық-нормативтік негізді, басқарудың құқықтық қарым-қатынасын, субъективті құқықты жүзеге асыру актілерін және қарым-қатынас тараптарының заңды міндеттерін қамтиды [Уваров, 2004, 23].

Мемлекеттік басқару тетігі мәселесін қарастыру заңды тұрғыда сипаттаумен шектелмейді, болашақта әлеуметтік ортаға, қоғамдық тәжірибеге бағытталады. Құқықтық жанамалау мемлекеттік басқару тетігінің тек қана жалпы пішінін анықтайды, басқару үдерісінің барлық сипатын бөлшектеп қарастырмайды (қарастыруға тиіс те емес). Сондықтан да құқықтық басқару тараптары заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілерді жүзеге асыру барысында белгілі деңгейде еркіндікке ие болады. Нақты шарттарды ескере отырып, субъективті құқықты жүзеге асыру актілері мен заңды міндеттерді жүзеге асыру осы немесе өзге «өріске» ие. Қоғамдық қарым-қатынасқа тікелей тиімді басқарудың ықпал етуін бағалау заңнамалық сараптама аумағынан шығып кетеді. Мұндай кезде, шынайы жағдайды басқару тәжірибесінде нақты әлеуметтік зерттеу әдіснамасы бар әлеуметтік тәсіл көмегімен анықтауға болады.

Қорыта келгенде, мемлекеттік басқару тетігі дегеніміз – мемлекеттік аппарат жүйесінің қызметі. Аталған тетіктің негізінде әлеуметтік үдерістерге ықпал етуді реттеу мақсатындағы мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру жатыр. *Құрылымы бойынша мемлекеттік басқару тетігі төменде аталғандарды қамтиды:*

- бір жағынан, компоненттерден тұрса, яғни оларсыз басқару үдерісі мүмкін емес (мемлекеттік қызмет кадрлары, аппарат, ұйымдастыру техникасы);
- екінші жағынан, мемлекеттік басқарудың саяси-әлеуметтік мәні мен мазмұнын білдіретін негізгі элементтерден тұрады;
- үшінші жағынан, қоғамдық жүйеге басқарушылық ықпал етеді.

Мемлекеттік аппарат жүйесінің жұмыс істеуі мемлекеттік басқару тетігінде заң күштерінің құқықтық бірлігін болжайды (нормативтік құқықтық негіз, құқықтық басқару қарым-қатынасы, субъективті құқық және заңды міндеттерін жүзеге асыру актілері) және оның тиімділігінің әлеуметтік бағасын анықтайды.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқарудың негізгі белгілері.
2. Мемлекеттік басқарудың мақсаты.
3. Мемлекеттік органдар жүйесіне не жатады?
4. Қысым көрсету аппаратына қандай органдар жатады?
5. Мемлекеттік басқарудың тетіктері қандай?

11. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫ ЖҮЗЕГЕ АСЫРУДЫҢ ӘЛЕУМЕТТІК ТЕТІКТЕРІ

11.1 Мемлекеттік басқару жүйесі

Мемлекеттік басқару «адам-қоғам-мемлекет-адам» өзара байланыс жүйесінде жүреді. Бұл жүйе қаншалықты қиын болса да, ол адам өзі жасаған үлгі негізінде жүріп, оның қажеттіліктерін, қызығушылықтарын тиімді түрде қанағаттандыру үшін қызмет жасайды. Ең бастысы, бірлескен (ұжымдық) өмір сүру (еңбек, тұрмыс, дем алу) кезінде, ал кең мағынада адамдардың қоғам өміріндегі әр түрлі іс-әрекеттерінде көрініс табады. Осыған орай, мемлекеттің ажырамас қызметі ретінде қалыптасқан мемлекеттік басқару адамзаттың мемлекеттік-ұйымдасу өркениетінің барлық тарихы бойында дамиды. Сондықтан да, мемлекеттік басқаруды тәжірибелі жүйеде іске асыру белгілі қоғамның тарихы кезеңдерімен сипатталады, яғни оның мәдениетімен, саясатымен, экономикалық, құқықтық жетілгендігімен, қоғамдағы басым құндылықтар мен идеалдар негізінде анықталады. Ол өзінің нақты жүзеге асуын адамдар қарым-қатынасының жүйесінде, қоғамда, мемлекетте табады.

Өз кезегінде, мемлекеттік басқарудың мазмұны мен тиімділігі қоғам жағдайына тікелей байланысты болып келеді. Себебі, адамдар қандай болса, қоғам да сондай болады, ал қоғам деңгейі қаншалықты дамыған болса, мемлекет те сондай деңгейде дамыған болады.

Сонау ертедегі мемлекеттілік кезінде ойшылдар мынаны байқаған: «Адамдар қандай болса, мемлекет те сондай болады: олар адамдар мінездерінен қалыптасады» (Платон). Баршаға танымал мынадай да пікір бар: «Халық өз Үкіметіне лайық», себебі кімді сайласаң, сол билейді.

Демократиялық сипат, мақсатты бағдарлау және қоғамның өзге де сипаты басқару үдерісіне азаматтардың қатысуына мүмкіндік жасайды. Бұл қатысу сайлау учаскесінде дауыс беруден басталады, қоғамдық ойдың саяси көшбасшыларға әсер етуі кезінде биліктің өкілетті органдарының шешім қабылдауы кезінде жалғасады және т.б. Азаматтар қызметтері мемлекеттік басқару саласының өзге де саласында көрінеді, мысалы, халық сақшылары мүшелері ретінде, құқық қорғау органдарына тәртіпті сақтауға көмектесетін сот орындарына қорғаушыларды жібереді және т.б.

Мемлекеттік басқару мен билік тетігін түсіну үшін, ең алдымен, мемлекет пен қоғам қарым-қатынасы мәселесін зерттеу маңызды. Ол мемлекеттік қызметті құрайтын мемлекеттік аппарат құрылымының қызметі мен оның адамдық құрамдас бөліктерін түсіну үшін керек. Мемлекет азаматтық қоғамға қарағанда жеке мүдделерге негізделіп, азаматтардың өмірін ұйымдастырушы әлеуметтік институт ретінде алға шығады. Мемлекетте жалпы мүдде пен басқару басым түседі, оның

антиподы – нарықтық жеке мүдде мен өзін-өзі ұйымдастыруға негізделген. Сонымен қатар, мемлекет жалпы қоғамға биліктік әсер етуші ретінде танылады. Сондықтан да, ол барлығының мүддесіне араласады. Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігі адамдардың, олардың бірлестіктерінің, әлеуметтік топтардың ұйымдасқан түрде қарым-қатынас орнатуын көздейді және жалпы мақсат пен мүдде ұсақ пайдакүнемдіктен жоғары тұрып, жалпыға ортақ міндет пен жауапкершілікті сақтауды қарастырады.

11.2 Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігі

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігіне қатысты шартты түрде бір-бірімен байланысты және алдын ала келісілген үш аспектіні бөліп көрсетуге болады:

- біріншіден, **онтологиялық**. Ол мемлекеттік басқарудың түп-тегін, олардың табиғатпен байланысын, негізін, олар көрсететін заңдылықтардың, қарым-қатынас пен өзара байланыстарын ашады; бұл мемлекеттік басқаруды жүйелеуге қажетті негіздің қалыптасуына және объективті алғышарттардың құрылуына көмектеседі;

- екіншіден, **гносологиялық**. Бұл мемлекеттік басқарудың мазмұнымен, тілімен, қисынымен және оларды дұрыс ғылыми тұрғыда түсіндіруімен байланысты; бұл қағидат деп аталатын мағынаның ғылыми онтологиясының түсіндірілуі;

- үшіншіден, **әдістемелік**, мемлекеттік басқару саласындағы адамдардың теориялық және тәжірибелік қызметіндегі рөлін, олардың мемлекеттік басқару құбылысындағы қайта құрылу мағынасын, олардың басқару тәжірибесіндегі шынайы қолданылу шарттары мен әдістерін көрсетеді [Атаманчук, 2005, 140-144].

Өзінің табиғаты бойынша мемлекеттік басқару әлеуметтік басқарудың бір бөлшегі ретінде адаммен және оның қызметімен имманентті байланысты қоғамдық институт. Ол қоғамдық даму заңдылықтарымен детерминденген. Мемлекеттік басқару түп негізі мен ерекшелігі қоғамның әлеуметтік жүйесінде еңбекті қоғамның бөлуі, мемлекет институтының негізі мен әлеуметтік қызметі, басқару құбылысымен көрсетіледі.

Адамдардың қарым-қатынасының ерекше түрін көрсететін мемлекеттік басқару қоғамдық жүйе құбылысы ретінде, әлеуметтік қарым-қатынас жүйесіне кіріп, олардың «көлденең» және «тік» түрінде қалыптасады. Мемлекеттік аппарат сатылық қоғамдық-саяси жүйеге жатады. Бұндай қарым-қатынаста жоғары тұрған субъект (басқарушы) өзіне төмен тұрған субъектіге (бағынышты) өктем түрде өзі еркін көрсетіп, жүзеге асырады. Мемлекеттік билік аппаратының әлеуметтік

үдерістерге басқарушылық ықпалының ішкі мазмұны мен сыртқы сипаты болады, бұл мемлекеттік басқару тетігінің нақты әсер етуі мен қайта құрушы тетігінің нәтижесі. Оның қызметі қоғамдағы басқарудың субъектісі мен объектісінің арасындағы мемлекеттік-биліктік қатынастың нәтижесінде көрінеді.

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігіне анықтама бермес бұрын «әлеуметтік тетік» түсінігін анықтап алайық. Әлеуметтік құбылыстар мен үдерістер адамдар, әлеуметтік топтар және ұйымдар арасындағы қарым-қатынас негізінде қалыптасып, әлеуметтің дамуын қамтамасыз ететін өзара байланыста және тәуелділікте болады. Осының бәрі **әлеуметтік тетіктегі** адамдардың іс-әрекеттері көмегімен жүзеге асады [Афанасьев, 1977]. Оны тәсілдер жиынтығы, белгілі нәтижеге жету мақсатының әлеуметтік дамуының технологиясы, қоғамдық және жеке қызығушылықты қанағаттандыру түрінде қарастыруға болады. Қоғамдық өмірдің туындысы ретінде әлеуметтік тетік қоғам дамуының түрімен, деңгейімен, прогресс және регресстің үйлесімдігімен, эволюциялық және революциялық үйлесімдігімен, реформациялық және контрреформациялық үдерістермен, халықтың әлеуметтік субъектілігімен (мысалы, саяси салада – сайлаушылардың таңдауымен) анықталады; елдің геосаяси және өңірлік ерекшелік, ұлттық-тарихи дәстүр, салт және мінезі, діни-мифологиялық сенімі мен рухани мәдениеті, әлеуметтік-экономикалық тәртібі мен жалпы халықтың өмір салты негізінде қалыптасады.

Көптеген әлеуметтік қажеттіліктерді қанағаттандыру үшін бір-бірімен бәсеке және бірін-бірі толықтырып отыратын әр түрлі әлеуметтік институттар құрылып жатыр. **Әлеуметтік институттар** олардың қызметін көрсететін тұрақты адамдар қарым-қатынасының нысанын жасайды. Олар түрлі әлеуметтік қарым-қатынасындағы адамдардың іс-әрекеттерін реттеуші қызметін атқарады. Мемлекеттік шешім қабылдау үдерісіне ықпал ететін және жүзеге асыратын әлеуметтік институттар түрлі қырынан көрініп, қоғамның даму және өркениеттілік деңгейін көрсетеді. Олардың ішіне көпшілік-құқықтық салада биліктің мемлекеттік-саяси институты, басқару, мүдде өкілеттіктері, мемлекеттік қызмет, ақпарат және коммуникация, қоғаммен байланыс, қоғамдық келісімге келу, шиеленісті болдырмау және т.б. кіреді [Социальные технологии государственного управления, 1995].

Мемлекеттік басқарудың ерекше қасиеті болып оның қоғамға таралымдығы саналады, бірақ жалпылай емес (мемлекеттердің жалпы тарихында көп мысалдар бар болса да). Көп уақыт бойы мемлекет қоғамда болып жатқан барлық үдерістерді басқару керек деп саналды, яғни мемлекет адам қызметінің барлық саласына араласа алады деген ой қалыптасты. Уақыт өте пайда болған либералды және неолибералды тұжырымдамалар, керісінше, мемлекеттің араласу саласын елеулі тұрғыда

азайтуға тырысып, оған жанама басқару мүмкіндігін берді. Либералдар мен эстатистер арасындағы пікірталас күні бүгінге дейін жалғасып келеді.

Мемлекеттік басқару кезінде адамдардың қарым-қатынасы тек қана қоғамдық заңдылықтарды ескеріп қана қоймай, субъективті факторларды да ескеруді көздейді. Себебі, әлеуметтік дамудың жалпы нәтиже беруші векторы адамдардың (мың, миллион, миллиард) қызығушылығы мен еркі, танымы мен іс-әрекетін көрсететін бірнеше бағыттағы векторлардың бірлесуі нәтижесінде пайда болады. *Цицеронның* ойы осы жерге сайма-сай: «Мемлекет халық игілігі, ал халық белгілі бір себептермен кез келген адамдардың бірігуі емес. Халық – өзара құқық мәселелері бойынша және қызығушылықтар ортақтастығымен біріккен адамдар». Субъективті факторлардың ықпалы селқостығымен, ширақтығымен, қаттылығымен және өзгермелілігімен күшейгенде, мемлекеттік басқару көптеген элементтер құрамасына құралады: өзара қарым-қатынас пен спектрдің ала-құлалығы, өзара байланыс, адамдардың өзара тәуелділігі. Бірге өмір сүру кезінде, сирек жағдайларды есепке алмағанда, адамдар өздерін жетілдіруге ұмтылады, материалды және рухани дүниеден өздерінің қажеттеліктерін қанағаттандырушыны іздейді, қоғамда өзіне тиесілі орынға қол жеткізуге тырысады, ал қоғамның мойындауына ұмтылғанда, өзін-өзі жетілдірудің нысандары мен қалыптасу тетіктерін табады. Бұның бәрі мемлекеттік басқаруды жүзеге асыруға және әлеуметтік тетігінің қалыптасуына ықпал етеді.

Қоғамда өмір сүріп, қоғамнан, яғни адамдармен қарым-қатынастан еркін бола алмайсың. Адамның жеке басының бостандығы өзге адамдардың еркіндігі басталған жерде аяқталады. Сондықтан да қоғамда адамдардың іс-әрекетін бағыттайтын және бағдарлайтын, бағалайтын, ынталандыратын әлеуметтік нормалар бар. Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік дамуында дәстүр мен салттың, тарихи сабақтардың, құқықтың, адамгершіліктің, құндылықтардың, әлеуметтік-техникалық нормалардың және өзге де реттеушілер ерекшелігі арқылы әсер етеді. Әлеуметтік тетікті зерттеу, оның құрылуы мен жүзеге асырылуы оның бойындағы қоғам өмірінің заңдылықтары, шарттары, қызмет факторлары мен қоғам дамуының заңдылықтарымен түсіндіріледі. Бұл тетік мазмұны, тараптары мен қасиеттері оның әлеуметтік табиғаты мен негізін анықтауға көмектеседі, ал мемлекеттік басқару ерекше түрде көмектеседі.

Қоғамдық жүйе бөлшектері немесе олардың жекелей қолданылуы мемлекеттік басқару тетігінің қарым-қатынас байланысын жасайды. Себебі, мемлекеттік басқару ықпалын қабылдап, осы үдеріске қатысады. Сондықтан да, кері байланыс қағидаты бойынша күтілген нәтижеге жету қоғам қажеттілігін қанағаттандыру және қайтып оралу болып саналады. Бірақ, қоғамдық дамудың жаңа әлеуметтік спиралінде ғана. Мемлекеттің қоғамға ашық болуы мемлекеттің қоғамдық сұраныстарға оңтайлы

қатынасы тұрғысынан және азаматтардың оның қызметіне араласуы мемлекеттік басқаруды демократиялық түрде жүзеге асыру мен қоғамдық-саяси институттың құқықтық-әлеуметтік тұрғыда тиімділігін көрсетеді.

Бұл жерде қалыптастырушы бастама болып адамдар санасында пайда болған еркін ойлау күші саналады. Оның негізі қоғамдық салада ойланған істі мақсатты тұжырымдау негізін жүзеге асыру қажеттілігінен туады. Бұл өте маңызды, себебі кез келген өзгеріс мақсаттың анықтылығын қажет етеді. Қажетті әл-ауқатқа жету барысында әлеуметтік мақсатты және қоғам қызығушылығын қалыптастыру мемлекеттік басқару күштерінің көмегімен жүзеге асады. Мемлекеттік басқару тетігі «сұрыптауға», заңды деп танылуға, осы сәтте нақты тарихи басым маңыздылығы бар мақсаттарды жүзеге асыруға, оның ішінен шынайылықты бөлуге арналған. Мемлекеттік басқару мақсаттарын саралау негіздеу, сындарлау, мүмкін мақсатқа жету тұрғысында нақтылауды көздейді. Ынталандырушы, итермелеуші және реттеуші қызметті атқарып, мақсат қанағаттандырудың мінсіз жолы мен әдісі болып саналады. Олар мемлекеттік басқару үдерісі мүшелерінің саналы энергиясы мен іс-әрекеттерінде көрінеді. Артынан ұйымдастыру сәті қосылып, мемлекеттік билік органдарының реттеуші қызметі алға шығады.

Ю.А.Тихомиров әлеуметтік басқару тетігін негізделген мақсатты алға шығаруда көрінетін, басқару жүйесін жасау мен дамытуда байқалатын басқарудың қызметі мен ұйымдастыру қызметінің әдісі ретінде қарастырады. Ол басқару үдерісі кезінде мақсатқа жетуді жүзеге асыруға шақырады, себебі ол басқару субъектісінің әлеуметтік жағдайға атқарымды және ұйымдасқан келісімінің әсерін жүзеге асырады. Оған қарағанда, Г.В.Атаманчук әлеуметтік тетікті мемлекеттік басқарудың құқықтық тұрғыда, атқарымды, ұйымдасқан түрде қалыптасуы мен жүзеге асуы ретінде қарастырмайды және т.б. «Әлеуметтік элементтердің, үдерістердің, заңдылықтардың қисындық байланысы және үйлесімдігі ретінде қарастырады. Олардың көмегімен мемлекеттік басқару (оның бөлшектері) басқару қызметінің қажеттіліктерін, қызығушылықтарын және қоғам мақсаттарын «алады, оларды өзінің басқарушылық шешімдері мен іс-әрекеттерінде бекітіп, мемлекеттік билікке сүйеніп, іс жүзінде жүзеге асырады». Бұл жерде мемлекеттік басқару аспектісі элементтерінің әлеуметтік түп негізін, оның қоғамдық негізін және мақсатты тұжырымдамасын ашу жайлы сөз қозғалған. Ол мемлекеттік басқарудың әлеуметтік құндылықтар және оның қоғамдық қажеттіліктері тұрғысынан, әлеуметтік тиімділіктің қажеттілігі мақсатында билік ықпалын жүзеге асыруда мемлекетке тән ынтымақтастық, ұйымдастырушылық және реттеуші қасиеттеріне ие.

Бұл құбылыстардың диалектілігі – билік еркінің объективті мазмұны – қызығушылық, қажеттілік, мақсат – мемлекеттік басқарудың

детерминантасы ретінде алға шығады. Г.В.Атаманчуктың айтуы бойынша ол субъективті шешімдер мен іс-әрекеттерде анық көрінеді.

11.3 Мемлекеттік басқарудағы билік еркі

Осы қисындық басқару тізбегінен ерік деп аталатын бөлшекті алып тастауға болмайды. **Саяси ерік** – маңызды әлеуметтік-философиялық және саяси-құқықтық мәселе, тек қана теориялық емес, сонымен қатар, мемлекеттік басқару тетігінің тәжірибесіне де зор маңыздылыққа ие.

Мемлекеттік басқару ықпалында басқару субъектілерінің (орган бөлімдері, мемлекеттік орган, лауазымды тұлға) биліктік-еріктік талаптар құрамдас бөліктері шоғырланған. Оны жүзеге асыру тиісті мемлекеттік күштер мен құқықтық әдістер негізінде жүреді. Бұл жерде басқару жүйесінің еркі мен түрлі деңгейдегі жеке субъектілер бірге жұмыс жасайды. Бұл мемлекеттік басқару қызметінің еркінің қалыптасуы мен бекітілу үдерісінің қиындығын көрсетеді. Осы теория тікелей тәжірибелік мағынаға ие, себебі, не себепті осы немесе өзге басқару талаптары (команда) орындалу керек, олар қалай қамтамасыз етіледі (мемлекеттік биліктің қандай әдіс-тәсілдерімен), олардың жалпы екендігі қайдан көрінеді, сонымен қатар, басқарудың бір ғана шешімі мен іс-әрекеті қайдан көрінеді, неліктен өз бетімен ауытқушылықтар қиылысады деген сауалдар туындайды.

Жаңа заман тарихынан бірнеше мысалдар келтіруге болады: шенеуніктер шағымданады, ал мемлекеттік және қоғамдық қайраткерлер мемлекеттік аппараттың жағдайға қатысты іс-шараны назарына алуына қажет мемлекет басшыларының бойында тиісті саяси еріктің жоқтығын сынға алады. Саяси еріксіздік мемлекеттік аппарат қызметі жұмысының ұйымдасуына кедергі келтіреді, барлық шенеуніктер корпусы ішінде іріткі салады.

Адамдар ойнайтын әр түрлі әлеуметтік рөлдер, өз бойында жекелік және бірлестікті біріктіріп, қоғамдағы түрлі қарым-қатынас жүйесінде белгілі бір орынды иеленеді: саяси, экономикалық, ұлттық, кәсіби және т.б. және барлық жерде адамның белгілі бір мақсатқа жетуіне ерік білдіру үшін мақсаттар мен белгіленген себептермен сипатталатын түрлі сұраныстарын, қажеттіліктерін, қызығушылықтарын анықтайды. Ол адамның мемлекеттік басқару үдерісіне қатысуын ынталандырады.

Адамдардың әлеуметтік қажеттіліктеріне сайма-сай келетін қоғам (немесе басқару субъектісі қолында) қолында тиісінше әл-ауқат ресурстары мен қаражат болса, онда мемлекеттік басқару себептері қалыптасады. Егер де мемлекеттік басқару қызметі әлеуметтік әл-ауқат көзінің жалғыз ғана немесе негізгі шарты болған жағдайда мемлекеттік басқарудың жеке себебі адам бойында қалыптасады. Егер де, бөлу қарым-

қатынасының санаттары болып лауазымдық айырмашылық (лауазымы, дәрежесі, еңбек төлемақысы және т.б.), белгілі бір әлеуметтік мамандық тобына (ғалым, инженер, кәсіпкер, мемлекеттік қызметкер) жатса, онда қызмет бойынша көтерілу, дәреже иелену, қызмет орнына бекітілу, жәрдемақы және т.б. түрткісі қалыптасады.

Мемлекеттік басқару түрткісінің күші адам үшін осы немесе өзге қажеттіліктердің өзектілік деңгейімен анықталады. Осы немесе өзге әлауқат қажеттілігі жоғары болса, онда оны алуға деген ұмтылушылық жоғары болып, мемлекеттік басқару үдерісін жүзеге асыру барысында реттейтін қоғамдық қарым-қатынасқа белсенді араласады. Осылай, нарықтық экономика бәсекелестік тетігі арқылы «өзің үшін» және «өзге үшін» деген түрткіні алға шығарады. Экономиканың барлық саласына мемлекеттің реттеушілік ықпал етуі оны «бәрі үшін» деген түрткімен үйлесімділігіне әкеледі. Мемлекеттік басқару түрткісі бөлшек бойынша әр алуан, бірақ, жалпы алғанда адамдардың бірнеше қырлы құбылыстарының дұрыс реттелген және жанасу қажеттіліктерімен, оның қоғамдық іскерлігімен көрінеді. Сонымен қатар, әлеуметтік қарама-қайшылықты болдырмау мақсатында жұмыс жасайды. Егер адам мемлекеттік басқару негізінде өз қажеттілігінің көп мөлшерін қанағаттандырса, онда алынған нәтиже әртүрлі болады. Сонымен қатар, егер де өзге қызметпен салыстырғанда аз қаражат жұмсаса, онда мемлекеттік басқару рөлі ол үшін маңыздырақ, оның саяси белсенділігі жоғарырақ.

Демек, мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігін құрайтын бөлік дәйекті түрде алдын ала анықталған элементтер негізінде қалыптасады. Оларды мынадай тізбекте беруге болады: қажеттіліктер – мүдделер – қарама-қайшылықтар – мақсаттар – ерік – түрткі (нұсқау) – ынта. Бірақ, барлық қажеттіліктер қанағаттандырылуы керек, түрлі мүдде негізінде туған қарама-қайшылықтарды анықтау, ал ниет пен мақсаттардың қойылуы олардың жүзеге асырылуы кезінде ғана мағынаға ие болады. Мемлекетті басқару тетігінің *қалыптасу блогы* оның ажырамас бөлігі – *жүзеге асыру блогымен* толықтырылады. Ол мына элементтерден тұрады: шешім – іс-әрекет – нәтиже. Қажеттіліктерді қанағаттандыру үшін шешімдер қабылданып жатыр. Олар қызмет үдерісінде жүзеге асып, нақты нәтижеге әкеледі. Мемлекеттік басқару кезінде қоғамдық қажеттіліктер, мүдде мен мақсаттар үшін қажетті іс-шараны жасауды қажет етеді: басқару шешімдерін қабылдау және олардың тәжірибеде қолданылуын қарастырады. Осылай, мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігі жүзеге асады, себебі ол қоғам үшін маңызды сұрақтарды шешуге бағытталған.

Сонымен, қоғамның мүддесі мен қажеттілігін жүзеге асыру барысында тиімді әдістер мен тәсілдерді таңдауда мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігі жанама тұрғыда келесі бір жүйесінде көрінеді: қажеттілік – мүдде – қарама-қайшылық – мақсат – ерік – түрткі

(нұсқау) – ынта – шешім – іс-әрекет – нәтиже [Атаманчук, 2005, 127.].
Өзара байланыс реттілігі мен қоғамдық элементтердің қисындық бірігуі негізінде мемлекеттік басқаруды қалыптастыру мен жүзеге асыру жүреді.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігінің қағидаттары.
2. Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік институттары.
3. Қисындық басқару деген не?
4. Саяси ерік дегеніміз не?

12. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ЖҮЙЕЛІ СИПАТТАМАСЫ

12.1 Мемлекет пен қоғамның қарым-қатынасындағы әлеуметтік мүдделер

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігі ретінде әлеуметтік құбылыстардың заңды байланысын, нәтижесінде қоғамдық билікті ұйымдастыру еркі қалыптасатын іс-әрекет пен оқиғаларды, жалпы қызығушылықтарды есепке алу, мақсаттарды анықтау, шешімді даярлау және қабылдау, сонымен қатар мемлекетте бар ресурстармен (билік, аппарат, әдістер, тәсілдер) оларды жүзеге асыруды айтады. Ол мемлекеттік басқару құрылымына, мазмұнына тікелей (мемлекеттік басқару субъектісі арқылы) және жанама (басқару объектілері арқылы) әсер етіп, қоғам ішіндегі саяси жүйеде жұмыс жасайды. Мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру нысандарын, әдістерін, олардың нысаналығы мен тиімділігін анықтайды. Мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын әлеуметтік тетіктің әдістері мен қолданылуы кез келген қоғамда орын алады. Әрине, белгілі бір ерекшеліктері болады. Шарттар мен факторларды ескеріп, мемлекеттік биліктің әлеуметтік басқаруды ұсынуы мен оны жүзеге асыруын қабылдап, мұнда басқару мен бағынатын бөлімдердің қарым-қатынасы жүреді. Осы тетік негізінде мемлекеттік басқару жүйесі қоғам өміріне қажетті жағдайды қалыптастыруда өзінің сапалы анықтамасын сақтайды.

Мемлекет пен қоғам қарым-қатынасында олардың ауқымы бойынша келесі әлеуметтік мүдделерді атап кеткен жөн:

- қоғамдық;
- мемлекеттік;
- өңірлік;
- ұлттық;
- кәсіби;
- корпоративті;
- жеке.

Мемлекеттік басқару жүйесінде **тікелей және кері байланыс қарым-қатынасы** ерекше назарды талап етеді, себебі оны нысаналы түрде өзгерткен. Кейбір зерттеушілер бұл байланыстарды қаталдық, өктемдік деп қарастырады. Олардың айтуы бойынша, осы байланыстарсыз қоғамдық үдерістерді басқару мүмкін емес. Өзге зерттеушілердің айтуы бойынша, бұл қарым-қатынаста эгоистік «мен қалаймын» деген ұстаным басым. Ол басқару ықпалына немқұрайлы қарап, кері байланысқа шексіз талаптар мен жазғыру түрінде ретсіз сипат береді.

Қалай сипатталғанымен де, мемлекеттік басқаруда міндетті түрде басқару әсері көріну керек, яғни мемлекеттік басқарудың өткір және өзіне бағындыратын, оларды басқару объектісіне апаратын элементтер (бөлшектер) болуы керек. Кез келген мемлекеттік органда туындаған басқару ықпалы басқару объектісіндегі адамға жетпесе, оның қызметі мен іс-әрекетіне әсер етпесе, мемлекеттік басқару жүзеге аспайды. Басқару ықпалы жүйесі болмаса, онда мемлекет тарапынан басқару бірнеше бөлімдер мен элементтерге бөлініп қалады (бөлшектер мен тізбектер емес). Олар бір-біріне қарама-қайшы және жекелеген түрінде қызмет ете бастайды.

12.2 Мемлекеттік басқарудағы әсер ету тетіктері

Мемлекет тек қана міндетті түрде (әкімшіліктік) тәртіп пен қызметті орнатып, оларды орындауды талап етіп, орындамаса жаза қолдану қорқынышымен ғана басқармайды, сонымен қатар, **әсер ету, салық, тариф, баж салығы, үлес, лицензия, тауардың сапасын және бағасын бақылау, инвестиция, артықшылық, бюджет, валюталық реттеу, бәсекені қамтамасыз ету, заң негізінде де өз ықпалын жүргізеді.** Бұл тізім шексіз. Басқару шеберлігі түрлі әдістер, нысандар, үдерістер, технологиялар негізінде басқарылатын объектілердің тиімді қызметіне жету болып саналады [Атаманчук, 2005].

Мемлекеттік басқарудың жүйелі сипаты оның барлық бөлшектері мен элементтерін объективті түрде белгілі бір өрістік тұтастыққа біріктіреді. Ол мемлекеттік басқаруда белгілі бір жалпылық, таралғандық, белгілі бір деңгейдегі бірегейлік, дербестік, қайталанбастық жайында сұрақ қояды.

Теориялық жорамалдарды және мемлекеттік басқару саласындағы тәжірибелік іс-шараларды тарихи тұрғыдан сараптау көрсеткендей бізде жиі түрде бірлік, бірегейлендіру (шаблондау) және типтілік деген түсініктер бір-біріне теңестіріліп келеді және теңестіріледі. Бірегей элементтер (бір мағыналы, бірдей) қаншалықты көп болса, барлық жерде бір ғана шаблон көрсетіледі, яғни ол мемлекеттік басқару жүйесінің сенімді бірлігі. Міне, барлық құрылымға, құзыреттілікке, штатқа және т.б. «жоғарыдан» бірдей міндеттіліктер жүктеледі, яғни мемлекеттік органдар бір ғана дәрежеге сәйкестендіріледі, басқару қызметтері мен басқарушылық іскерлікті жүзеге асыру әдістері бір ғана құқықтық регламенттеуге сәйкестендіріледі. Мемлекеттік басқарудағы жалпы көзқарас, бір мағыналы әдіс қоғамдық құбылыстар мен жағдайлардың көптүрлілігі кең таралған, ең бастысы басқару пирамидасының төбесінде көп кездеседі.

12.3 Мемлекеттік басқарудағы типтік белгілер

Мемлекеттік басқарудағы типтік жалпылықты, анықтаушыны, сипаттаушыны, яғни маңызды құбылысты, үдерісті көрсетеді. Типтік дегеніміз – бұл бірнеше элементтердің жалпы сапасы. Ол олардың әрқайсысында түрлі сандық параметрлерде көрінуі мүмкін.

Кез келген саналы адам өзіне қойылған міндетті шешіп, мақсатқа жетіп қана қоймай, оны ең жоғары табыспен және ең төменгі шығынмен (ресурс, уақыт, өз күші және т.б.) шешкісі келеді. Осы жағдайда ол еріксіз түрде типтік түрге жүгінеді, яғни бұған дейін шешілген немесе шешіліп жатқан біртекті әдістер мен тәсілдер, нысандар мен ресурстар негізінде шешуге тура келеді. Оны жан-жақты зерттеп, өз жағдайына қолданады. Әрдайым дөңгелек ойлап шығарудың қажеті жоқ, көпшілікке танымал болған бұған дейін қолданылған тәжірибелер мен білімдерді пайдаланған жөн. Әлемде дамушы технологияларға, жетілген тетіктер мен оларды толыққанды қолдануға негізделген ұйымдастыру мен іскерліктің барлық жаңа әдістері мен нысандары зерттеледі. Міне, осы жаңаны, қызықтыны, конструктивтіні, болашағы барды тек қана байқап қана қоймай, оны баршаға жариялап, үлгілеп, яғни бар адамның қолданатын сенімді тәсіліне айналдыру керек.

АҚШ зерттеушілері Т.Питер пен Р.Уотермен еңбектеріндегі типтілікті мысалы ретінде көрсетуге болады. Олар қарқынды жұмыс жасап жатқан бірнеше компаниялардың ұйымдастырылуы мен қызметін сараптап, бірнеше **типтік белгілерді** байқады, *оларды атап өтер болсақ:*

- 1) іс-әрекетке бағдарлау;
- 2) тұтынушыға тура қарау;
- 3) дербестік және тапқырлық;
- 4) өнімділік - адамнан;
- 5) өмірмен байланыс, құнды басқару;
- 6) өз ісінің жолын қуу;
- 7) қарапайым нысан, басқарудың қарапайым штаты;
- 8) іс-әрекет еркіндігі және бір жолғы қаталдық [Ковалевски, 1979].

Бұл парадигмалар шартты түрде келеді, көбі менеджмент және мемлекеттік басқару саласында жұмыс жасайтын көптеген құрылымдарға тән.

Оның ойынша, әкімшіліктік басқару мынадай типтік бағытта ашылуы керек:

- аппарат құру – қызметкердің жұмыс орны, құрылымдық бөлімдер, басқарудың ауқымы мен саласы, ұйымдастырушы бірліктер арасындағы байланыс, қосымша және штабтық қызмет;

- еңбек үдерісі және қызметтік қарым-қатынас – басшылар қызметі, бағынушылар іс-әрекетін бағалау, тапсырмаларды қалыптастыру тәсілдері, жақсы жұмыс түрткісі;

- қызметтік бақылау, бағалау, көтермелеу және пікір айту, әкімшіліктік бақылау;

- қоғаммен байланыс – келушіге техникалық қызмет көрсету.

Басқару жөніндегі әрбір жұмыста автор басқару мақсатына жетуге ықпал жасайтын және басқару қызметін жүзеге асыратындарды типтік ретінде көрсетуге тырысады.

М.Кастельс капитализмді қайтадан жүйелеу және индустриализмнен ақпараттандыруға өту кезіндегі типтік ұйымдастыру траекториясы жайында:

1. Жалпы өндіруден икемді өндіруге көшу (фордизмнен постфордизмге).

2. Инновация агенттері және жаңа жұмыс орындарын жасау көзі ретінде орта және шағын фирмалардың жоғары деңгейдегі өміршеңдігі.

3. Менеджменттің жаңа әдістерін жасау (менеджмент пен қызметкерлер арасындағы байланыс, әмбебап жұмыс күші, сапаны жаппай басқару және белгісіздіктің азаюы).

4. Шағын және орта кәсіпкерлердің өміріне енгізілген мультибағытталған жүйелі үлгі (фирмааралық жүйе).

5. Корпорация «шатырының» астында субмердігерлік-лицензиялық өндіріс.

6. Үлкен корпорациялардың мүдделесуі негізінде стратегиялық альянстарды құру.

7. Тік бюрократтықтан көлденең корпорацияларға қарай жылжу.

8. Іскерлік жүйені іргелі материалға айналдыру: одан жаңа ұйымдар құрылып жатыр және құрылады [Кастельс, 2000, 158-171].

12.4 Мемлекеттік басқарудағы типтік жүйе

Мемлекеттік басқаруда типтік жүйемен бірге маңызды орынға **бірегейлікті**, яғни жалғыз ғана, қайталанбас, өзіндікті айтуға болады. Бұған себеп: көп жағдайда мемлекет «штаттан тыс» жағдайларда жұмыс жасау керек, яғни қолданылатын ұқсас қағидаттар болмаған кезде. Егер де мемлекеттік басқару сатылық жүйесінің төменгі органдары жайлы сөз қозғасақ, онда олар өзіндік табиғи, әлеуметтік, демографиялық жағдайларда өмір сүреді.

Бірегейлік мемлекеттік басқаруда еркіндік пен шығармашылық әдіспен байланысты. Типтіліктің өзін үлгі бойынша немесе ресми түрде ғана қолдана алмаймыз. Әркім өз орнына сай күнделікті өмірде ескі, біркелкі, механикалық іс-шараларды орындайтын басқару конвейерінің

технологиясы емес. Типтілік ұластырылу, нығыздалу және оң нәтиже беруге арналған. Бұл жерде нақты жағдай жиынтығы мен итермелеуші күштің ерекшелігі ескерілуі керек. Басқаша сөзбен айтқанда, мұнда бірегейлік бар.

Бірақ, көп жағдайда басқару үдерісінің мүшелері басқару міндеттерін шешу кезінде дайын ұсыныстарды қолдануға мүмкіндік бермейтін өмірдегі жағдайлар мен адамдардың қалауына тап болады. Адам өзі, шығармашылық тұрғыда, өзінің білімі мен ішкі түйсігі негізінде даму болжамын жасап, өзінің ойлау үлгілерін, өз жауаптарын жасап, мақсаттарды айқындап, оларды іс-әрекет кезі мен тәжірибе жүзінде қолдануды ойластыру керек. Өмір бір орында тұрмай, өзгеріп отырғандықтан, дамиды. Жаңа жағдайға өткендіктен, басқаруда да іздену, жаңалық ашу, болып жатқанға жаңа көзқараспен қарау, алға жылжып, ерекшелікті жасау, яғни әрдайым бірегейлікті өндіру керек.

Бірегейліктің мүмкіндігі мен қажеттілігі бізді басқару тәжірибесіне шығарады, сондықтан да, басқарудың жетілуіне апарады. Бірегейліктің жоқтығы мен типтіліктің өмір сүруін мойындасақ, біз керітартпалыққа, тоқырауға, басқарудың сүйектенгендігіне, оның жүйесінде жаман атмосфераға тап боламыз. Типтілікпен салыстырғанда, ең озықпен, тиімдімен, осы себептен ең өзектімен салыстырғанда, бірегей болып саналады. Ол бір ғана нұсқада пайда болып, уақыт өте келе әр қадамы барысында өзінің ұтымдылығын дәлелдеп, өзінің «күн көзі астындағы орнын» қайтарып алады. Даму диалектикасы осындай, яғни қоғамдық құбылыстың бір сападан екіншісіне өтуі.

Өкінішке орай, тарих фактілерінің көлемінен мемлекеттік басқаруда бірегейліктің қиын қабылданғаны жайлы біраз ақпаратты көре аламыз, әсіресе, ол жоғары деңгейлерінде анық көрінеді. Адамдар таланты негізінде туындаған көптеген бастамалар, ұтымдылықтар, мемлекеттік басқару саласындағы ноу-хаулар бір ғана немесе бірнеше нұсқада қалады. Әрі кетсе, олар жайында БАҚ хабарлайды. Типтік еместі жүктеу күнделікті өмірде болды және сақталып келеді, ол кез келген басшыға – үлкенге және кішіге тән.

Басқарушылар мен бағынушылар психологиясындағы және дүниетанымындағы бірегейлікке қатысты қарым-қатынасты түбегейлі өзгерту, басқару шығармашылығына жол ашу, басқару тәжірибесіне құқықты заңды түрде бекіту керек. Егерде жағдай сол күйінде қалып, бірегейлік аяғына тұруға өз бетімен ұмтылса және «адамдар санатына» қосылуға бет алса, онда мемлекеттік басқарудың ұтымдылық және тиімділік үдерісінің жоғарылауы тез, әрі сәтті болуы екіталай, себебі, тәжірибелі және ұйымдасқан бюрократтық күші мен жалғыз және жасқаншақ бірегейліктің күштері тең емес. Бірегейліктің өз беделін түсіріп, бұрмаланып және қарама-қайшы нәтижемен қолданылуы мүмкін.

Типтілік пен бірегейлік мемлекеттік басқарудың сапалы жетілдіру негіздеріне жатады. Олардың бірлесуі ішкі дамуды тудырады. Бұны есте сақтап, тәжірибеде қолданған жөн.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекет пен қоғам арасындағы әлеуметтік мүдделер.
2. Тікелей және кері байланыс қарым-қатынасы.
3. Мемлекеттік басқарудың әсер ету жолдары.
4. Міндеттерді шешудегі типтік белгілері.

13. ЭКОНОМИКАЛЫҚ ҮДЕРІСТЕРДІ БАСҚАРУДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІҢ РӨЛІ МЕН ОРНЫ

13.1 Мемлекеттің экономикалық үдерістерді басқарудағы рөлі

Мемлекеттік басқарудың негізгі мақсаты – экономикалық және әлеуметтік тұрақтылық, экономиканы өзгеріп жатқан жағдайларға бейімдеу.

Бірақ мемлекеттің экономиканы басқаруының мынадай тармақтары бар:

1. Нарықтың реттелуі.
2. Макроэкономикалық дамудың басымдықтарын анықтау.
3. Бәсеке тетігін қорғау.
4. Кіріс және әлеуметтік қорғауды қайта бөлу жүйесін қалыптастыру.
5. Экономикалық құқықтық тәртіпті қамтамасыз ету.

Кейбір авторлар мемлекеттік басқару мақсаттарын мынадай анықтауды ұсынады [Денисов, Богачева, 2000]:

- экономикалық өсуді қамтамасыз ету, өндіріс тиімділігі;
- экономикалық тұрақтылықты қамтамасыз ету;
- экономикалық және әлеуметтік әділдікті қамтамасыз ету.

Мақсаттар біртұтастықты құрау керек. Бірақ, осы тұтастықты әдістермен, тәсілдермен, оларды жүзеге асыру нысандарымен байланыстыру қажет, әйтпесе, дұрыс қойылған мақсаттар да оларды жүзеге асыру барысында бұрмалануы мүмкін.

Әр тарихи кезеңде мемлекеттік басқарудың бағытталған мақсаттары мына жағдайларға байланысты:

- жалпы экономиканың даму деңгейіне;
- оның құрылымына;
- халықаралық еңбекті бөлу әдістерінің бірігуіне.

Дамыған елдердің классикалық экономикалық мақсаттары мыналардан тұрады:

- экономикалық өсу;
- толыққанды жұмыспен қамтылу;
- экономикалық тиімділік;
- экономикалық еркіндік;
- кірісті әділ бөлу;
- экономикалық қамтамасыз ету;
- сауда тепе-теңдігі.

Қазақстан Республикасы экономикалық реформалардың мақсатты жағы толыққанды анық емес. Көп жағдайларда саяси құжаттардың соңғы мақсаты оларға жету әдістерімен алмастырылады. Қазақстан Республикасы экономикасына қатысты басым экономикалық мақсаттарды

айқындайтын технология мен әдістерді анықтайды. Олар әр кезеңде ұлттық мүддеге сай келіп, жаңа, нарық тетіктерімен жанасады.

Кез-келген басқару үдерісін қарастырғанда негізгі мәселе – басқару ықпалының субъектісі мен объектісі болатын болса, осындай жағдай мемлекеттік басқару үшін де тән.

Экономиканың мемлекеттік басқару субъектілері болып шаруашылық мүддесін иеленетіндер және жүзеге асыратындар саналады.

Шаруашылық мүдделерін иеленетіндер қатарына бір-бірінен мүлктік жағдайымен, кірісімен, қызмет түрімен және т.б. ерекшеленетін әлеуметтік топтар жатады. Бұл – жалданбалы жұмысшылар және қожайындар, фермерлер және жер иеленушілер, кәсіпкерлер, еркін мамандық иелері, мемлекеттік қызметшілер және т.б.

Шаруашылықтың мүддесін иеленетіндер қатарына бірлестіктер мен қауымдастықтар жатады. Солардың ішіндегі ең мықтылары – кәсіподақтардың және кәсіпкерлердің бірлестіктері.

Шаруашылық мүдделерін орындаушыларға заң, атқарушы және сот билігі, сонымен қатар оның қатарына Ұлттық Банк та жатады.

Басқару субъектісін жалпылама әдіс «құрылымдық ұйымдасқан» әлеуметтік жалпылық ретінде түсінуге тура келеді. Ол басқару қызметін атқарып, оны жаңа жағдайға аудару мақсатында объектіге әсер етуші болып саналады [Тихомиров, 1975, 28].

Мемлекеттік басқарудың объектісі ретінде тұтас әлеуметтік ағза – қоғамды құрайтын қоғамдық қарым-қатынастардың барлық жүйесі алынады.

Экономиканы мемлекеттік басқару объектісі – бұл орта, сала, аумақтар, сонымен қатар, автоматты шешім нысанын иеленбейтін, қарама-қайшылықтар және әр түрлі мәселелер туындайтын елдің әлеуметтік-экономикалық жағдайлары.

Ю.А.Тихомиров объектіні «субъектінің ықпал етуімен басқару жүйесінің жалпы мақсаттарына жету үшін жұмыс жасайтын құрылымдық әлеуметтік жалпылық» деп сипаттайды.

13.2 Экономиканы басқарудың негізгі объектілері

Экономиканың басқару объектілерінің негізгілеріне жататындар:

- экономикалық жүйе;
- шаруашылықтың түрлі деңгейіндегі құрылымы (сала, аумақ және т.б.);
- қор жинау шарты;
- жұмыспен қамту;
- бағалар;
- ғылыми-техникалық прогресс;

- бәсеке шарты;
- әлеуметтік қарым-қатынас және әлеуметтік қамтамасыз ету;
- кадрларды даярлау және қайта даярлау;
- қоршаған орта;
- сыртқы экономикалық байланыстар.

Макробасқару деңгейінде мемлекеттік басқару жүйесінің нарықтық экономикаға араласу шекарасын анықтау мәселесі бар.

Қоғам өмірінің барлық саласы мемлекет тарапынан ықпалға ұшырайды ма деген сауал туындайды. Әрине, жоқ. Оның себебі ретінде қайта құру кезінде елімізде көптеген жеке меншіктер пайда болғаны немесе белгілі деңгейде өзгеше ойлауға мүмкіндік бергені болып саналмайды. Біздің ойымыз бойынша, кез келген қоғамда өзін-өзі реттейтін белгілі бір салалар бар, яғни мемлекеттік бақылау немесе араласуынан еркін салалар қызмет жасайды. Мұндай салалардың саны мемлекеттің түріне байланысты, оның азаматтарының өз мәселелері мен туындаған сұрақтарын шешуде тәуелсіздік дәрежесіне байланысты, бірақ, олар барлық жағдайда кездеседі. Мемлекет тұлғаға немесе әлеуметтік институттарға ықпал еткісі келеді, бірақ барлық сала қарым-қатынасын қамтамасыз ете алмағандығынан болды деп айта алмаймыз. Мәселе мынада: *адам іс-әрекеті сияқты әлеуметтік құбылыстардың бірқатары белгілі бір себептермен мемлекет ықпалына берілмейді (не сыртқы бақылаудың жоқтығы, не қарым-қатынас және құбылыстардың күшіне байланысты)*. Сондықтан да мемлекет жалпы барлық қоғамға әсер етеді (немесе әсер етуге қабілетті) деп тұжырымдауға болмайды.

Әрине, мемлекеттік социализм экономикасына қарағанда, қазіргі нарық шаруашылығының экономикалық өміріне мемлекеттің араласу деңгейі, тереңдігі, көлемі төменірек екені даусыз. Олар нарықтық шаруашылық көлемінде де бөлінеді. Нарықтық экономиканың үлгісін анықтаудың белгісі болып экономиканы мемлекеттің басқару деңгейі саналады.

13.3 Мемлекеттің нарықтық экономиканы басқаруы

Қазіргі нарықтық қарым-қатынаста экономиканы мемлекеттің басқаруы – өзгеріп жатқан жағдайларға сай мемлекеттің экономиканы бейімдеу және тұрақтандыру мақсатында экономикалық және құқықтық сипаттағы жүйе тәсілдері.

Мемлекеттік экономиканы объективті басқару мүмкіндігі белгілі бір экономикалық даму, өндіріс пен қордың шоғырлануы жағдайында көрінеді.

Басқарудың нақты объектілері, нысандары және әдістері әр елдің белгілі бір уақытындағы әлеуметтік-экономикалық мәселелерінің сипатымен және қауіптілігімен анықталады.

Нарық тетігінің мүмкіндіктері шексіз. Ол қазіргі қоғамның әлеуметтік-экономикалық мәселелерін шеше аламын деп кепілдік бермейді. Сондықтан да, нарық нәтиже бере алмайтын немесе бұл нәтиже жеткілікті дәрежеде тиімді емес болған салаларда мемлекеттің араласу қажеттілігі туады.

Нарықтық экономикаға мемлекеттің араласу шекарасы жайында әңгімені еркін бәсеке нарығынан бастаған жөн. Бұл экономикада шаруашылық қызмет шексіз еркіндікке ие болса да, *нарық тетігі қарамағында кем дегенде үш мәселе бар:*

- біріншіден, нарық тетігі экономиканың дамуын қажетті қаржы көлемімен қамтамасыз етпейді, сондықтан да қаржы айналымымен мемлекет араласуы керек;

- екіншіден, нарықтық қызмет барысында туындаған нарықтық тетік сыртқы салдарды өзі реттей алмайды. Бұл мемлекеттік басқару саласына жатады;

- үшіншіден, нарықтық тетік халықты қоғамдық игілікпен қамтамасыз етпейді. Олардың өндірісі мемлекет қызметіне жатады.

Демек, еркін бәсеке экономикасында шаруашылық тетігінің екі жетекші звеносын анықтауға болады – еркін нарық және мемлекет. Мемлекеттің экономикалық қызметінің мағынасы: ол «сәтсіздікке» ұшыраған жерде нарықты толтыру.

Кез келген адамзаттың қызметте көздеген мақсаты түрлі қажеттіліктерді қанағаттандыру. Нарықтық тетік адамдарға төлемақы сұранысы негізінде ғана өз қажеттіліктерін қанағаттандыра алады. Бірақ, ақшамен өлшенбейтін де қажеттіліктер бар. Нарық бұл қажеттіліктерді қанағаттандырмайды, себебі олар халық үшін тегін, сондықтан да, оны өндірушілерге табыс әкелмейді.

Мұндай тауар мен қызметке жататындар:

- ішкі тәртіпті күзету;
- ұлттық қауіпсіздік;
- мемлекеттік басқару;
- іргелі ғылым;
- білім;
- коммуникацияның ұлттық желісі және т.б.

Оларды нарықтық экономика үшін мемлекет өндіреді және қоғамдық игілік деп атайды.

Негізінен, қоғамдық игілік – бұл мемлекеттің орталық және жергілікті билік негізінде елдің бар азаматтарына көрсететін қызметі. Ол салық және өзге де күштеу жиналымдарынан түскен қаражат арқылы

қаржыланады. Қоғамдық игілікті елдің бар азаматтары тең дәрежеде және тегін пайдаланады.

Қазіргі нарықтық экономикада мемлекет шаруашылық қызметін белсенді басқарады. Жоғарыда көрсетілген мемлекеттің қызметтері қазіргі нарықтық шаруашылық үшін мемлекеттің экономикаға араласу шекарасының ең төмен қажеттілігін құрайды. Осы шекарадан мемлекет қызметі төмен түсе алмайды, себебі нарық тетігі жұмысына қауіп төндіреді.

Сонымен қатар, экономикаға мемлекеттің ең жоғарғы араласу деңгейі де бар. Ол қазіргі нарық шаруашылығында әлеуметтік және экономикалық мәселелермен анықталады. Олардың шешімі нарық тетігінің қызметі арқылы қамтамасыз етіледі және жоғарыда көрсетілген ең төменгі басқару шекарасын қамтиды.

13.4 Мемлекеттің экономикаға араласу себептері

Мемлекеттің нарықтық экономиканы басқаруының ең жоғарғы шекарасына мемлекеттің келесі қызметтері жатады:

- кірісті қайта бөлу саясаты;
- жұмыспен қамтамасыз етуді мемлекеттің басқаруы;
- экономикалық өсуді, экономикадағы прогрессивті құрылымдардың, ғылыми-техникалық дамуды мемлекеттің ынталандыруы;
- мемлекет ішіндегі өңірлердің дамуына жағдай жасау, немесе мемлекеттің өңірлік саясаты;
- мемлекеттің құнсыздануға қарсы саясаты;
- монополияға қарсылық.

Қазіргі таңдағы шаруашылыққа бет алудың әлеуметтік экономикалық мемлекеттік басқару тетігі жайлы түсінікті түбегейлі өзгертеді. Қазақстан Республикасындағы шаруашылық реформалары мемлекетті экономикадан алшақтату және жиналған тәжірибені теріс жағынан көру ұранымен басталды. Бірақ, реформалардың басында-ақ нарықтық экономикаға көшу мемлекеттің көмегінсіз мүмкін емес екені анықталды.

Экономикалық бюрократтық мәселелерімен бірге, шаруашылық бастамаларын басып тастаумен және экономикалық өмірді қатаң түрде регламенттеу негізінде мемлекеттің экономиканы басқаруындағы дұрыс және пайдалы бастамаларынан да айырылып қалуы мүмкін.

Мемлекеттің экономикаға араласу себептері мыналар:

- қоғамдық еңбек бөлінісін тереңдету және өндіріс үдерістерін жалпылауды күшейту;
- әлемдік шаруашылық байланысын дамыту және өндірісті интеграцияландандыру;
- монополиялардың пайда болуы және бәсеке тетігі қауіпін жою;

- экономикалық дағдарыстың кері ықпалының күшеюі;
- жұмыссыздық көлемінің артуы және әлеуметтік мәселелердің шиеленісуі;
- кәсіпкерлер құрылымы және қоғам мүдделері арасындағы қарама-қайшылықтың тереңдеуі.

Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, өзін-өзі реттейтін нарықтық әдістер қаншалықты таралса да, экономикада жеке сала бөлшегі қаншалықты жоғары болғанымен, мемлекет әлеуметтік-экономикалық дамудың шешуші факторы бола алады. Сонымен қатар, мемлекеттің экономикаға араласуының дамуы әр кезеңде әр түрлі, тікелей немесе жанама дәрежеде болады. Белгілі бір кезеңде нарықтың өзін-өзі реттеуінің күшеюі экономикалық үдерістерде мемлекет рөлінің төмендеуі дегенді білдірген жоқ.

Адам қоғамының дамуының әр кезеңінде мемлекеттің экономикадағы қызметі әр түрлі болды. Әсіресе, нарықтық түрдегі экономикадағы мемлекеттің қызметі туралы айта кеткен жөн.

Мемлекет экономикалық үдерістерді басқарып, халықты әлеуметтік қорғау жөнінде іс-шаралар қолданады. Сөз мемлекеттің қоғам өмірінің экономикалық жағына араласуы жайында емес, араласу қалай жасалуы керек және қандай көлемде жасалынады деген сұрақ туындайды.

Экономиканы мемлекеттің басқаруы қоғам өміріндегі әлеуметтік-экономикалық салаларының қарама-қайшылықтары мен қиындықтарына мемлекеттің жауабы ретінде білінеді. Бірақ мемлекеттің экономиканы басқаруы деңгейі мен нақты нысандары тарихи даму ерекшеліктеріне байланысты.

Экономиканы басқару кезінде *мемлекет басқарудың барлық әдіс-тәсілдерін пайдаланып, бірқатар әлеуметтік және шаруашылық мәселелерін шешуге ұмтылады:*

- экономиканың белсенділігін тұрақтандыру;
- дамудың жоғары деңгейін ынталандандыру;
- әлеуметтік ілгері басуды қамтамасыз ету;
- бағаның өсуін шектеу;
- әлеуметтік шиеленістер деңгейін әлсірету және т.б.

Мемлекет әрдайым тепе-теңдікте болуы керек: елдің экономикалық өміріне араласу деңгейі бірде көбейіп, бірде азайып отыруы тиіс.

Мемлекеттік басқару нарықта болып жатқан өзгерістерден қалмауы керек, ал егер қалып бара жатса, онда ол тиімді тұрақтандырушыдан экономиканың дамуын тежейтін бюрократтық қосымшаға айналады. Сонымен қатар, экономиканы реттеушілерді абайлап пайдаланған жөн: оларды әлсіретпеу, нарықтық ынтаны алмастырмау қажет. Егер де мемлекет осы талапқа немқұрайлы қараса, онда нарықтық тетіктер жұмысы бұзылады.

Мемлекеттің экономикалық саясатының негізгі қағидаттары – мемлекет өзіне жеке кәсіпкерлік атқара алмайтын қызметтерді ғана алады. Кей кездері мемлекет өндірісті, толыққанды саланы табыспен қамтамасыз ету үшін өз мойнына елеулі шығынды алады. Бұл мемлекеттің экономикаға аз мерзімде (конъюнктуралық) әсер ету әдісі. Сонымен қатар, мемлекет экономиканы ұзақ уақыт бойы басқаруы үшін тиісті құрылымдық саясат жүргізіп, түрлі нысандарды пайдаланады. Оның негізгі мақсаты – мемлекеттің елдің өндірістік әлеуеті дамуына қатысуы.

Демек, мемлекеттің экономиканы басқаруы конъюнктуралық сипатпен қоса стратегиялық сипатқа ие болады.

Мемлекет рөлі тек қана тәртіп белгілеумен шектелмейді, сонымен қатар, субъектілерге дағдарыс кезінде жаңа экономикалық тәртіпке үйренуге, бейтаныс жағдайға бейімделуге, экономикалық іс-әрекетті қалыптастыруға көмектеседі.

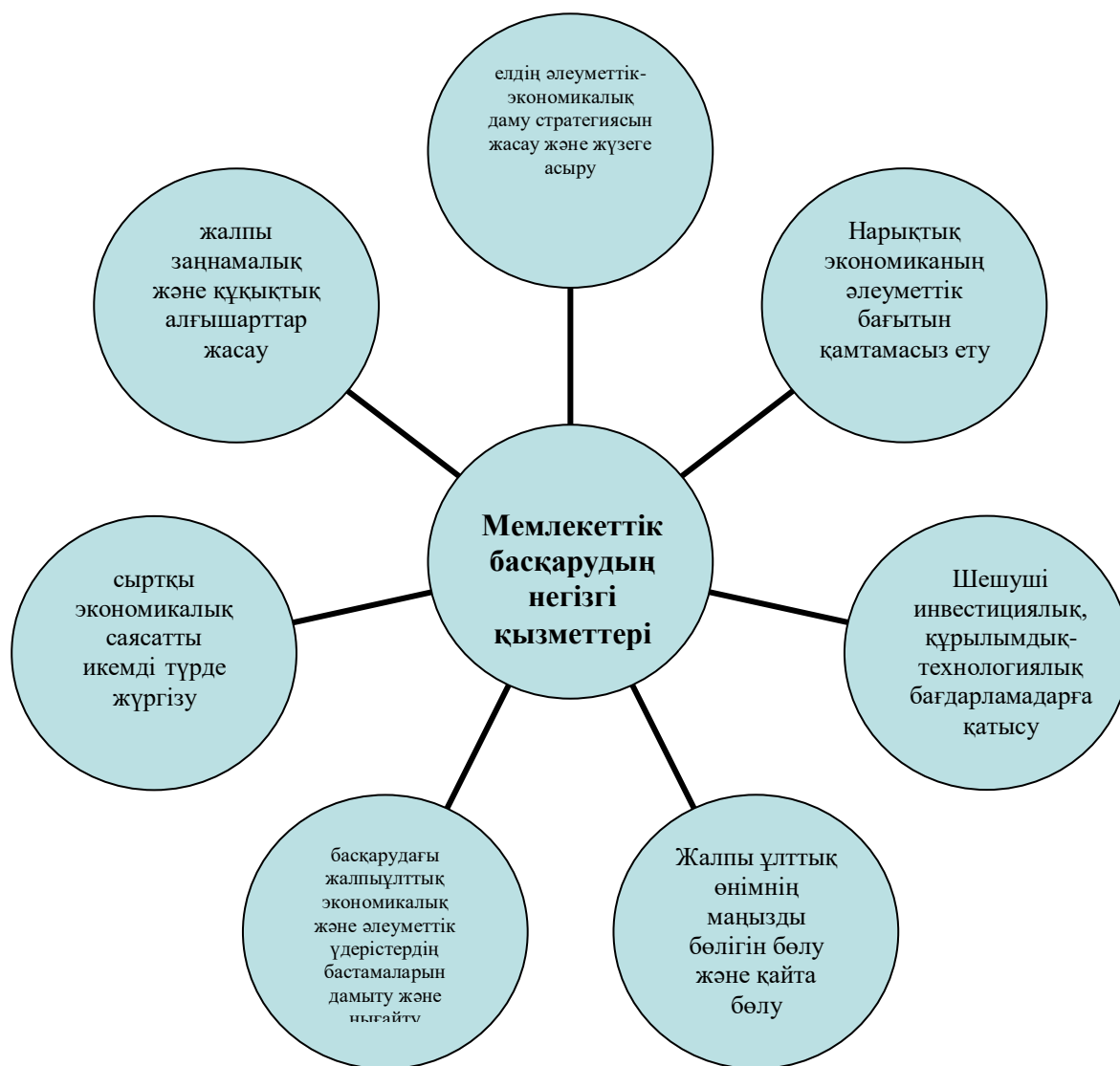
13.5 Экономиканы мемлекеттік басқару қызметі

Қазіргі индустриалды дамыған мемлекеттер үшін, кем дегенде, азаматтық қоғам, шаруашылық-өндірістік немесе саяси-экономикалық жүйелер арасында жіктеу қажет. Себебі, олардың әрқайсысы тек өзіне ғана тән ерекшелікке ие.

И.Г. Солодкова «Мемлекет өзінің негізгі қызметі мен мақсаттарын жүзеге асыру үшін экономика саласында бірнеше бағытта жұмыс жасайды» дейді. Ол:

- біріншіден, экономикалық іскерліктің инфрақұрылымы мен ортасын жасайды;
- екіншіден, экономикалық іскерліктің негізгі нормалары мен тәртіптерін қамтамасыз ететін институционалдық құрылымды қалыптастырады;
- үшіншіден, қолайлы әлеуметтік ортаны жасайды;
- төртіншіден, белгілі бір экономикалық саясатты қалыптастырады және оны жүзеге асырады, мысалы, экономикалық дамудың басым бағыттарын анықтайды;
- бесіншіден, экономикалық іскерліктің белсенді субъектісі ретінде өзінің экономикалық қызметін жүзеге асырады;
- алтыншыдан, мемлекеттік тапсырысты орнатады және мемлекеттік сатып алуды жүзеге асырады. Оны дамыған елдерде «келісім-шарт жүйесі» деп атайды.

Осыны ескеріп, 3-суретте берілгендей, *қаржылық тұрақсыздық жағдайындағы мемлекеттің қызметін былайша бөліп көрсетуге болады:*



3 сурет – Мемлекеттік басқарудың негізгі қызметтерінің құрылымы

- елдің әлеуметтік-экономикалық, құрылымдық-технологиялық және институциялық қайта құруларының дамуының стратегиясын жасау және оны жүзеге асыру, геоэкономикалық қарым-қатынас жүйесінде мемлекеттің рөлі мен орнын анықтау;
- нарықтық экономиканың әлеуметтік бағытын анықтау;
- шешуші инвестициялық, құрылымдық-технологиялық бағдарламаларға қатысу;
- жалпы ұлттық өнімнің маңызды бөлігін бөлу және қайта бөлу;
- басқарудағы жалпыұлттық экономикалық және әлеуметтік үдерістердің бастамаларын дамыту және нығайту;
- сыртқы экономикалық саясатты икемді түрде жүргізу;
- нарықтық экономика субъектілеріне ойын тәртібі сияқты жалпы заңнамалық және құқықтық алғышарттар жасау, республикалық орталық

пен жергілікті мемлекеттік органдардың (өзін-өзі басқару) құзыреттіліктерін бөлу.

Мемлекеттік басқарудың кешенді қызметі макроэкономикалық тұрақтылық болып саналады. Мемлекеттік басқарудың бұл қызметі жұмыспен қамтамасыз ету және құнсыздану деңгейін бақылауда, экономикалық жүйені деңгейлестіруде, экономикалық дамуды ынталандыруда көрініс табады.

Мемлекеттік басқарудың тиімділігі экономиканың шынайы өзгерген жағдайына, оның қызметінің іс-жүзіндегі тиімділігіне қарап бағаланады.

13.5 Экономикалық үдерістерді мемлекеттік басқарудағы әдіс-тәсілдер

Мемлекет экономикалық үдерістерді басқаруды жүзеге асыру барысында әдіс-тәсілдер мен құралдарды пайдаланады. Олар экономикалық міндеттерге, мемлекеттің қаржылық мүмкіндіктеріне, басқару кезінде жинаған тәжірибесіне сай өзгеріп отырады.

Айта кеткен жөн, мемлекеттің экономиканы басқару кезіндегі әдіс-тәсілдерді, құралдарды және оларды пайдалану тетігін таңдауда басқару құралдары экономика дамуының стратегиялық бағыттарына сай анықталады. Әр мемлекетте мемлекеттің экономикаға әсер ету құралы бірдей болуы мүмкін емес. Бірақ, осы мемлекеттердегі саяси, әлеуметтік, экономикалық ерекшеліктер, мақсаттар мен міндеттердің өзгешелігі мемлекеттің экономиканы басқаруындағы ең тиімді әдістерді таңдау қажеттілігін тудырады, олардың басымдықтарын анықтауды қажет етеді.

Мемлекеттік басқарудың нақты құралдары әр түрлі және кем дегенде алты топқа біріктіріледі:

1. *Ұйымдық-басқарушылық*: лицензия беру, тіркеу, регламенттеу, монополияға қарсы тыйым салу, баға шегі, квота беру (жалақыны ең төменгі деңгейге жеткізу).

2. *Нормативті*: стандарттар, нормативтер, тарифтер.

3. *Қаржы-кредиттік*: есептік мөлшерлеме, валюталық операциялар, кредиттік жеңілдік.

4. *Қазыналық-кедендік*: салық мөлшерлемелері, кедендік баж, кедендік жеңілдіктер.

5. *Қаржылық*: мемлекеттік инвестициялар және тапсырыстар, демеуқаржы, көмекқаржы.

6. *Жоспарлы*: болжамдар, бағдарламалар, индикативті және стратегиялық жоспарлар. Орталықтандырылған директивті жоспарлаудан индикативтіге өту ұзақ мерзімді алады. Мамандардың айтуы бойынша, дағдарыс кезінде өтпелі нысан ретінде жеңілдікпен жоспарлау алға шығады. Ол өз

бойында орталықтандырылған-директивті қасиетпен бірге индикативті жоспарлауды да қамтиды [Бузановский, Горелов, Титков, 1999,156].

Мемлекет өзінің экономикалық саяатын жүзеге асыру барысында көптеген әдістерді және экономиканы мемлекеттік басқарудың түрлі тәсілдерін пайдаланады.

Мемлекеттік басқарудың бірегей тәсілдерін соңғы кезде жалпыға танымал түрде былай бөлінеді:

- әкімшілік (рұқсат етпеу, рұқсат ету, күштеу);
- экономикалық (қаржы-кредиттік, бюджеттік, салық саясаты, экономиканы мемлекеттің жоспарлауы және болжауы);
- құқықтық (шаруашылықты реттейтін нормативтік актілерді жасау және қабылдау);
- әлеуметтік-психологиялық (өнегелік көзқарас, еркін келісім).

Құқықтық басқаруға мемлекеттің өндіруші-фирмаға және тұтынушыларға «экономикалық ойын» тәртіптерін орнату жатады. Заңнамалық нормалар мен тәртіптер жеке меншіктің нысандары мен құқықтарын, келісім-шартқа отыру шарттарын және фирмалардың қызмет етуін, жұмысшылар мен жұмыс берушілердің өзара міндеттемелерін және т.б. анықтайды.

Әкімшілік басқару тәсілдері лицензия беруді, жеңілдік жасауды және т.б. қамтиды. Әкімшілік іс-шаралар жүйесі негізінде (рұқсат беру, күштеу) бағаларға, кірістерге, есеп мөлшерлемелеріне, валюта бағамына мемлекеттік бақылау жүзеге асады. Әкімшілік басқару іс-әрекеті нарықтық экономикаға өту барасында халықты әлеуметтік қорғау саласында, қоршаған ортаны қорғауда маңызды рөл атқарады.

Мемлекеттің экономиканы басқарудағы әкімшілік әдістерінің ерекшеліктері:

- оларды жүзеге асырудың қосымша материалды ынталандыруды қарастырмайды;
- мемлекеттік биліктің беделі мен күшіне негізделеді;
- рұқсат етпеу, рұқсат ету, күштеу әдістерін қамтиды;
- мемлекеттің экономикалық саласының өндірістерін, мемлекеттің жеке меншіктерін басқаруды ұйымдастыруды қарастырады.

Негізінен, әкімшілік әдіс-тәсілдер сипаты шаруашылықты орталықтандырып басқаруға тән және бір қарағанда, еркін кәсіпкерлікке және шаруашылық шешім қабылдауға негізделген нарықтық экономикамен жанаспайтындай көрінеді. Бірақ, шаруашылықтың нарықтық жағдайы кезінде де әкімшілік әдістерді пайдалану тиімді болып саналатын салалар да бар, ал кей кездері тек қана қажетті емес, міндетті де болуы мүмкін. Оларды қолдану экономиканың дербес еркіндігін белгілі дәрежеде басып тастаса да, ол соған тұрарлық. Әрине, әкімшілік іс-шаралар тек қана жеке экономикалық субъектілердің еркіндігі өзгелер

үшін және жалпы нарық шаруашылығы үшін шығын болған кезде ғана қолданылады.

Экономикалық басқару белгілі жағдай қалыптасатын реттеушілер негізінде жүзеге асады. Олар нарық үдерістерінің дамуын мемлекетке қажетті бағытқа бұрады. Экономикалық басқару әдістері қосымша материалды ынталандыруды жасаумен немесе қаржы шығыны қауіпімен байланысты.

Мемлекеттің экономикаға тікелей экономикалық ықпал ету әдістері қосымша материалды ынталандыруды жасаумен немесе қаржы шығыны қауіпімен байланысты емес. Олар мемлекеттік билік күшіне сүйенеді.

Мемлекеттік басқарудың тікелей әдістеріне мыналар жатады:

- экономика дамуының стратегиялық мақсаттарын анықтау және олардың түрлі жоспарларда, мақсатты бағдарламаларда көрінуі;
- мемлекеттік несиелеу және инвестициялар;
- қайтарылмас нысаналық қаржыландыру, демеуқаржы, көмекқаржы;
- тауардың белгілі бір түрін тасымалдауға мемлекеттік тапсырыстар, жұмысты орындау, қызмет көрсету;
- тауар мен технология сапасына нормативтік талаптар;
- белгілі тауар түрін өндіруге құқықтық және әкімшіліктік шектеу, рұқсат бермеу;
- экспорт-импорт іс-шараларын лицензиялау және несиелеу.

Экономикаға тікелей ықпал ету нәтижесі бойынша «мемлекеттік кәсіпкерлік» дамуы мүмкін, себебі жеке меншіктің өзге нысандарын қолдану теріс салдарға әкелуі мүмкін.

Мемлекеттің экономикаға жанама түрде ықпал етуі, негізінен, шаруашылық субъектілерінің экономикалық қызығушылықтарына негізделеді. *Оларға жататындар:*

- салық салу;
- бағаларды, олардың деңгейін және қатысын реттеу;
- ресурс төлемдері, пайыздық мөлшерлеме, несиелік жеңілдіктер;
- экспорт-импорт іс-шараларын тарифтік реттеу;
- валюталық реттеу.

Біздің және өзге елдердің тәжірибесі көрсеткендей бағынушылардың шаруашылық-өндіріс қызметіне ықпал ететін бірнеше өзара тең жеке меншіктер негізінде қалыптасқан қоғамда, ең бірінші кезекте, экономикалық әдістер қолданылуы қажет.

Экономикалық әдістерді түсіндірудің екі түрі бар – тар және кең мағынада. *Тар мағынада* – бағынушылардың іс-әрекетіне олардың қызығушылықтары арқылы баға, салық, несие және т.б. сияқты экономикалық тұтқалар арқылы жанама ықпал ету әдісі. Олардың әкімшілік әдістерден айырмашылығы: олар бағынушылардың іс-әрекетін анықтайтын тікелей міндеттейтін алдын-ала жазылған бұйрықтарды

қолданады. Тек қана бағынушының қызығушылығын тудыратын өнім өндіруге, қосымша жұмыс орындарын жасауға, өндірісті қайта қаруландыруға ұмтылдыратын ынталандыру жүйесін ғана бекітеді. Ал осы мақсаттарға жетудің нақты жолдары мен әдістерін басқарушы өзі анықтайды. Олар оны бастамашылық алғыр әрекетке итермелейді, түрлі іс-әрекет арасынан таңдауға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқарудың тәсілдері тікелей түрде мемлекеттің экономиканы басқару әдістерімен байланысты. Осылай, тікелей әсер ету әдістері әкімшіліктік мүмкіндіктер негізінде жүзеге асады. Жанама әдістер экономикалық мүмкіндіктермен жүзеге асады.

Айта кеткен жөн, нарықтық қарым-қатынас саласының дамуына сай мемлекеттің экономикаға жанама түрде әсер ету әдістері елеулі түрде кеңейеді, мемлекеттің шаруашылық үдерістерге тікелей ықпал ету мүмкіндігін тарылтады.

Экономикалық әдіс-тәсілдерде жанама және тікелей әдістердің пайдаланылуы қиылысып отырады. Әсіресе, есептік мөлшерлемесін құралын пайдаланғанда көрінеді. Ұлттық Банк өзінің жүргізіп жатқан шегеріс саясаты негізінде есептік мөлшерлеме көлемін белгілейді – ол тікелей іс-әрекет фактісі. Бірақ, есептік мөлшерлеме несиелік қарым-қатынастың даму үрдісін, несие пайызының өзгеруін анықтайды. Несие қорының бағыты шаруашылық субъектілерінің жанама түрде экономикалық қызығушылықтары арқылы анықталады.

Жоғарыда айтылғандардың негізінде мыналар негізделеді:

1. *Басқару* – басқару субъектісінің объектіні жаңа сапалы жағдайға ауыстыруға және әлеуметтік маңызды нәтижеге жетуі үшін нысаналы ықпал ету үдерісі.

2. *Мемлекеттік басқару* – бұл мемлекеттің билік күштері негізінде адамдардың қоғамдық өмірін реттеу немесе қайта құру мақсатында тәжірибелік, ұйымдасқан және нысаналы түрде ықпал ететін реттеуші басқару үдерісі, сонымен қатар, оны сапалы жаңа жағдайға ауыстырылуы мен әлеуметтік маңызды нәтижелерге жетуі. Мемлекеттік экономиканы басқаруы – бұл жалпы экономикалық жүйенің дамуы мақсатында макро және микро экономикалық реттеушілердің көмегімен мемлекеттік басқарудың нарықтың жеке элементтеріне нысаналы түрде ықпал етуі.

3. *Мемлекеттің экономиканы басқару қызметі* – мемлекеттің экономикалық үдерістерді объективті реттеуші ықпалдарының келісілген билік, мақсатты тұжырымдалған, ұйымдастырушы және реттеуші түрлері. Бұл мемлекеттің ерекше ықпал ету түрі – тұтас болып саналатынын атап өткен жөн. Кем дегенде, мемлекеттік басқару қызметіне екі фактор әсер етеді: қоғамдық үдерістердің жағдайы, құрылымы, өзін-өзі басқаруы, яғни бағынатын объектілердің барлығы және, әрине, мемлекеттің қоғамдағы орны мен рөлі. Сонымен қатар, мемлекеттік басқару мемлекеттің

туындысы ретінде, бір жағынан, күштеуді жүзеге асыратын элемент болып табылады деп қорытынды жасауға болады, яғни «легитимді күштеу», ал екінші жағынан, ол қоғамға бағынушы рөлге ие және қоғамдық дамудың қажеттіліктерімен, тілектерімен және қызығушылықтарымен анықталады.

Қазіргі таңда біздің елде мемлекеттің экономиканы басқару мәселесінің негізі мына дилемманы құрайды: бір жағынан, экономиканы қатаң әкімшіліктік басқару ықпалды тәжірибесінен алшақтау, екінші жағынан, өзін-өзі реттеу тетігі өз рөлін атқарады деп осы қоғамдық қарым-қатынас саласын өз-өзіне қамқорлыққа қалдыруға болмайды.

XIX-XX ғасырлардағы экономиканы тығырыққа тіреген дағдарыстар мынадай қорытындыға әкелді: нарықтың тиімді дамуы мен тұрақтылыққа жетуі мақсатында мемлекеттік басқаруды пайдалану қажет. XX ғ. әлем мемлекеттерінің экономикасында мемлекеттің рөлінің артуымен сипатталды. Бұл үдерістердің және экономикалық жүйе байланыстарының қиындауы мен ауқымының жоғарылауымен байланысты.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқарудың негізгі қасиеттері
2. Нарықтық экономикаға мемлекет қалай араласады?
3. Экономиканы басқарудың объектілері.
4. Мемлекетті экономикалық басқарудағы әкімшілік әдістері.
5. Мемлекеттік басқарудың нақты экономикалық құралдары.

14. ЭКОНОМИКАНЫ МЕЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ҚАЛЫПТАСУ САТЫЛАРЫ

14.1 Экономиканы мемлекеттік басқару түрлері

Ғылыми әдебиетте экономиканы мемлекеттік басқарудың негізгі үш түрі ажыратылады:

1. Экономиканы басқарудағы толық мемлекеттік монополизм. Бұл КСРО мен басқа да социалистік мемлекеттерге тән. Бүгінгі таңда кейбір мемлекеттерде де сақталған, мысалы Солтүстік Кореяда.

2. Нарықтық және мемлекеттік реттеудің әралуан нұсқалары. Мұндай нұсқалар «швед», «жапон», «қытай» үлгілерінде, сонымен қатар, германдық әлеуметтік бағыттағы нарықтық экономика үлгісінде жүзеге асырылған.

3. Ақырғы либерализм, жеке кәсіпкерліктің ерікті түрде дамуын ғана тиімділік деп санайды. Мемлекеттік басқарудың бұл түрі ең алдымен АҚШ-қа тән [Экономическая теория, 2007, 610].

Экономиканы мемлекеттік басқарудың осы секілді түрлерінің қалыптасуынан бұрын, алдымен әртүрлі экономикалық идеялар мен ғылыми теориялар пайда болады және дамиды. Ұлттық экономиканың дамуындағы мемлекет рөлі туралы түсінік пен көзқарастар жүйесі әрқашанда экономикалық теориядағы негізгі орындардың бел ортасында болды.

Экономика ғылымы пайда болғаннан бастап ғалымдар мемлекеттік басқару қызметтерінің экономикадағы рөліне байланысты түрлі мәселелермен айналысты [Мукашева, Демущкина, 2008]. Көптеген кезеңдерде экономистердің әр уақытта және әртүрлі елдерде дайындаған теориялары, ұлттық экономикада мемлекеттік басқару тәжірибесінде қолданылып отырды.

14.2 Меркантилизм

Экономикалық теорияның негізінде экономиканы мемлекеттік басқаруда көптеген амал-тәсілдер пайда болды. Бұл мәселеде ғалымдардың әр түрлі көзқарасына ауқымды сипаттама бермей-ақ, кеңінен таралған және қызықты кейбір теорияларға жауапты 4 -кестеден табуға болады.

Экономиканы мемлекеттік басқару жөнінде жекелеген көзқарастар антикалық кезден ақ айтыла бастаған, дегенмен де олар айтарлықтай біртұтас тұжырымдаманы немесе тұтас жүйені құрған жоқ. Экономикалық теория атауына үміттенген алғашқы доктриналардың бірі меркантилизм болып табылады.

Алғашқы капиталдың жинақталуы кезеңінде пайда болған меркантилизм (XV – XVII ғғ.) экономикаға қатысты мемлекеттік басқарудың қажеттілігін, атап айтқанда сауда мен өндірістің дамуын белсенді түрде дәлелдеді.

4 кесте – Мемлекеттік басқару теориялары туралы тұжырымдар

Ғылыми теория, бағыты, мектебі және тәсілі	Жылы	Өкілі	Мемлекеттік басқару саласындағы басты идеясы
Ерте меркантилизм	XV – XVI ғғ.	У.Стаффорд, Г.Скаруффи	Елде ақша ұстап қалуға бағытталған мемлекеттің қабылдаған шешімін қолдады
Кейінгі меркантилизм	XVI – XVII ғғ.	Т.Манн, А.Серра, А.Монкретьен	Мемлекет байлығы елден шығарылған және әкелінген тауарлар құнының айырмашылығына байланысты
Классиктер (экономикалық либерализм)	XVIII ғ.	Адам Смит, Давид Рикардо	«Көрінбейтін қол» қағидаты
Бюрократтық туралы ғылым	1885-1920 жж.	В.Вильсон, М.Вебер, Ф.Гуднау,	Мемлекеттік басқару теориясының ерекше ғылымдар қатарына қосылуы, бюрократтық ұтымды қағидаттарының енгізілуі
Ғылыми коммунизм	XIX – XX ғғ.	К.Маркс, В.И.Ленин	Өндіріс қорын қоғамдық жеке-меншік-теуге негізделген экономиканы орта-лықтанған мемлекеттік жоспарлы басқару
Ғылыми басқару мектебі	1920-1950 жж.	Ф.Тейлор, Г.Форд	Басқару үдерісіне ғылыми әдістерді енгізу, мемлекеттік басқаруда қорды үйлесімді пайдалану, еңбек пен өндірісті ұтымды әдістері
Әкімшілік мектеп	1920-1950 жж.	А.Файоль	Қызметтік бөлініс және басқаруды мамандандыру
Адами қарым-қатынас мектебі	1930-1950 жж.	А.Маслоу, М.Фоллет	Еңбек мен қызметкерлер мүддесін жетілдіру әдістері
Мінез-құлықтық тәсіл	1950 жж.	Г.Саймон	Мінез-құлық ғылымдарының тұжырымдамасын пайдалану
Мөлшерлік Мектеп	1950-1970 жж.	Р.Акофф	Басқарудың үйлесімді шешімдерін дәлелдеу үшін өңдеу операцияларын зерттеу
Экономикалық үдерістің даму теориясы	XX ғ.	Р.Нельсон және С.Уинтер	Экономика мен биологиядағы даму үдерістер теңестірілді, сонымен қатар, ең алғаш экономикалық дамуда екі

			диалектикалық қарама-қайшы үдерістердің: өзгергіштік пен селекцияның болуы көрсетілді
Үдерістік тәсіл, Жүйелік тәсіл, Ситуациялық тәсіл	1950-1980-жж.	П.Друкер, Д.Катц, К.Кан	Үйлесімділігін арттыру мақсатында басқару үдерісінің табиғаты мен сипатын зерттеу, жүйелі талдау, стратегиялық жоспарлау мен басқару әдістері

Ерте меркантилизм (немесе ақшалы) теориясын ұстанушылар (ағылшын У.Стаффорд, итальяндық Г. Скаруффи) елде ақшаны ұстап қалуға бағытталған мемлекеттік тәсілді қолдады.

Мұндай тәсілдерге жататындар:

- ақшаны шетелге шығаруға тыйым салу;
- валюта саудасына мемлекеттік монополия енгізу;
- шетелдік тауарларды сату үшін «қойма орындарын» құру (қатаң жазалардан үрейленген шетелдіктер саудадан түскен барлық қорды сол елдің жергілікті тауарларын сатып алуға, яғни сол елдің аумағында ғана жұмсауға мәжбүр болды) [Ядгаров, 2003, 65].

XVI ғасырдың екінші жартысында дамыған кейінгі меркантилизм (мұның өкілдері ағылшын Т.Манн, итальяндық А.Серра, француз А.Монкретьен) XVII ғасырда гүлдену дәрежесіне жетті. Кейінгі меркантилизмді жақтаушылар мемлекеттің байлығы елден шығарылған және әкелінген тауарлар құнының айырмашылығына, яғни экспорттың импорттан артуына байланысты дегенді ұстанды.

Мұндай айырмашылықты қамтамасыз етуге төмендегілер ұсынылды:

- өз елінен бұйымдарды, оған қоса тек дайындарын шығару (шикізаттарды шығаруға қарағанда бұлардың түсімі жоғары болады), бай жиһаздарды шеттен алып келуге тыйым салу;
- делдалдық сауданы дамыту, осыған байланысты шетелге ақша шығаруға рұқсат берілді (сонымен бірге бір елден арзан алып, екінші елге қымбатқа сату сияқты шарттар енгізілді).

Меркантилизм идеясы мемлекеттік саясаттың теориялық базасына айналып, сүйеніш жасау саясаты немесе ұлттық нарықты қорғау саясаты деген атауға ие болды. Бұл саясат отандық экономиканың дамуына себепші болды, сонымен бірге шетелдік бәсекелестерден қорғауға, сыртқы нарықтың артуына бағытталды. XVII ғ. бастап бүгінгі күнге дейін белгілі бір деңгейде, ақты бір жағдайларға байланысты экономикалық саясатта сүйеніштік бағытқа арқа сүйемеген мемлекет кемде кем. Мұндай саясаттың негізгі қорларына мыналар жатады:

- импортталған тауарларға қойылған протекционистік тарифтер;

- импорттық квоталар;
- экспорттық субсидиялар (жәрдем ақша);
- экспорттаушыларға берілген салық жеңілдіктері және т.б.

Сөзсіз, мұндай шаралар мемлекеттің қолдауынсыз жүзеге асырыла алмайды, сол себепті де, меркантилистер экономикалық үдерістерге мемлекеттің белсенді араласуын қалыпты құбылыс деп санады.

14.3 Экономикалық либерализм

Нарықтық қатынастардың дамуы нәтижесінде өсімін тапқан капитал мемлекет қамқорлығын және онымен байланысты шектеуді өз қызметіне жасалған кедергі деп қарастырып, одан босануға талпынды. Өз еңбектерінде экономистер меркантилизм ұстанымын қатты және өте жиі сынға ала бастады. Экономикалық либерализмнің жаңа көзқарасын саяси экономиканың классикалық мектебі өкілдері А. Смит и Д. Рикардо қалыптастырды.

А. Смиттің «Халық байлығының табиғаты мен себептерін зерттеу» (1776 ж.) атты еңбегінде берілген көзқарастар негізінде табиғат заңдылығы тәрізді әрекет етіп, қоғам дамуын анықтайтын экономикалық заңдар туралы түсінік жатты. Оған сыртқы әсердің (мемлекеттің) еш килігуінсіз экономикада стихиялы түрде орныққан және нарық жүйесінің қызмет етуінде қолайлы режим болып табылатын «табиғи үндестік» (теп-теңдік) идеясы жақын болды. Смит мұндай экономиканың табиғи қызмет етуін «көрінбейтін қол» қағидаты – жеке табысқа жету ортақ табысқа, өндіріс дамуы мен прогреске жетелейді деп атады.

А. Маршалдың пікірінше, аталған идеяның пайда болуына XVIII ғ. екінші жартысында, егер мемлекет жеке ретке келтіріп отыратын қағидасын әрбір адамның «табиғи» еркіндігіне қарсы қойып, істі өзінің қалауынша жүргізсе, қоғамның өркендеуі әрқашанда жапа шегіп отырады дегенді бекіте түскен доктринаның кемеліне жетуі себеп болды.

А. Смит мемлекет рөлін «қалғымайтын қарауыл» қызметімен шектеді:

- тәртіпті сақтау және қауіпсіздікті қамтамасыз ету;
- сот әділдігін атқаруы;
- қоғамдық құрылымдар мен мекемелерді қамтамасыз ету.

«Кәсіпкерлік еркіндігі», «сауда-саттық еркіндігі» деп аталған қағидаттар теорияда да, саясатта да мемлекеттік қарасу идеясын алмастырды.

Мемлекеттің экономикаға араласуына дүниежүзілік біржолата шектеу қойған Д. Рикардо болды. Ол А. Смит тәрізді экономикада объективті және стихиялы, сонымен қатар, мүмкін заңдар әрекет етеді деп санады. Бұл әрекеттердің тетігі сыртқы әсердің араласуынсыз-ақ

(мемлекеттік) экономикалық жүйенің тепе-теңдігін сақтай алады. Сонымен бірге, Д. Рикардо қоғамдағы өндіргіш күштің артуына себеп болатын мемлекеттік экономикалық саясатты дайындаудың қажеттілігі жөнінде де өз ойын білдірген болатын. Осыған байланысты, Д. Рикардо экономикалық заңдарды зерттеуге қабілетті және мемлекет үшін қажетті экономикалық саясатты дайындайтын саяси экономияның қызметінің маңызы зор екендігін де көре білді.

А. Смит пен Д. Рикардо фритредер (ағылш. free trade – саудасаттықтың еркіндігі) саясаты мен теориясының негізін қалаушылар болып саналады. Бұл идеяның басты негізі – барлық шаруашылық субъектілердің негізгі экономикалық еркіндігіне кепілдік берілуі тиіс дегенге саяды:

- қызмет саласын таңдау еркіндігі;
- бәсекелестік еркіндігі;
- сауда-саттық еркіндігі.

Бұл теория жалпыға танымалдығына қарамастан, іс жүзінде және толық көлемде ешқашанда толықтай жүзеге асырылған жоқ. Бұлай деуімізге көптеген авторларының пікірінше, нарықтық экономика мен саяси демократияда таза күйінде сыналған АҚШ-тағы негізгі идеялар дәлел бола алады. Сонымен, американдық тарихшы Т.Кохрен, американдық бірінші кәсіпкер ұсынған еркін бәсекелестік деген ұғымды білдіретін жаңадан пайда болған «laissez faire» түсінігі жөнінде «көңілге қонбайтын мәнсіз бірдеңе» - деп атап көрсетті. «Бәрінен бұрын, - деп жазды Кохрен, - олар кәсіпкердің қолында қажетті капитал болған жағдайда ғана түгелдей дерлік жеке мүдде үшін тұрды, ал мемлекеттік мүдде үшін талап етілген капитал мүмкіншіліктен асып кетсе, кәсіпкерлер кішігірім ғана топты құраса да олар минимальді шығындары бола тұра, экономикалық мүмкіндіктерді кеңінен қолдануға мүмкіншілік беретін мемлекеттік саясатты қолдады».

Мемлекеттік басқаруды ғылыми түрде зерттеу XVII ғ. университеттерде «камералық ғылымдар» жайында, яғни әкімшілік және экономикалық пәндер топтамасы бойынша дәріс оқитын мемлекеттер Австрия мен Германияда бастау алды. Камералистика әкімшілік қызметтердің құрылымын, сонымен қатар жұмысты жетілдіру жолдары мен амалдарын зерттеді.

XIX ғ. аяғында мемлекеттік басқару теориясының эпицентрі АҚШ-қа ауысты. Америкалық ғалым мемлекеттік басқарудың негізін қалаушы ретінде осы мемлекеттің жиырма сегізінші Президенті В.Вильсон (1856-1924 жж.) танылады. В. Вильсон тұжырымдамасының негізгі қағидалары оның «Әкімшілікті зерттеу» (1887) атты мақаласында берілген. Мақаланың жазылуына «сіңірген қызмет жүйесі» (merit system) негізінде федералды мемлекеттік қызмет ұйымының құрылуына бастама болған Пендлтон (1883) заңының қабылдануы себепші болды. Ол мемлекеттік

басқаруда менеджмент әдістерін кәсіпкерлікте пайдалануға ұсыныс жасады. В. Вильсон мен Ф. Дж. Гуднаудың (американдық саясат ғылымы бірлестігінің бірінші Президенті) пікірінше, әкімгерлер ешқашан саясатқа араласпауы тиіс, олар тек саяси көшбасшылар тарапынан берілген нұсқауларды ғана орындауы қажет.

Мемлекеттік бюрократтыққа жүйелі талдау жасаған алғашқы ғалым, неміс әлеуметтанушысы М. Вебер (1884-1920) болып табылады. Оның классикалық үлгіде жазылған еңбегі «Шаруашылық пен қоғам» (1921). Вебер қатаң бюрократтық саты қағидаттары негізінде құрылған мемлекеттік басқаруды өте оңды деп санады. Мемлекеттік қызметшілер ол үшін, сатылмайтындығына кепіл болатын, өзіне лайық корпоративті рухы мен кәсібилік ар-намысы бар білікті маман болып көрінді.

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер мемлекеттік басқару теориясының дамуына едәуір маңызы бар үлес қосты. Олардың еңбектерінде негізі қаланған екі басты идея дайындалды:

- әкімгерлікті ғылыми тұрғыдан зерттеу мемлекеттік басқару реформасын жүзеге асырудағы орталық міндет болып табылады;
- мемлекеттік аппарат саясаттан тыс болуы керек.

Мемлекеттік басқару теориясы микробасқару деңгейінде өз дамуын ХХ ғ. үшінші жартысында «ғылыми менеджмент» бағытын қалыптастырған ғалымдардың еңбектерінде алды.

Басқару немесе менеджмент саласындағы ең алғашқы зерттеулер классикалық мектеп («ғылыми басқару» мектебі, «әкімшілік мектеп») тарапынан жүргізілді.

Менеджментті ғылым ретінде қарастыруда ең алғашқы әрі ірі қадамды Ф. Тейлор (1856-1915) жасады, ол ғылыми басқару қозғалысын басқарды. Ф. Тейлордың еңбектері: «Фабриканы басқару» (1903) және «Түнгі менеджмент қағидаттары» (1911).

«Ғылыми басқару» мектебінің негізін қалаушы ретінде Ф. Тейлордың басты еңбегі еңбекті нормалаудың әдістемелік негізін қалыптастырды, жұмыс операцияларын стандарттады, практикаға ғылыми таңдау тәсілін енгізді, яғни жұмысшалар еңбегін ынталандыру мен орналастыру жолға қойылды.

Басқарудың классикалық мектептерінің бірі «әкімшілік мектеп» болып табылады. «Әкімшілік мектеп» пионерлерінің бірі А.Файоль (1841-1925). *Ол басқарудың барлық үдерісін біз күні бүгінге дейін қолданып келген бес негізгі қызметке бөлді, бұлар:*

- жоспарлау;
- ұйымдастыру;
- мамандарды таңдау мен орналастыру;
- басқару (уәждеме);
- бақылау.

Менеджмент саласындағы айқын жетістіктердің бірі 1930-жылдарда «адами қарым-қатынас мектебінің» (мінез-құлық мектебі) пайда болуымен қалыптасты. «Адами қарым-қатынас мектебінің» негізін салушы Э. Мэйо деген түсінік бар. Оның пікірінше, жұмысшылар тобы дегеніміз – жеке бақылау жүйесі бар әлеуметтік жүйе. Осындай жүйеге белгілі бір дәстүрмен әсер ету арқылы еңбек нәтижесін жоғарылатуға болады.

14.4 Кейнстік теория

XIX ғ. ортасындағы экономикалық дағдарыс ұзаққа созылып, тереңдей түсті, мұндай жағдай әлеуметтік мәселелердің шиеленісуіне алып келді. Әсіресе 1929-1933 жылдары бұл шиеленістің дәрежесі артып, қоғамда шаруашылық дамуды қалыпқа келтіретін, жүйенің әлеуметтік тепе-теңдігін қамтамасыз ететін мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық саясатты жүзеге асыру қажеттілігі туындады. Аталған қажеттілік экономикалық ғылымда көрініс тапты. Осыдан кейін, ағылшын экономисі Дж. М. Кейнс негізін қалаған кейнстік бағыт деп аталатын жаңа бағыт дүниеге келді. Бұл бағыттың негізін құраған басты идея ғалымның «жұмысбастылық, пайыз және ақшаның жалпы теориясы» деп аталатын 1936 жылы жарияланған еңбегінде берілген болатын.

Дж. М. Кейнс (1883-1946) – XX ғасырдың көрнекті экономикалық ойшылы. Экономика ғылымында ол мемлекеттік экономикалық реттеу теориясының негізін қалаған ғалым ретінде танылған. Дж. М. Кейнс А. Смиттің «көрінбейтін қол» қағидаты мен мемлекеттің экономикаға араласпауы идеясына едәуір түрде сенбестік көзқараспен қарап, өзіндік пікірін білдірген болатын. Яғни, жеке адамның немесе фирманың экономикалық гүлдену шарты елдегі барлық экономиканың гүлденуіне барабар деген пікір күдік туғызады. Керісінше, бұлардың арасында қарама-қайшылық пайда болады, ал осы қайшылықты шешудің жолы жалпы талаптардың ұдайы өсу жүйесінде және ол мемлекеттің әсер етуіне тәуелді деген ойда болды.

Дж. М. Кейнс теориясын дағдарысқа қарсы деп атау қабылданған, себебі ол экономиканы депрессиялық жағдайда қарастырды. Оның көзқарасы бойынша, еркін нарықта тетіктердің болмауына байланысты мемлекет кейбір экономикалық қатынастарды белсенді түрде басқарып отыруы қажет, бұл экономиканың дағдарыстан шығуын қамтамасыз етеді. Осылайша, Дж. М. Кейнс өздігінен реттеліп отыратын нарық тетігіне сенім білдірмеді және қалыпты даму мен тепе-теңдікті қамтамасыз ету үшін үдеріске міндетті түрде сыртқы (мемлекет тарапынан) экономикалық дамудың араласқаны абзал деген пікірді қалдырды.

Дж. М. Кейнс нарық шаруашылығы мен жұмыссыздықтың экономикалық дағдарысқа бейім екендігі ең күрделі мәселелердің бірі деп

санады. Нарықтық экономикаға мемлекеттің араласуының өте қажет екендігін қуаттай түскен ол, мемлекеттік дағдарысқа қарсы саясат пен толық жұмысбастылық саясаты бағдарламасын дайындады және ұсынды. Бұл бағдарлама негізі тиімді талаптың кейнсиандық ережелерін қамтыды.

Даму факторын нақтылау мен жұмысбастылық деңгейінің артуын қамтамасыз ететін *Дж. М. Кейнс тарапынан ұсынылған басты «рецепттер» қатарына төмендегілер жатады:*

1. Ақша саясаты, пайыз мөлшерлемесін реттеу. Несие бойынша пайыздық мөлшерлеменің төмендеуі кәсіпкерлерді ақша қорын құнды қағаздарға емес, өндірістің дамуына салуға ынталандырады деген болжам жасалды.

2. Бюджет саясаты. Дж. М. Кейнстің пікірінше, тиімді талаптарды ынталандыру мемлекеттік шығындардың, мемлекеттік инвестициялар мен тауарларды мемлекеттік сатып алудың өсіміне алып келеді.

3. Ең төмен жағдайда қамсыздандырылған әлеуметтік топтардың қызығушылығына сай кірістерді қайта бөлу. Бұл олардың тарапынан сұраныс талаптарының өсуіне жағдай жасайды.

4. Жұмыссыздықты болдырмау және әлеуметтік қамсыздандыру жүйесін кеңейту мақсатындағы толық жұмыс бастылық саясаты.

Ең алғаш рет қайталанбалы кезеңге қарсы басқарудың кейнстік бағдарламасын тәжірибеде жүйелі түрде пайдалануға тырысқан америка Президенті Ф. Д. Рузвельт болатын, ол өзі енгізген жүйені мемлекеттік басқарудың «жаңа курсы» деп атады.

Мемлекеттік басқарудың кейнстік үлгісі деген атауға ие болған үлгі экономикадағы қайталанбалы кезеңдік тербелістің ұзақ уақытқа дейін төмендеуіне мүмкіндік берді. Жалпы алғанда, бұл экономикалық теория мемлекеттің экономикалық және әлеуметтік үдерістеріндегі елеулі рөлінің түйіндемесіне негізделеді.

Дегенмен, өткен ғасырдың 70-жылдарында нарықтық экономикасы қалыптасқан елдерде мемлекеттік басқару мүмкіндіктері мен объективті экономикалық шарттар арасында сәйкессіздік байқала бастады. Атап айтқанда ұлттық кірістің өсу қарқыны капиталдың жиналуын еш зиянсыз қайта бөлуге мүмкіндік тудырады.

70-жылдардың екінші жартысынан бастап (әсіресе 1974-1975 жж. қамтыған әлемдегі ең ірі дағдарыстан кейін) өндіріс жағдайы күрт төмендеп кетті. Осыдан кейін экономиканы басқаруда кейнсиандық әдістің кері әсері байқала бастады, кері әсер ақшаның құнсыздануынан көрініс тапты.

14.5 Монетаризм

Экономикалық тепе-теңдікті қайта қалыпқа келтірудің жаңа амалдарын ойлап табу үдерісі басталды. Егер де бұған дейін Дж. М. Кейнстің басқаруға байланысты басты мәселесі жұмыссыздық, жұмысбастылықты қамсыздандыру және экономикалық өсуге бағытталған болса, енді бірінші орынға құнсыздану мәселесі шықты. Осының негізінде экономика ғылымында жаңа бағыт – монетаризм пайда болды, мұның негізін М. Фридмен қалады.

Кейнстіктерге қарағанда монетаристер пікірлері ерекшерек:

- біріншіден, нарықтық экономиканың ішкі үрдісі мен талаптарының күш-қуаты негізінде тұрақтылыққа, өзін-өзі реттеп отыруға ұмтылады. Нарықтық бәсекелестік жүйе жоғарғы тұрақтылықты қамтамасыз етеді. Тепе-теңдік бұзылған жағдайда түзетуді енгізетін бағаның басты құрал ретіндегі маңызы зор. Ауытқушылықтардың, үйлеспеушіліктің пайда болуы әдетте ішкі себептерге емес, керісінше сырқы әсердің араласуы салдарынан туындайды. Осыған байланысты монетаристер экономикалық үдерістерді мемлекеттік басқару, олардың табиғи қозғалысын бұзады;

- екіншіден, монетаризм мектебі өкілдерінің пікірінше негізгі басымдықтар болып ақша факторы саналуы тиіс. Сондықтан экономикаға ықпал ететін құралдардың ішінен артылықшылықты әкімшілік, бағалау әдістері, салық жүйесіне емес, міндетті түрде ақша құралдарына беру керек. Нақ осы ақша құралдары басқарудың басты мақсаты ретінде мүмкіндігінше экономикада тұрақтылықты қамсыздандырады [История экономических учений, 2002, 140].

Құрал қорытындыларының нәтижесінде бюджет саясатын дәл, жылдам әрі анық деп бағалаған Кейнстен Фридменнің айырмашылығы да, оның ақша-несие саясатын дәл осылай сипаттауында.

Монетаристтік теория ақша-несие құралдарының экономиканы басқарудағы басты құрал екенін мойындайды және де бұл құралдарды пайдалану бір ғана жылды емес, ұзақ уақытты қамтыған міндеттерге бағытталуы тиіс.

Сонымен қатар, экономикалық басқару мәселесіне екі түрлі көзқарастағы осы екеуінің арасына айқын шек қоя қарау дұрыс болмаған болар еді. Бұл теориялардың екеуі де нарықтық экономика шарттарына сәйкестендіріле дайындалған. Кей мөлшерде екеуі бірін-бірі толықтырып та отырады.

14.6 Ұсыныс тұжырымдамасы

Соңғы жылдары нарықтық экономикасы дамыған елдерде классикалық реттеу құралдарына байланысты құнсыздану мен

жұмыссыздыққа әсер еткен өзгерістер болып өтті. Бұрын оларды жұмыссыздықтың азаюын құнсыздандуды өсіру жолымен және керісінше жүзеге асыру дегенге толықтай кереғар қарастырған болатын.

1970 жылдары нарықтық экономикада жаңа құбылыс – стагфляция (күлдыраушылық) пайда болды, ол біруақытта құнсыздану мен жұмыссыздықтың орын алуымен сипатталды. Бұл келеңсіздікті шешудің жаңа жолдары қарастырылып, нәтижесінде экономиканы мемлекеттік басқаруда американдық экономистер А.Лаффер, М. Фелдстайн, Р. Риган тұжырымдамасын дайындаған жаңа бағыт қалыптасты. «Ұсыныс экономикасы» деген атауға ие болған теорияда монетаризм жетекші рөл атқарды. Тұжырымдама өндіріс, инвестиция мен жұмысбастылыққа дем беруге бағытталған тәжірибелік ұсыныстардың жиынтығынан тұрады.

Тұжырымдаманы қолдаушылардың пікірінше нарық тек өте тиімді ғана емес, сонымен қатар, шаруашылықты ұйымдастырудың жалғыз ғана «тәуір» амалы. Сол себепті, олар экономиканың мемлекет тарапынан басқарылуына қарсы болып, мұны тиімділіктің төмендеуіне алып келетін және шаруашылық қызметіндегі қатысушылардың қуаты мен ынтасын байлайтын шарасыз бақытсыздық деп санады.

Экономиканың негізгі идеясы сұранысты ынталандыру, негізгі күшті ұсынысты анықтайтын факторларды қолдауға ауыстыру сияқты Кейнстік әдістерден арылу болып табылды.

Тұжырымдаманың негізгі ұсыныстары төмендегідей:

- инвестицияларды ынталандыру мақсатында салық мөлшерлемесін төмендету;

- мемлекет ықпалының қысқаруына және шаруашылық қызметінде бәсекелестіктің дамуына ықпал ететін мемлекеттік кәсіпорындарды жекешелендіру;

- бюджетті қалыпқа келтіру, атап айтқанда: ең алдымен әлеуметтік бағдарламаларды «тоқтатып қою» арқылы бюджеттік тапшылықты қысқарту.

Тұжырымдаманың тәжірибе жүзінде жүзеге асырылуына алғашқы қадам ұсыныс түрінде АҚШ-та Президент Р.Рейганның уақытында жасалған болатын.

Еңбек құны теориясын қолдайтындар арасында утопиялық социализм идеясының жалғасы болып саналатын, «ғылыми комунизм», «марксизм» деген атауларға ие болған ағым пайда болды. Егер Маркс пен Лениннің саяси идеяларына көңіл аудармасақ, онда бұл экономикалық ілімнің негізінде өндіріс қорын қоғамдық меншіктеуге негіздеген экономиканы мемлекеттік орталықтанған жоспарлы басқару көзқарасы жатыр. Бұл идея көптеген адамдар үшін әлі де ұнамды болып табылады, дегенмен де Кеңестік Одақта және басқа да социалистік елдерде оны жүзеге асырудың ешқандай экономикалық жетістіктері болған жоқ.

Кеңестік саяси экономия ресми түрде «социалистік мемлекет экономикалық өмірдің барлық салаларына: өндіріс, айырбас, бөлініс, және тұтынуға» белсенді түрде ықпал етуде деп сендірді. Мемлекеттік органдар өндіріс, ауыл шаруашылық, көлік, тауар айналымы, дайындаулар, құрылыс, қаржы салаларының жоспарларын дайындау мен жүзеге асырылуын басқарып отырды, бұл жоспарлардың орындалуын бақылайтын кәсіпорын жетекшілері тағайындалды. Мемлекет тұтас қоғамдық өнімді үлестіреді, кәсіпорынды материалды-техникалық жабдықтармен жабдықтауды ұйымдастырады, сыртқы сауданы жүргізеді, еңбек өлшемі мен тұтынуды бақылайды [Курс политической экономики, 1970, 126].

Жоғарыда келтірілген дәйексөз социалистік мемлекеттердің қоғамдағы экономикалық қатынастардың барлығын жаппай басқарып отырғандығының көрнекті айғағы болып табылады. Мұндай саясаттың салдарынан экономикалық тоқырау туындады, атап айтқанда, шынайы ынталану шартты түрде жоғалды, адамдардың өз еңбектерінің нәтижесін білуге деген қызығушылығы жойылды, еркін кәсіпкерлік бастамасына мүмкіндігінше шек қойылды, осының барлығы соңында экономика өсімінің тоқтауы мен тоқырауына алып келді.

Өткен ғасырдың 80-жылдарының екінші жартысында орын алған қайта құру үдерістерінің нәтижесінде экономиканың рөлі мен мемлекет қызметі деген түсініктерге деген көзқарастар біршама өзгерді. Мемлекет тарапынан барлық кәсіпорындарға тікелей басшылық жасаудың міндетті түрде қажет еместігі жөніндегі талпыныстар алғаш жариялана бастады.

Бірқатар басқару қызметтерінің бейтараптандырылуы, еңбек, адам және электрондық есептеу машинасы сәйкестігі ұйымдардың құрылымдық элементтерін (есепке алу қызметі, маркетинг және т.б) қайта қарастыруды талап етті. Ішкі фирмалық жоспарлауда жаңа элементтер пайда болды, бұлар шешімдерді үлгілендірудегі еліктеме, екіұштылық жағдайында талдаудың әдістері, бірнеше басқару шешімдерді математикалық бағалаумен қамтамасыз ету түрінде көрініс тапты.

Жүйелі теорияның басты идеясы бірде-бір әрекеттің өзгелерден оқшау түрде жүзеге асырылмайтындығында. Әрбір шешімнің барлық жүйе үшін салдары бар. Бір саладағы қабылданған шешім екінші бір салаға келеңсіздік туғызған сәтте басқарудағы жүйелі тәсілі мұндай ахуалдан шығып кетуге мүмкіндік береді.

Жүйелі талдау негізінде бірнеше бағыттағы басқару міндеттері дайындалды. Осылайша күтпеген ахуалдар теориясы пайда болды. Мұның мәні әрбір жағдайдың екінші бір басқа жағдайлармен ұқсас бола беретіндігіне келіп саяды. Дегенмен оның өзіне ғана тән бірегей ерекшелігі де болады. Бұл жағдайда мемлекеттік бақарудың басты міндеті

барлық факторды жеке-жеке талдау және ең күшті байланыстылықты анықтау болып табылады.

XX ғасырдың 70-жылдары ашық жүйе идеясы пайда болды. Ашық жүйе әр алуан ішкі ортаға бейімделу үрдісін иемденген. Мұндай жүйе өзін-өзі қамсыздандырмайды, ол сырттан келіп түсетін энергия, ақпарат пен материалдарға тәуелді. Сонымен қатар, оның сыртқы ортадағы өзгерістерге икемделу қабілеті де бар.

Ғылыми-әдістемелік жоспар бойынша елеулі нәтижелерге ахуалды тәсілдеме шеңберінде қол жеткізіледі. Ахуалды тәсілдеменің мәні бұл жүйенің түрі, әдістері, басқару стилі жағдайдың күрделілігіне байланысты түрленіп отырады, яғни орталық орынды ахуал (жағдай) иеленуі керек. Бұл берілген уақыттағы нақты қарым-қатынастарға ықпал ететін нақты жағдайлардың жиынтығы.

Басқаша айтқанда, жүйелі тәсілдеме теориясы ұсыныстарының мәні ағымдағы талаптарды, қалыптасқан нақты шарттар мен мақсаттарға байланысты нақты ұйымдастыру-басқару мәселелерін шешу сияқты қойылған мақсаттарға жетуге бағытталған. Демек, басқаруда әртүрлі әдістердің қажеттілігі жағдайға байланысты анықталады.

Ахуалды тәсілдеме басқару теориясының дамуына орасан зор үлес қосты. Ол ұйымның сыртқы және ішкі орта шарттары мен ахуалына байланысты басқару тәжірибесінде қолданылатын ғылыми ережелерге қатысты нақты ұсыныстардан тұрады. Ахуалды тәсілдемені қолдана отырып, нақты жағдайда мақсатқа жету үшін қандай әдістер мен құралдарды қолданудың ең ұтымды екенін түсінуге болады.

Экономикалық көзқарастардың ішінде салыстырмалы түрде алып қарағанда жас және аз зерттелгені эволюциялық экономика теориясы болып табылады, В.И. Маевскийдің болжауына сүйенсек үшінші мыңжылдықтың қарсаңында эволюциялық экономика теориясы экономика ғылымының дамуын алдын ала анықтай алатын болады. Эволюциялық экономика әлеуметтік-экономикалық жүйенің орнықты, тепе-тең және дамудың тәртіпке бағынған режиміне оқтын-оқтын жақындау фактісін мойындай отырып, өтпелі экономикалық сипатқа тән тұрақсыз жағдайларға ықпал етеді.

Бүгінгі таңда эволюциялық экономика теориясы негізгі үш бағытты қамтып отыр, *атап айтқанда*:

- ғылыми-техникалық прогресс тұжырымдамасы;
- институционалдық тұжырымдама;
- ұзын толқындар теориясы.

Эволюциялық экономика 1982 жылы Р.Нельсон мен С.Уинтердің жариялаған белгілі «Экономикалық прогрестің эволюциялық теориясы» атты еңбегі жарыққа шыққаннан кейін жеке бағыттағы зерттеу болып бөлініп шықты. Еңбекте белгілі дәрежедегі экономика мен биологиядағы

эволюциялық үдерістер орын алған, сонымен қатар алғаш рет экономикалық эволюцияда қарама-қарсы екі диалектикалық үдеріс: өзгергіштік пен селекцияның бар екендігі көрсетілген. Эволюциялық экономиканың экономикалық ой ретіндегі бағыт болып қалыптасуы «жаңа» институционализм негізінде пайда болды.

Экономиканы мемлекеттік басқаруды зерттеу шеңберінде жүргізілетін төрт тұжырымдалық бағытқа тоқталып өткен абзал, олар: бағдарламалық тәсілдеме, мемлекеттік менеджмент және қоғамдық сайлау теориясы.

Бағдарламалық тәсілдеме мемлекеттік бағдарламаларды саясаттың қалыптасуы мен оның нәтижелері және сәйкесінше талдау жасаудың негізгі нысаны арасындағы көпір ретінде қарастырады.

Мемлекеттік менеджмент дегеніміз – әкімшіліктік көшбасшылық пен билікті зерттеуге арналған тұжырымдамалық бағыт. Аталған бағытқа қойылған міндеттердің мәні мынадай: егер саяси талдау Үкіметтің ойланып шешім қабылдауына көмек көрсетуі тиіс болса, ал мемлекеттік менеджмент оның тамаша жетістіктерге жетуіне жәрдемдесуі қажет.

Қоғамдық таңдау теориясы үйлесімді әрекет теориясына негізделген. Қоғамдық таңдау теориясының сендіруінше, жалпыға ортақ басымдықтарға айналдыру арқылы жекелеген басымдықтарды жинақтау әдісі деген болмайды, яғни бір-бірімен қақтығысқа түсетін алуан түрлі топтардан, қызығушылықтар мен пікірлерден тұратын қоғам туралы сөз болғанда, тек жеке адам туралы сөз қозғағандай қалып танытуға болмайды.

Мемлекеттік басқаруды зерттеуде әр түрлі теориялық тәсілдемелердің болуына қарамастан, осы тұжырымдамалық бағыттың әрбірінде де ұқсас сауалдар беріледі, мәселен:

- тиімді жетістіктерге қалай қол жеткізуге болады;
- халық үшін қажетті шешімдерді қандай жолмен қабылдауға болады?

Бұл сауалдарға жауап беруге ұмтылсақ, мемлекеттік менеджмент теориясы олардың қызметінің ең алдымен ішкі және сыртқы жағын зерттейді және мекемелерде орнығады. Ал, бағдарламалық тәсілдеме керісінше басты назарды саясаттың нәтижелеріне аударады. Қоғамдық таңдау теориясы мен институционалдық теория бюрократтық пен өзге де кеңінен танылған саяси орта арасындағы байланысты анықтауға ұмтылады.

Мемлекеттік басқарудың осы күнгі жаңа үлгісі тиімділікті ұзақ уақыт іздеудің нәтижесі болып табылады, біздің көзқарасымызша бұл үдеріс өткен жүз жылдықтың басында, яғни ғаламдық міндеттерді шешуде қордың жетіспеуі сияқты әлемдік қиыншылықтардың кезінде пайда болды.

Жоғарыда айтқанымыздай мемлекеттік басқарудың жаңа үлгісіне тән ерекшелігі, оның мемлекеттік емес экономикалық саладан алынатындығына келіп саяды. Бұл үлгі әр түрлі аталып жүр, дегенмен де кеңінен таралғаны «жаңа мемлекеттік басқару», «жаңа мемлекеттік менеджмент» немесе «менеджериализм» болып табылады.

Бұл теориялардың барлығының да өз қолдаушылары мен қарсыластары бар. Олар әр алуан елдерде сәйкесінше тұрақты бағдарламаларда жүзеге асырылады.

Мәселен, монетаризм осы тұрғыда тұрақты бағдарламалардың шектеулі тұжырымдамасы ретінде жүзеге асырылады.

Бұл түрге жататын мемлекеттік бағдарламалардың қолданатын әдеттегі шаралары (сонымен қатар бұларды ортодоксальды деп те атайды) төмендегілерді қамтиды:

- бюджет тапшылығын азайту (мемлекеттік инвестицияларды, әлеуметтік кірістерді, жәрдем ақшаларды реттеу, азық-түлік пен мемлекеттік қызмет саласының бағасын көтеру, салық мөлшерін өсіру);

- тұтынушылық сұраныстарды шектеуге бағытталған жалақының өсуін шектеу;

- шектелген ақша-несие саясаты, ақша эмиссиясы мен Ұлттық Банктен алынатын мемлекеттік қарыздарға лимиттер енгізу, банктің пайыз мөлшерлемесін көтеру;

- бағаны және экспорттық-импорттық операцияларды бақылауды саябырлату, экономиканың экспорттық саласына қордың құйылуын ынталандыру;

- сату балансын қалыпқа келтіру үшін ұлттық ақша бірлігін девальвациялау.

Әр түрлі елдерде нарықтық бағдарламалардың тұрақтануын талдаумен айналысқан мамандар, экономиканы мемлекеттік басқаруда монетаристік бағдарламаларды нәтижелі пайдалану үшін бірқатар қағидағты шарттар қажет екендігін айтады.

Олардың ішінде:

- ақша массасына деген жоғары икемділік;

- өндіріс (ұсыныс) тауарларының қаражатқа деген жоғары икемділігі;

- халық шаруашылығы қорларының маңызды өзара ауыстырмалылығы (ұсыныстардың өзгергіштігіне байланысты) бар.

Реформа барысында монетаристік жүйесін қолдану туралы шешімді қабылдауда аталған жағдайлардың болмауы Қазақстан Республикасында көрініс тапқандай өте жағымсыз салдардың орын алуына алып келеді. Мұндай жағдай экономикада мемлекеттің рөлі мен қызметін барынша шектеген шаруашылықты реформалау идеясы мен нарықтық реформаға деген объективті қажеттілік салдарынан емес, қайта орын алған стратегия

мен тактика, сондай-ақ қайта құрудағы жүргізілген монетаристік әдістер салдарынан орын алды.

Монетаризмге балама ретінде кейнстік мүмкіндіктері заманауи кезеңде басқарудың мемлекеттік интервенционистік (немесе құрылымдық) тұжырымдамасы деп аталатын тұжырымдаманы жүзеге асырады. Соңғысы табысты бола қоймаса да Латын Америкасы (Аргентина и Бразилия) елдерінің реформалары барысында пайдаланылды.

Қазіргі кейнстіктердің пікірінше Шығыс Еуропадағы өндірістің құлдырауы 1930-жылдардағы «Ұлы тоқыраумен» – қаржыны шектеу саясатының нәтижесінде сұраныс жиынтығының бұзылуына ұқсас себептермен байланысты болып отыр. Олардың түсінігінше, мұндағы мәселенің негізгі көзі – құлдырауды жеңіп шығу, ал Үкімет үшін негізгі тәуекел – жұмыссыздық және әлеуметтік жүйедегі инвестицияның тоқтатылуы, адамдардың өмір сүру деңгейінің төмендеуі болып табылады. Монетаристер қатаң түрде күресіп отырған бюджеттік тапшылықты олар конъюнктураның мүмкін оң ынталандырушысы ретінде қарастырады.

Монетаристер өз кезегінде мұндай дәлелдермен келіспейді. Бұлар кейнсиандықтың гүлденген кезіндегі құнсызданудың жоғары болмағандығын, ал жұмыссыздықтың жоғары болғандығын ескерді. Келіспеушіліктің іріткі салуы өндіріс құрылымын өзгертуді қатаң талап еткен жоқ.

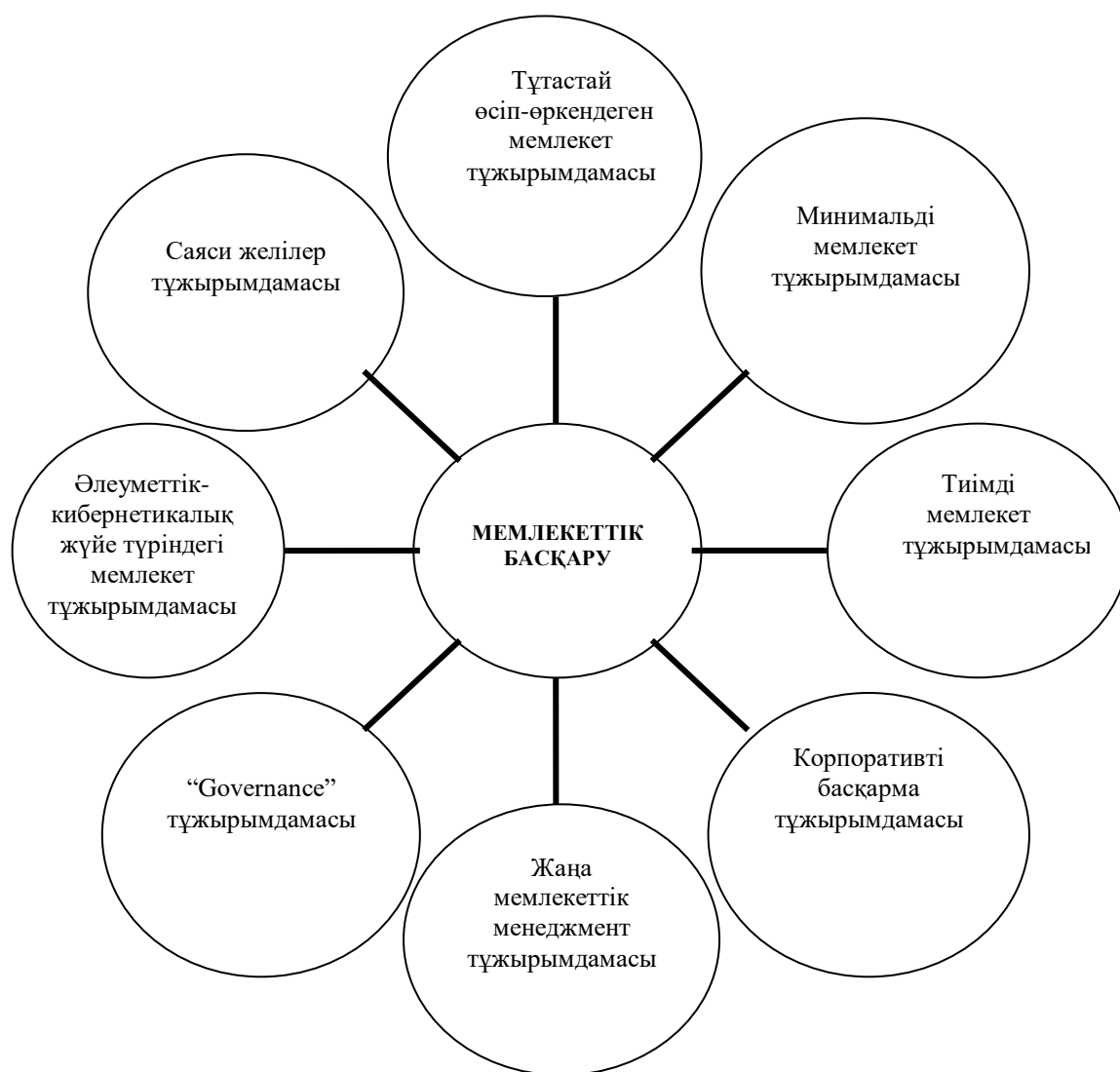
Нақты экономикада ғылыми доктриналардың қолдануы мәселесін шешудегі негізгі анықтауыш болып экономикалық басқару талап ететін материалды өндірістің теориялық үлгілерінің шынайы сипаттардың алғышартына сәйкес немесе сәйкес еместігі табылады.

Осылайша, нарықтық экономикадағы мемлекеттік басқарудың рөлі мен орнына байланысты теоретикалық негіздеме едәуір ұзақ мерзімді кезеңге созылып, әр алуан бағыттар мен тұжырымдарды қамтиды, кейде бұлар бір-біріне қарама-қайшы да келіп жатады. Дегенмен де, бір жағынан ғалым-экономистердің, саясаткерлердің ұстанған ғылыми тұжырымдамаларын бір-бірінен ажыратып алу абзал, ал екінші жағынан таңдап алған тәжірибелік экономикалық саясаттың нәтижелілігі (тиімділігі) мен жарамдылығын ескерген де жөн, яғни, қандай да болмасын үлгіні тәжірибеде жүзеге асыру мүмкіндігі экономикалық дамудың ерекшеліктері, сонымен бірге нақты елде және кезеңде тұжырымдалған мемлекеттік міндеттердің қажеттілігі мен маңыздылығы арқылы анықталады.

XX ғ. соңында заманауи нарықтық экономикадағы мемлекеттің рөлі мен орнына байланысты әртүрлі мектептер мен бағыттарды ұстанған экономистердің белгілі бір пәтуәмен белгіленді. Мемлекетте жүйе дамуын (заң, тәртіп, жеке меншікті сақтау және қорғау, әлеуметтік-экономикалық тұрақтылық) шектеулі шарттармен қамтамасыз ету қажеттілігі жөніндегі

ережелер қолдауға ие болды. Сонымен қатар, әртүрлі бағытты қолдаушылар тарапынан экономикалық үдерістерге мемлекеттің тікелей қатысуын ең жоғарғы деңгейде азайту жолдарын іздестіру бойынша белсенді іс-әрекеттер жүргізілді.

Соңғы кездері, тәжірибе көрсеткендей, экономиканы мемлекеттік басқаруда монетаризм (орнықты ақша айналымын қамтамасыз ету) идеясы да, сондай-ақ Кейнс тұжырымдамасының конъюнктуралық экономикалық басқаруы, тұрақты жұмыс бастылық, әлеуметтік тұрақтылықты қамсыздандыру мақсатында ұлттық кірісті қайта бөлу де қолданылуда.



4 сурет – Мемлекеттік басқару тұжырымдамасы

Экономиканы мемлекеттік басқаруда ұйым үлгілеріне жасалған салыстырмалы талдау, ХХІ ғасырда мемлекеттік басқаруда билігі басым, альтернативтік дәстүрлі мемлекеттік басқару үлгісінің пайда болғанын көрсетті. Ал ескі үлгінің дағдарысы мемлекеттің экономиканы басқару

қызметінің тиімді жүзеге асыра алмауы негізінде жатыр. Бұған әлемдік ғаламданудың экономика үрдісіне тигізетін ықпалы себеп болып отыр. Мұндай дағдарыстан шығудың бірден бір жолы тұжырымдаманы, сонымен қатар мемлекеттік басқару үлгісін ауыстыру болып табылады.

Мемлекеттік басқарудың табиғатын зерттеу барысында мемлекеттік басқаруға қатысты 4-суретте көрсетілгендей бірқатар тұжырымдамалар жасауға болады.

Тұтастай өсіп-өркендеген мемлекет тұжырымдамасы (welfare state – әлеуметтік қамсыздандыру жүйесі, тегін оқу және т.б.). Кейнстік дәстүр осы тәсілдеменің айқын көрсеткішінің бірі.

Минимальді мемлекет тұжырымдамасы (The minimal state). Мұның мәні өте қарапайым болып табылады, яғни мемлекеттің экономика мен жеке өмірге өте аз мөлшерде араласуына келіп саяды.

Тиімді мемлекет тұжырымдамасы. Тиімді билік өз мүмкіндіктерінің шектеулі екенін аңғарғаннан кейін, өз қызметіне кіретін өкілеттікті орталыққа қарағанда едәуір икемділікпен жүзеге асыра алатын агенттерге тапсыруға дайын болуы.

Корпоративті басқару тұжырымдамасы (Corporate governance) – корпорацияларды басқару мәселесіне байланысты пайда болды. Бұл тұжырымдама қоғам (акционерлер) мен басқару органдары (boards) арасындағы қарым-қатынасты реттеп отырды.

Жаңа мемлекеттік менеджмент тұжырымдамасы (new public management). Қоғамдағы болып жатқан өзгерістерге байланысты мемлекеттік басқарудың мақсаттары мен міндеттері қайта анықталады. Жаңа мемлекеттік менеджмент мемлекеттік басқарудағы дәстүрлі бюрократтық үлгінің орнын басады.

Тағы біріне мазмұны бойынша «*governance*» тұжырымдамасы жақын келеді. Оған сәйкес басқарудың түрі биліктерді ажырату қағидаты негізінде құрылады, яғни халық билігі, жоғары қызметтегілерді сайлау және ауыстыру, атқарушы билік институттарының есеп беріп отыруы, заңның орындалуы, саяси плюрализм мен транспаренттілік, партисипативтілік, бұқаралық ақпарат құралдарының еркіндігі демократиялық сипатқа ие болады.

Әлеуметтік-кибернетикалық жүйе ретіндегі мемлекет тұжырымдамасы (Socio-cybernetic system) әлемнің күрделене түсу бағытына қарай өзгертіндігіне (complexity) назар аудартады. Мұндағы теориядан шығатын қорытынды, қайта құру үздіксіз жүргізіледі, мемлекеттік-қоғамдық қатынастардың әр түрлі қатысушылары арасындағы қарым-қатынас жолға салынады, өзара сенім және түсінісушілік негізінде әлеуметтік күш пен әлеуметтік қызығушылықтар арасында тепе-теңдік орнатылады.

Саяси желілер тұжырымдамасы (networked government). Байланыс дегеніміз – шын мәнінде шынайы өмірдегі бағалы нәрсе. Десек те, олар нарықтың тиімділігі жөніндегі үйреншікті көзқарасты бүлдіреді, қосымша кедергілерді туындатады, бірақ экономикалық үдерістерге орасан зор ықпал етеді. Сол себепті бұларды елемеуге болмайды. Шенеуніктер қоғамның абстрактты пайдасы үшін әрекет етпейді. Олардың айналасында нақты адамдар бар, бұлардың кейбіреулері шенеуніктерге өз ықпалын тигізеді. Осының барлығы қабылданатын шешімдер мен жүргізіліп отырған саясатқа әсер етеді.

Ақпараттық қоғамның және технологиялардың дамуы үдерісі тұжырымдамасының ықпалы виртуалды мемлекет тұжырымдамасының қалыптасуына алып келді.

Мемлекеттік басқарудың қазіргі заманғы парадигмасына сәйкес ҚР әкімшілік реформа жүзеге асырылуда. Мемлекеттік басқарудың заманауи парадигмасы әлемнің көптеген мемлекеттерінде болған ғаламдық өзгерістердің нәтижесінде орын алды. Жаңғырту үдерістері әлемдік қауымдастық дамуын постиндустриалдық фазаға өтуіне алып келді, мұнда мемлекеттік басқару рөлі қоғамның барлық саласын қамтиды және түсініктің жаңаруын қағидатты түрде иеленеді.

Сонымен бірге, мұнда бастапқы кезден бастап мемлекеттік басқарудың экономикалық парадигмасы ішкі қайшылықтарға тап болады, заманауи экономикалық көзқарас тұрғысынан қарағанда мемлекеттің араласуы аз мөлшерде ғана орын алуы тиіс, барлық негізгі қызмет бәсекелестік бастау негізінде мүмкіндігінше орындалып, айрықша нарықтық күштер арқылы реттеліп отырылуы қажет.

Сонымен қатар, мемлекет әр алуан қызметін жүзеге асыру үшін мәжбүрлі түрде экономикалық жүйеде қалыптасқан экономикалық қатынастарға белсенді түрде араласады.

ҚР әкімшілік реформасын жүргізу барысында экономиканың нарық талаптарына сәйкес мемлекеттік басқарудың ауқымын кеңейту өзекті мәселе болып табылады. Мемлекеттің қажетті экономикалық жетістіктерге қол жеткізуі мақсатында, бастапқы кезден мемлекеттік басқарудың экономикалық тұжырымдамасының мазмұнын және мемлекеттік басқару жүйесіндегі әкімшілік реформаның бағытын анықтап алу – өте маңызды іс.

Қазақстан үшін қойылған мақсаттарды жүзеге асыруға қабілетті, нарықтық экономика үшін қолайлы жағдай тудыратын басқарудың тиімді құрылымын қалыптастыру басым міндеттердің бірі.

Қысқа уақыт ішінде нарықтық қатынастарға бейімделген мемлекеттік басқарудың жаңа үлгісі қалыптасты.

Мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттырудағы мемлекеттің күш салуына қарамастан, мемлекеттік басқарудың қазақстандық

жүйесінің әлемдік экономикалық дағдарыс пен ғаламдық талаптар жағдайында мемлекеттің даму қажеттіліктерін қанағаттандыра алмайтындығын мойындауға тура келеді.

Егемендігін алған сәттен бастап Қазақстанның мемлекеттік аппараты институционалды өзгерістерді болдырмайтын әкімшілік реформалардың өзін жасауға көбірек көңіл бөлді және мұндай әдіс салдарынан жүргізілген реформаның басым бөлігі қоғам қажеттіліктерінен анағұрлым қалып қоятыны заңдылық. Соңғы жылдары Қазақстанда қалыптасқан мемлекеттік басқару жүйесі әлі де кемеліне жетпеді, оның үстіне тиімді мемлекеттік басқару жүйесін қалыптастырудың басымдықтары толығымен аяғына дейін айқындала қойған жоқ.

Мемлекет пен жеке саланың экономикаға қатысу балансы, бір жағынан мемлекеттік басқарудың орталықтанған әдістері, екінші жағынан экономикалық басқару жүйесіндегі демократияландыру мен либерализациялау үдерістері қалыптасқан жоқ.

Мемлекеттік басқаруды реформалау үдерісін реформалау «тұжырымдамасына» байланысты екі кезеңге бөлуге болады:

Бірінші кезең Қазақстанның тәуелсіздігін алған кезден бастап 2007 жылға дейінгі аралықты қамтиды. Мемлекеттік басқару ісін жетілдірудің басты міндеттері 2004 жылдың 19 наурызындағы Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына Жолдауында қарастырылған: «Бұдан былай әрбір министр мен әкімнің қызметі халықаралық стандартқа қосқан үлесінің салмағына қарай қатаң түрде бағаланатын болады».

Екінші кезең 2007 жылдан бүгінгі күнге дейін. 2007 жылға дейін реформалау бойынша жүргізілген негізгі шараларға байланысты мемлекеттік органдар қайта құрылымданды. Дегенмен де іс жүзінде мемлекеттік органдардың атауы ғана өзгертіліп, мемлекеттік органдар арасында қызмет бөлінісі жүзеге асырылды. Қорыта айтқанда, мемлекеттік органдарға жасалған толассыз өзгерістер мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттыра қоймады.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік басқару жүйесінің реформалау «тұжырымдамасын» қайта қарастыру, яғни бетбұрыс кезеңі 2007 жылға саяды. Мемлекет басшысы атқарушы билік құрылымын қалыптастыруды емес, мемлекеттік қызмет тетігін жетілдіру шараларын айқындап берді, демек мемлекеттік басқарудың сыртқы бейнесі емес, оның мазмұнын жетілдіру жолға қойылды. Сондықтан 2007 жылы 13 қаңтарда Қазақстан Республикасының Президентінің «Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру шаралары туралы» Жарлығы шықты.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен *мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың негізгі қағидаттары айқындалды:*

1) кезеңдердің біртіндеп және ретпен орындалуы; 2) қойылған міндеттердің кешенділігі мен ұсынылған шешімдердің жүйелілігі; 3) транспаренттілік; 4) қабылданған шешімдерді жүзеге асырудың мониторингін жасап отыру; 5) жұмылдырылған барлық мемлекеттік органдардың өзара әрекеттестігі.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығына сәйкес мемлекеттік басқару жүйесін жетілдірудің бекітілген бірінші кезектегі іс-шаралар Жоспары бойынша мемлекеттік органдарға мемлекеттік менеджменттің кемелденуін одан ары жетілдіруге бағытталған нақты тапсырмалар берілді.

Мемлекеттік органдар қызметінің ішкі регламентін бекіту мен мемлекеттік органдарға мемлекеттік қызмет көрсетудің қалыптасқан стандартын енгізу бірінші кезектегі іс-шаралар болып табылады. Бұл шаралар мемлекеттік органдар мен қызметтік міндеттерін орындаудағы мемлекеттік қызметшілердің қызмет барысындағы әрбір қадамын қадағалап отыруға мүмкіндік береді және мемлекеттік қызмет көрсетудің сапасын арттырады.

Өз кезегінде бұл жұмыстың қорытындысы мемлекеттік органдардағы «былықтардың» жойылуы мен мемлекеттік менеджмент жүйесіндегі әрбір бөлімнің жауапкершілігінің артуына алып келеді.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 21 шілдедегі № 119 Жарлығымен «Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жаңа үлгісінің тұжырымдамасы» бекітілді.

Аталған тұжырымдамада меритократия, тиімділік, нәтижелілік, транспаренттік және қоғамның есептілік қағидаттарына негізделген мемлекеттік қызмет жүйесінің кәсіпқойлық мәселелері мемлекеттік басқару жүйесінің бәсекеге қабілеттілігін және халыққа сапалы қызмет көрсетуді қамтамасыз етудің аса маңызды факторы болып табылатыны айтылды.

Осы тұжырымдамада мемлекеттік қызмет жүйесіндегі ағымдағы жағдайларға талдау жасалып, Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің жаңа үлгісін қалыптастырудың негізгі бағыттары мен оны іске асырудың түйінді тетіктері айқындалды.

Бақылау сұрақтары:

1. Экономиканы мемлекеттік басқару жөнінде қандай көзқарастар бар?
2. Мемлекеттік басқаруды реформалау кезеңдері мен қағидаттары.
3. Мемлекеттік басқару тұжырымдамалары.
4. Мемлекеттік басқару ой-санасының даму сатылары.
5. Эволюциялық экономика теориясы.
6. Мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың жаңа қағидаттары.

15. НАРЫҚ ҚАТЫНАСЫ ЖАҒДАЙЫНДА ЭКОНОМИКАНЫ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕСІ

15.1 Мемлекеттердің экономиканы басқару саясаты

Нарық экономикасы жағдайында біздің еліміздегі мемлекеттік басқару жайында айтар алдында әлемдік тәжірибеге біршама назар аударалық. Мемлекеттік басқарудағы батыстық тәжірибе мемлекеттік басқарудың әр елде шартты түрде алуан түрлі ерекшеліктерге ие екендігін көрсетіп отыр. Сондай-ақ, мемлекеттік басқару үлгілерінің тек қазіргі заманда ғана емес, адамзат баласының барлық тарихында да ұқсастықтарының болғандығын айта кету қажет. Осыған байланысты экономиканы мемлекеттік басқаруда әлемдік тәжірибені арнайы зерттеудің маңызы өте зор.

Іс жүзінде кез келген экономикалық жүйе қандай да болмасын дәрежеде мемлекеттің ықпал етуін басынан кешіреді. Шаруашылықтың нарықтық тетігіне негізделген экономикалық жүйе де осыған келіп саяды.

Әлемдік экономикалық жүйеге енген әр түрлі мемлекеттерге жасалған талдау тәжірибесі шаруашылық құрылымның толықтай мемлекеттенуіне мүмкіндігі жетпейтіндігін көрсетіп отыр, дей тұрғанмен де экономиканың дамуында «таза» нарықтық амалға қатысты қандай да болмасын, яғни ондағы мемлекеттің қатысуын шектеу сияқты артықшылығына да куәлік бермейді. Мұндай куәлік нарықтық экономикасы дамыған мемлекеттердің экономикалық тарихында да кездеспейді. Мұндай амал А.К. Қаңтарбаева мен А.Т. Мұстафиннің пікірінше еш жерде іс жүзінде жүзеге асырылмаған және де оң нәтижелерді берген емес, мемлекет оның дамуына жағдай жасай отырып, әрдайым және барлық жерде экономикаға белсенді араласып келеді.

Бұл нұсқалардың арасында бірқатар аралық үлгілер де кездеседі, мысалы, қытайлық мемлекеттік және нарықтық ретке келтірушілер, «әлеуметтік бағдарлы» деген атауға ие болған ГФР мен Австрияның нарықтық шаруашылығы, шведтік аралас экономика үлгісі және т.б.

Екінші дүние жүзілік соғыстан кейін дамыған елдердің, әсіресе жана индустриалды мемлекеттердің экономикасына жасалған талдаудың динамикасы мемлекеттердің экономикалық саясаты мен нарықтық қатынастардың деңгейінің арасында өзара тікелей тәуелділік болатынын көрсетті. Бұл өзара тәуелділік нарықтық қатынастар дамуы неғұрлым артқан кезде мемлекеттің нарықтық тетіктердің қалыптасуына, жетілуі мен реттелуіне соғұрлым күштірек ықпал еткен кезде көрініс табады. Нақ мемлекеттің өзі нарықтық экономика негіздерінің дамуына – еркін кәсіпкерлік пен таза бәсекелестіктің дамуына жағдай жасайды.

Мемлекеттің экономикалық өмірге араласу ауқымын бағалауға мүмкіндік беретін бірнеше параметрлер бар. Бұларды салыстырудың нәтижесі аралас экономиканың әр түрлі ұлттық үлгілерінің арасында болатын едәуір айырмашылықты тағы да дәлелдеді.

Швеция экономикасы барлық тәжірибелік көрсеткіші бойынша айтарлықтай «мемлекеттенген». Дегенмен де АҚШ пен Жапония мемлекеттерінің экономикалық «әлсіздігі» – шынтуайтқа келгенде ондағы мемлекеттік бақылаудың тек жасырын әдістерін қолданатындығын көрсетеді.

АҚШ-та басқарудың ерекше заңды және қаржы-несиелік түрлері пайдаланылады. Антитрестік заң бұрыннан-ақ еліктеушіліктің хрестоматиялық үлгісі деп танылған, АҚШ-та негізді түрде жеке меншік бастамасына шектеу қойған қатаң экономикалық заңнаманың болғандығы туралы ақпарат кем де кем. Басқа жоғары тиімді негіз – бұл Федеральді қор жүйесі, мұнда кешенді түрде Ұлттық Банк қызметтерін атқаратын 25 аймақтық банк кіреді.

Бұдан да өзгеше мемлекеттік басқарудың түрі – Жапонияда қалыптасқан. Бір жағынан алғанда мұнда экономикаға мемлекеттік араласудың сандық шамасы біршама төмен, ал екінші жағынан зерттеушілердің айтуынша жапон экономикасындағы барлық күш мемлекеттік басқаруда. Парадокс «қарапайым» ғана түсіндіріледі: Жапониядағы мемлекеттік басқару ерекшелігі санда емес, сапада. Еңбек дауларында жапондық мемлекеттік шенеуніктердің аз ғана бөлігі тиімді бітімгершілік жүргізіп, сыртқы экономикалық өктемдік жүргізуге себепші болады (кедендік тарифтер, салық жеңілдіктері және тіпті тікелей мемлекеттік субсидиялар арқылы), ал ең бастысы алдағы уақытқа индикативті жоспарлауды жүзеге асырады. 1950-жылдардан бастап Жапонияда жалпы мемлекеттік жоспарлау жұмылу рөлін жемісті аяқтады және де бұл тәжірибе 1960-жылдары басқа мемлекеттердің еліктеу нысанына айналды (атап айтқанда Оңтүстік Корея, мұнда 1992 жылы экономикалық және әлеуметтік дамудың 7-ші бес жылдық жоспары жүзеге асырыла бастады).

Бірқатар себептерге байланысты экономиканы мемлекеттік басқару тетігі Еуропаның бірнеше елдерінде (Франция, ГФР, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Австрия) және Азия мен Латын Америкасының қарқынды дамып келе жатқан елдерінде жақсы жолға қойылған. Мемлекеттік басқару тетігі әлсіз әрекет ететін елдерге Канада мен Австралия жатады.

15.2 Швед экономикалық үлгісі

«Швед үлгісі» тіркесі Швецияның әлеуметтік-экономикалық жағынан өте дамыған мемлекеттердің бірі болып танылғанынан кейін пайда болды. Кейбіреулер швед экономикасын өндіріс саласында жеке меншік және жалпы қоғамдық тұтынушылық басым нарықтық қатынастар мен мемлекеттік басқарудың үйлесуінен тұратын сипатқа ие екендігін айтады.

Шведтік үлгіні анықтау әдістерінің бірі шведтік саясатта айқын екі басым мақсаттың болуына келіп тіреледі: толық жұмыс бастылық және кірістерді теңестіру, бұл экономикалық саясат әдістерін анықтайды. Жоғары дамыған еңбек нарығында жүргізілетін белсенде саясат пен тек қана ауқымды мемлекеттік сала (мұнда бәрінен бұрын басты назар мемлекеттік меншікке емес қайта бөлу саласына қаратылады) осы саясаттың нәтижелері ретінде қарастырылады.

Осылайша «швед үлгісі» түсінігін бір жақты қабылдауға болмайды. Үлгінің негізгі мақсаты, бұдан бұрын айтылғандай ұзақ уақыт бойына жұмыс бастылық пен кірісті теңестіру болып табылды. Бұлардың үстемдігі швед жұмысшы қозғалысының ерекше қуатымен ғана түсіндіріледі. Швеция басқа елдерден экономикалық саясаттағы негізгі және өзгермейтін мақсаты ретінде толық жұмыс бастылықты таңдауымен, ал швед халқының жалпы алғанда осы мақсатты толық жақтаушысы екендігімен ерекшеленеді.

15.3 Америка Құрама Штаттарының экономикадағы рөлі

Американың қазіргі экономикалық тарихындағы маңызды әрі мәңгі тақырып пен сұрақтардың бірі мемлекет қашан және қаншалықты деңгейде кәсіпкерлік қызметке араласуы керек. Тарихи жағынан алғанда кәсіпкерлікке қатысты АҚШ-тың мемлекеттік саясаты «laisser-faire», яғни «дамыл беру» деген мағынаны білдіретін француз атауымен сипатталды. Сонымен бірге арласпау тәжірибесі көп жағдайда жеке компаниялардың мемлекеттен көмек сұрауына кедергі де болмайды. Жеке кәсіпкерліктің мемлекеттік басқаруын екі санатқа бөлуге болады – экономикалық және қоғамдық басқару. Экономикалық басқарудың рөлі негізінен бағаны бақылап отыру. Екінші жағынан қоғамдық басқарудың мақсаттарына экономикалық сипатқа тән емес, мәселен еңбек қауіпсіздігі және қоршаған ортаның тазалығы сияқты мақсаттар да жатады.

1993 жылғы Үкіметтің жұмыс тиімділігі мен нәтижелері туралы Заңы департамент пен агенттіктерден бірдей және өлшемді түрде есеп беру міндетін талап ете отырып, үкімет жұмысының тиімділігін жоғарылатуға негіз болады:

- онда стратегиялық мақсаттар мен бағытарды қою үдерісі көрсетіледі;
- бір жылдық іс-шаралар мен мақсаттар беріледі;
- қол жеткізген нәтижелер өлшенеді;
- осы аталғандар бойынша есеп беріледі.

Заң ведомстволардан тек салық төлеушілердің қаражатын пайдалануды ғана бақылап қоймай, көлемді қаржыландыру үшін қатаң бақылау қызмет тиімділігі мен нәтижелілігін бағалауды да талап етеді.

15.4 Британ елдеріндегі реформалар

Оны екі жалпы кезең бойынша сипаттауға болады. 1980-жылдардың басынан 1997 жылдар аралығындағы реформаның қозғаушы күші мемлекеттік қызметке бәсекелес және келісім бастамаларын енгізуге ұмтылу болып табылды. Бұл жауапкершілік табысталуының жарқын бағытының, және де жұмыстың нәтижелілігін нығайта түскен жеке маманданған басқару құрылымының пайда болуына алып келді. Реформаның бірінші кезеңі 1970-жылдардағы экономикалық дағдарыс пен 1979 жылғы М. Тэтчердің консервативтік үкіметінің және 1997 жылы Тони Блэр үкіметінің сайлануымен тұспа-тұс келді.

1997 жылдан кейінгі кезең аталған идеядан жүйеге өту, яғни мемлекеттік саладағы әр түрлі бөлімдердің өзара әріптестік пен серіктестікке негізделуі.

Ауыртпалық орталығы аралық қорытындылардан ақырғыға ауыстырылды, саясат пен қызмет көрсетуде қалыптасқан пікірді ұзақ мерзімді басымдықты ескеру ұмтылысы көрініс тапты.

Британ реформаторлары мемлекеттік басқарудың бірқатар саласында ауқымды жұмыстар жүргізді:

- мемлекеттік басқару құрылымының ұйымдастыру құрылымын реформалау;
- мемлекеттік бағдарламаларды қысқарту;
- мемлекеттік қызметті реформалау және кадр реформасы;
- бюджет үдерісіндегі өзгерістер;
- электронды үкімет.

Қазіргі әкімшілік реформалары мемлекеттік қызмет көрсету келісімдерімен қамтамасыз етілген, қызмет әрекетінің нәтижелері негізінде басқарудың шекті жүйесі шеңберінде жасалған. Қызмет көрсету келісімдері өз тұрғысында Үкімет пен оның шығындар туралы шешімдеріне байланысты басым мақсаттар мен міндеттерді тұжырымдайды. Әрбір келісім қорды үш жылда бір қаржыландыруға негізделген. Ол ведомство қол жеткізуге ұмтылған саяси нәтижелер мен мақсаттар арқылы және де оның жұмысы бағаланатын белгісі бойынша анықталады.

15.5 Жапониядағы мемлекет рөлі

Жалпы мәселелерді шешуде мемлекеттік аппарат пен ірі капиталдың бірлікте болуы экономикалық үлгінің басты ерекшелігі. Мұнда күні бүгінге дейін өндіріс, сауда, банк компаниялары мен Үкімет әрекеттерінің жоғары үйлесімдігі байқалады. Соғыстан кейінгі жылдары мемлекеттік кәсіпкерлік қарапайым орындардың бірін ғана иеленген. Елде жалпы мемлекеттік, аймақтық, мақсатты, салалық және фирмалық ішкі жоспарлау жүйесі кеңінен пайдаланылады. Жалпы мемлекеттік деңгейде экономикалық және әлеуметтік дамудың бағыттарын айқындайтын қоғам үшін негізгі және күтілетін көптеген жоспарлар, болжамдар, индикативті сипаттағы бағдарламалар дайындалады. Жалпы мемлекеттік жоспарлау мемлекеттік саланың шамалы үлесіне байланысты ең алдымен жеке фирмалардың басқару қызметіне бағытталған. Жалпы Ұлттық экономикалық дамудың негізгі мақсаттары мен міндеттері нақты түрде нұсқаулық сипатқа ие ішкі корпоративті жоспарлаудың мазмұнын көрсетеді. Осылайша өзара байланысатын күрделі жоспарлау жүйесі пайда болады. Ішкі корпоративті жоспарлау өз кезегінде жалпы мемлекеттік бағдарламаларды дайындауда «Кэйданрэн», «Дюкай», «Никкэйрэн» тәрізді жеке ірі компания бірлестіктерімен және де сәйкес қауымдастықтармен, қаржы-өндірістік топтармен кеңесу тетігі арқылы санасады.

Жалпы мемлекеттік жоспарлау жүйесі мыналардан құралады:

- экономикалық және әлеуметтік даму жоспары;
- даму және жерді пайдалану жоспары;
- өндірістік күшті оңтайлы орналастыру;
- салалық жоспарлау;
- жалпы мемлекеттік мақсатты бағдарламалар;
- аймақтық жоспарлау.

Жоспарлар мен бағдарламалар өзінің индикативтілігіне қарамастан олардың тиімділігі мен орындалуын қамтамасыз ететін қаржылық, құқықтық және ұйымдастырушылық сипаттағы ауқымды арсеналмен нығайтылады. Жалпы мемлекеттік экономикалық жоспар дегеніміз мемлекетті барлық экономикалық және әлеуметтік ресурспен қамтамасыз ететін және мемлекеттік инвестициялық бағдарламалар ұсынатын жоспарлар. Мемлекеттік басқару шарттары мен кең көлемдегі қолдаудың негізінде шағын фермалардан тұратын ауыл шаруашылығы дамыды.

Жапонияның өзіндік экономикалық үлгісін сонымен бірге жоғары қызметтегі тұлғалардың рөлі нақты толықтыра түседі. Қалыптасқан дәстүр бойынша бұлардың жарлықтары фирмалар тарапынан міндетті түрде орындалады. Егерде кім де кім бұл заңдылықты бұзатын болса, өзгелерге үлгі болсын деп бір фирманы өте қатал жазалайды. Көріп

отырғанымыздай қарастырылған экономикалық үлгі нарықтық күшті едәуір шектеу арқылы құрылған. 1993 ж. аяғына дейін әділ келісімдер комиссиясының мәліметі бойынша өндірілген барлық өнімдердің 40 пайызы қандайда болмасын шектеулер мен мемлекеттік басқару нысаны болып табылған. Экономикалық және әкімшілік басқару қағидаттарының негізінде мемлекет өмірде кәсіпкер топтардың қатысуымен тиімді төселген саясат жүргізуде жолы болды.

Жапониядағы экономикалық үлгі соңғы он жылдың ішінде біртіндеп өзгерістерге ұшырады, ол «жартылай мемлекеттіктен» ашық және нарықтық қағидаттарға сүйенген үлгіге айналды. Осылайша көптеген өндіріс компаниялары тікелей қаржыландыру қағидатына өтті (бағалы қағаздар, әсіресе акциялар және басқалар). 1981-1985 жылдары шығарылған акциялар мен басқа да айналымдағы және кепілді бағалы қағаздар фирмаға жұмылдырылған қордың 1/4 құрады. 1989 жылы бұлар 70 пайыз өсті. Дегенмен осы уақыттың барлығында да мемлекеттік органдар, сыртқы сауда мен өндіріс министрлігі шаруашылық салаларының тұрақтылығын басты назарға алып, шаруашылық субъектілердің әкімшілік реттелуі мен олардың протекционистік және патерналистік қорғалуын қадағалап отырды.

15.6 Қытайдағы экономиканы басқару

Қытайдағы экономикалық реформа едәуір дәрежеде аймақтық факторды ескеріп, аймақтың өзін-өзі қамтамасыз ету бағытын ұстанды.

Аймақтық саясат билікті провинциалды, муниципалды және өзін өзі басқарудың жергілікті органдарына беру арқылы жүзеге асырылды. Сол 10-12 жылда Қытайда ондаған өндіріс аудандарын құру, көптеген өндіріс және коммерциялық мекемелер, қонақүйлер, мейрамханалар, тұрғын үйлер, туристік нысандар мен жолдар жүйесін, коммуникация, инфроқұрылымдық нысандар, әуежайлар және т.б. құрылды.

Л.С.Бляхман және М.И.Кротов реформаның қытайлық жолының тағы да бірқатар ерекше сипатын ажыратады:

- мемлекетсіздену үдерісі агро-өндірістік кешендерден, орман өндірісі мен саудадан бастау алды. Бұл халыққа реформаның бастапқы кезеңінде-ақ материалды ұтыс алып келді және шаруалардың, қолөнершілер мен ұсақ саудагерлердің қызығушылығын арттырды. Мұндай салалар шартты түрде ең төмен капитал сыйымдылығымен, капиталдың жылдам айналымымен және жанұя қатарларының кең көлемдегі пайдалануымен ерекшеленеді;

- ірі индустриалды сала мемлекеттің иелігінде қалды, дегенмен мұнда кәсіпорындардың біртіндеп коммерциализациялануы мен акционерлену үдерісі жүруде.

Жоғарыдағыларға сүйеніп, әлемдік тәжірибені зерттеудің нәтижесі экономикада мемлекеттік басқарудың кемелденген абсолютті жүйесінің әлемнің бірде бір елінде де жоқ екендігін, ал экономиканы басқару жүйесін реформалаудың үздіксіз үдеріс екенін көруге болады.

Мемлекеттің қатысу үлесінің тәуелділігіне байланысты экономиканы мемлекеттік басқарудың әртүрлі үлгілері бөлініп шығады. *Ал оларды төмендегідей үлгі бойынша топтастыруға болады:*

- саксондық (АҚШ, Канада, Англия) – кәсіпкерліктің үлкен еркіндігі;
- батысеуропалық (Франция, Италия, Испания) – индикативтік жоспарлау көмегімен белсенді мемлекеттік басқару жүргізу, мемлекеттік саланың үлкен үлесі;
- әлеуметтік бағдарлы (Германия, Австрия, Голландия) – мемлекеттің әлеуметтік бағыты басым;
- скандинавтық (Швеция, Дания, Норвегия) – мемлекет пен жеке капиталдың әлеуметтік бағдары басым;
- патерналистік (Жапония) – күшейтілген мемлекеттік басқару, дәстүрді өндірістің заманауи әдісіне пайдалану.

Шет елдік тәжірибені зерттеу мен талдау экономикалық үдерістерді мемлекеттік басқарудың барынша тиімді түрлері мен тетіктерін қолдануға, елдің ерекшеліктерін ескере отырып өзімізде енгізуге мүмкіндік береді.

Өткен ғасырдың 90-жылдарының басында Қазақстанда бастау алған мемлекеттік құрылым үдерісі жаңа мемлекеттік құрылымдарға, сондай-ақ жаңа талаптарға сай мемлекеттік билік органдарының қызметі сипатының өзгеруімен қатарласа жүріп отырды. Кеңестік дәуірден біздің заманымызға мұраға қалдырылған мемлекеттік басқару жүйесі еліміздегі нарықтық экономиканың да, сондай-ақ құрылып жатқан мемлекеттік қатардың да талаптарын қанағаттандыра алған жоқ. Нарықтық экономикаға қарқынды түрде көшу және де шаруашылық қызметтерін жан-жақты либерализациялаудың жүргізілуі мемлекеттік басқару құрылымы мен қызметіне елеулі түрде ықпал етті.

Жүргізілген кең ауқымды реформалардың нәтижесінде Қазақстанда бүгінгі күні заманауи нарықтық экономиканың талаптарына бейімделген мемлекеттік басқару жүйесі қалыптасып отыр, мемлекеттік биліктің орталық органдарына өкілеттіктер мен қызметтерді беру үдерісі өз бастауын алды, сонымен қатар, мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейдегі аумақтық дамуға байланысты көпшілік мәселелерін шешу үдерісінің жүзеге асырылуы қолға алынды.

15.7 Қазақстандағы экономиканы мемлекеттік басқару үдерісі

Қазіргі таңда Қазақстан өзінің мемлекеттік басқару жүйесінде реформа жүргізуді жалғастыру үдерісі қуатты да әл-ауқаты артқан, орнықты және өсіп-өркендеген мемлекет құруға бағытталған іс-шаралар кешенінің негізгі бөлігі болып табылады.

Аталған реформаның негізгі мақсаты:

- барлық деңгейде де мемлекеттік басқару тиімділігін айқын, қарқынды және ұдайы өсіру;

- штаты біліктілік негізі мен іскерлік сапасын игерген қызметкерлер жиынтығынан құралған мемлекеттік басқару мен орталық мемлекеттік қызметтің тәуелсіз және кәсіби үлгісін құру;

- қызмет көрсету сапасын арттыру, сондай-ақ қызметінің негізі тұтынушыға бағытталған мемлекеттік басқару жүйесін құру;

- мемлекет пен жеке сала арасындағы өзара қарым-қатынасты жетілдіру болып табылады.

Қазақстан үшін мемлекеттік басқарудың заманауи тиімді жүйесін құру, экономикалық дамудың басты қозғаушы күші болуға тиіс отандық ірі кәсіпкерлікті, шағын және орта кәсіпкерлікті дамытуға қолайлы жағдай туғызу үшін өте қажет-ақ. Бұл жағдай өз кезегінде біздің елімізге әлемдік нарықта табысты бәсекелестікке түсуге, сонымен бірге өзімізде тікелей шетелдік инвестиция көлемін едәуір ұлғайтуда және отандық капитал мен инвесторлар үшін жағымды инвестициялық климат құруға жағдай жасайды. Тек осындай мүмкіндіктермен ғана қазақстандық экономиканың жалпы даму қарқынын жеделдетуге, сондай-ақ оның индустриалды-инновациялық даму бағытындағы әртараптандыруды қамтамасыз етуге қол жеткізуге болады.

Қазіргі кезде мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігі үш құрамымен анықталады:

- азаматтар мен кәсіпорындардың арақатынасының тиімділігі;

- мекемедегі жекелеген ішкі қызметтердің тиімділігі;

- билік органдарының өзара байланыстарының тиімділігі.

Күтілетін стратегиялық нәтижелер дегеніміз:

- қабылданған шешімдер сапасын жоғарылату;

- азаматтардың билікке деген сенімін арттыру;

- билік органдарын қамтамасыз ететін тікелей және жанама шығындарды біршама азайту.

Бүгінде Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесін реформалау елдің әлеуметтік-экономикалық даму қарқынын өсірудегі маңызды шарттардың бірі болып табылады.

Осыған орай мынадай шаралар қолданылады:

1. Мемлекеттік басқару органдарының ұйымдастыру құрылымы мен қызметін жетілдіру. Мысалы, саясатты қалыптастыруда бірнеше жетекші министрліктердің қолында шоғырланған нақты анықталған өкілеттіктер мен қажетті қоры бар әр түрлі жеке агенттіктерде баяндалатын қызметтердің бөлінуі және оның орындалу қызметі одан әрі жалғасын табады.

Жеке компанияларда қолданылатын мемлекеттік сала жұмысына нарықтық қатынастар тетігі (бәсекелестік, байланыс жүйесі, тендер, рентабельдік, маркетинг, жарнама және т.б.), сонымен қатар, менеджмент әдісі (сапаны жаппай бақылау, ең жоғарғы көрсеткіш әдісі, жобалық басқару, стратегиялық басқару және т.б.) кеңінен енгізіле бастады. Сондықтан халық ауқымды таңдау еркіндігіне ие болады, мемлекеттік қызметшілер көрсетілетін қызмет түрінің сапасын арттыруға талпынады, ал нәтижесінде барлық мемлекеттік аппараттың қызмет нәтижелілігі арта түседі.

2. Мемлекеттік саланың көпвекторлық демократиялануы.

Мұның мәні мен мазмұны:

- азаматтармен әлеуметтік сауалнамалар жүргізу арқылы кеңінен кеңестер жүргізу;

- ең төменгі әкімшілік бөлімдерге кейбір шешімдерді қабылдауға құқық беру, жұмыс орындарында демократияны енгізу;

- мемлекеттік саланың ашықтығын күрт көтеруге, атап айтқанда, азаматтар мен олардың ұйымдарының мемлекеттік органдардың жұмыс үдерісіне қол жетімділігі - «айқын» бюрократтық құру, сондай-ақ, басқарушы тұлғасын көру мүмкіндігіне, оның жауапкершілігі мен есеп беруін бақылау;

- арыздарды қарау рәсімдері мен құрылымдарын нығайту;

- жақсы ұйымдастырылған «паблик рилейшнз» науқандары арқылы әкімшілік имиджін жетілдіру.

3. Мемлекеттік қызмет пен оларды бөлу сапасын жетілдіру, мемлекеттік қызметшілер мен азаматтар арасындағы қарым-қатынасты өзгерту. Соңғы кездері «Тұтынушыларға бағытталған құрылымдар құру» деген ұран әйгілі бола бастады. Мұның артында мемлекеттік қызметтің басты қызметін азаматтардың қызығушылығы мен қажеттіліктерін қанағаттандыруға бағыттаған басшылардың табанды талпыныстары тұр. Сонымен қатар, тәжірибеге «ықыласты бюрократтық» тұжырымдамасын енгізу талпынысы да байқалады, мұнда қағидатты түрде аппарат пен азамат арасындағы қарым-қатынас сипаты өзгереді, соңғысы әрекетсіз салық төлеуші мен «өтінушіден» белсенді «тапсырыскерге» – мемлекеттік қызметтің қызметін тұтынушыға айналады.

4. Мемлекеттік қызмет пен адам қорын дамытуды реформалау.

Мемлекеттік қызметті реформалау мынандай салаларды қамтиды:

- еңбек ақы жүйесі мен мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру (соның ішінде материалдық ынталандыру, яғни жеке өмірді жұмыспен үйлестіру мүмкіндігі);
- оқыту жүйесі, мамандарды дамыту мен кәсіптілікті арттыру;
- жұмысшыларды таңдау мен жалдау әдісі;
- аттестациялау нысаны мен міндеттерді орындау бағасы;
- зейнеткерлік саясат;
- әйелдер үшін тең мүмкіндік саясаты;
- жоғары басшылық қызметін қалыптастыру.

Егер мемлекеттік қызметшінің дәстүрлі мәртебелі жағдайы кепілді жұмысбастылыққа, нақты қызмет орнына, толық жұмыс күніне, бірдей қызметті иемденетін жұмысшылардың бірдей жалақысына, мемлекеттік және жеке саладағы жұмыс әдістерінің нақты шектелуіне және т.б. негізделген болса, ал енді мемлекеттік қызметшілердің едәуір бөлігі қысқа мерзімді келісімшарт жүйесі бойынша еңбек етеді, белгілі бір қызмет түрін немесе толық жұмыс күнін иемдену кепілдемесі болмайды (демек, мансапты жүйемен қатар жалдау жүйесі де қоса пайдаланылады).

Заманауи талаптарға сәйкес шенеуніктердің қызметін кодтау, сондай-ақ олардың құқықтары мен қызмет әрекетін анықтау бойынша жұмыстары жүргізілуде. Ұзақ мерзімді мансапты қызметті сақтау барысында мемлекеттік қызметкердің тік және көлденең жылжымалылығына үлкен мән беріле бастады. Мамандарды дайындау жүйесінде болатын өзгерістер көбіне оқу үдерістерінің әкімшілік реформалар міндеттерімен тығыз байланысына көзделген. Оқыту әкімшілік жүйеге инновацияны енгізудегі басты құрал бола отырып, ұйымдасқан мәдениеттің өзгеруіне (яғни, жалпы құндылықтар мен нормалардың жиынтығы) және шенеуніктердің менталитетіне ықпал етуі тиіс. Мысалы, Канада Үкіметінің мемлекеттік қызметті реформалауға қатысты жоспарының 10 пайызы заң саласына байланысты өзгертулерден, 20 пайызы органдардың құрылымы мен қызметіндегі өзгертулерден және 70 пайызы мәдениет, еңбектер мен ахуалдардың өзара қарым-қатынастары, яғни мемлекеттік мекемелерде мәдени деп саналатындардың барлығындағы өзгертулерден тұрады.

5. Мемлекеттік ұйымдардың мониторингтік қызмет әрекетін жақсарту, ресурстарды үнемдеу қағидағтарына сәйкес олардың қызмет нәтижелерін, өнімділігін және саяси тиімділігін бағалау мүмкіндігін арттыру. Егер жеке салада басқарудың тиімділігі табыстың түсуі немесе оның болмауымен өлшенсе, ал мемлекеттік басқаруда – азаматтардың қолдауы немесе қолдаудың болмауымен өлшенеді. Әдетте, жыл сайын

әкімшілік реформаның қорытындылары бойынша Үкіметке және Парламентке жалпы немесе жеке салалар бойынша есеп дайындалады. Мемлекеттік аппарат жұмысының тиімділігін бағалау негізінен мемлекеттік көрсетілетін қызмет сапасы туралы қалыптасқан қоғамдық пікірді зерделеу, сонымен қатар, орындалған бағдарламалардың қорытындысын арнайы зерттеу ұйымдары жүргізген зерттеу жұмыстары арқылы және т.б жолдармен жүргізіліп отырады.

6. *Мемлекеттік қаржы және бюджетті басқаруды жетілдіру.* Орын алған әрбір бюрократтық ұйымның мемлекеттік бюджетті қалыптастыру кезіндегі молырақ қаражат табуға ұмтылуын, мемлекеттік ресурстарды үнемдеуге және оларды мемлекеттік ұйымдар мен мекемелердің қызметінің тиімділігі мен өнімділігі тарапынан жоғарылатуға деген ұмтылыспен алмастыру керек.

7. *Жаңа ақпараттық технологияларды енгізу.* Егер бастапқы кезеңдерде мемлекеттік басқару органдарын ақпараттық және компьютерлік техникамен қамтамасыз ету міндеттері шешілген болса, ал қазіргі уақытта ерекше назар ұйымдастыру құрылымдары және мемлекеттік аппарат жұмысын жетілдіру үдерісімен байланысты инвестициядан ақпараттық технологияға берілетін табыстың жоғарылауына аударылып отыр (мемлекеттік органдарды халықпен байланыстырушы және азаматтардың ақпараттық банк мәліметтеріне қол жетімділігін жеңілдету сияқты т.б. ақпараттық жүйелердің дамуы).

Қазіргі қазақстандық талаптарға сәйкес «жаңа мемлекеттік менеджмент» әдісін артық бағалауға болмайтынын ескеру қажет, себебі, «жеке сала мемлекеттік мекемелерге қарағанда жұмысты жақсы істейді» деген тезисті тіпті, Батыстың өзінде әрдайым қабылдай бермейді. Біздің республикамызға келсек, мұнда коммерциялық сала әлі әлсізірек, қылмысқа бейім, көптеген жеке кәсіпорындардың жұмыс тиімділігі өте төмен. Дегенмен де мемлекет шағын және орта кәсіпкерліктің дамуына қолдан келер көмекті аяп жатқан жоқ, сол себепті болашақта жеке сала қызметінің артатыны соншалық, мемлекеттік органдардың өзі алдағы уақытта кейбір өзінің қызмет түрлерін жеке салаға беріп, әрекеттері мен қабылдайтын шешімдері бойынша жеке салаға бейімделу үшін талпынатын болады.

Сондай-ақ, «электронды үкіметті» енгізуге байланысты жұмыстарды да айта кету керек. «Электронды үкіметті» енгізілгеннен кейін бірыңғай электронды терезе арқылы халық мемлекеттік органдар қызметін еркін тұтына алады, сонымен бірге мемлекеттік веб-сайттардан ақпараттар алу құқығына да ие болады. Бюрократтықтың нәтижесінде кететін алтын уақыт пен қаржыны жоғалта отырып, қағазбастылық әурешілікке түсу қажеттілігін, ұзақ уақыт кезекке тұру, қабылдауды күту, әрдайым бір нәрсеге нандыру немесе реттеу сияқты іс-әрекеттерге бойы үйренген

адамдарға шын мәнінде өзгеше, мұндай мүмкіндікті көзге елестету өте қиын. Электронды басқару жүйесінде негізінде адамдар да, қағаздар да жүгірмейді, онда берілген желіде қарқынды жылдамдықпен ашық ақпарат қана жүгіреді. Осы орайда, еліміздің аумақтық ауқымын ескерер болсақ, онда барлық ресурстардағы орасан зор үнемділіктің жағдайы түсінікті болады. Электронды басқарудың алааламайтын бұл бағдарламасы мемлекеттік аппараттың қызмет көрсетуге бағытталған жұмысын ашық, нақты және қол жетімді етуге негізделген. Өзінің жыл сайынғы Жолдауында Қазақстан Республикасының Президенті Н.Назарбаев «электронды үкімет» жүйесін енгізуді жеделдету қажеттілігіне кездейсоқ назар аударған жоқ, «электронды үкімет» жүйесін жүзеге асыру мемлекет басшысының айтуынша, мемлекеттік органдардың қызмет тиімділігін жоғарылатады, сыбайлас жемқорлықтың, сонымен қатар әкімшілік тосқауылдардың төмендеуіне алып келеді.

Е-үкіметтің байқалатын пайдалы жақтары басқарудың тік және көлденең құрылымының барлық деңгейінде қадағаланып отырады. Ол үкіметтің жұмыс тиімділігі мониторингін жеңілдетіп қана қоймай, бүгінгі таңда біз үшін өзекті міндеттердің бірі болып табылатын қаржы менеджментін айқын ете түседі, қызметкерлерді басқаруды жақсартады, жекелеген бағдарламаларды басқару мен мемлекеттік жүйедегі көрсетілетін барлық ішкі қызметке байланысты үдерістерді жеңілдетеді.

Мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру мемлекеттік органдардың қызметін жоспарлау мен бағалауды қайта қарауды талап етеді. Мұнда ең алдымен бюрократтық кертартпа рәсімдеріне негізделген өндірістердің ресурсты тиімді пайдалану арқылы нақты нәтижелерге жетуі жайында айтылып отыр.

Мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру мәселесі тек Қазақстан алдында тұрған мәселе ғана емес, сондай-ақ басқа да мемлекеттердің алдында тұрған мәселе. Мұндағы басты мәселе мемлекеттердің қай сатыда тұрғандығын да байланысты.

Әлемнің жетекші мемлекеттерінің мемлекеттік басқару мен мемлекеттің қызметін жетілдіруге байланысты дайындалған бағдарламаларға жасалған талдау, бағдарламалардың *негізіне мынадай қағидаттар енгендігін көрсетіп отыр:*

1. *Мемлекеттік басқару мен мемлекеттік қызметтің демократизациялану қағидаты.* Демократизацияланудың маңызды элементі болып, қоғам алдындағы ашықтық, орталық және жергілікті басқару органдарының арасында жаңа басым қарым-қатынасты орнату, мемлекеттік қызмет тиімділігінің артуы үшін ортақ қызығушылыққа сай жағдай жасау.

2. *Клиентке бағдарланған қағидат.* Клиент пен әкімшілік қызмет өнімін тұтынушылардың қызығушылықтары Үкіметтің, мемлекеттік

органдардың, мемлекеттік басқару жүйесі қызметкерлерінің басты жұмысына айналуы.

3. *Ақырғы нәтижеге бағытталған қағидат.* Мемлекеттік қызметтің ескі жүйесі негізінен алғанда нәтижеден гөрі үдеріске көп бағытталған болатын.

4. *Рентабельділік қағидаты.* Бұл қағидат бойынша Үкіметтің мемлекеттік ресурсты өз қызметіне үнемді және мақсатты жұмсауы көзделген. Оған әр түрлі жолдармен жету қарастырылған, мысалы керек емес бағдарламаларды қысқарту, жеке компанияларға басқару қызметінің бір бөлігін беру, қайтарымның оңтайлы коэффициентіне қол жеткізу және т.б.

5. *Басқарудың қарапайым қағидаты.* Ол өмірдегі басқарудың оперативтілік деңгейінің жоғарылау қажеттілігіне байланысты туындаған. Бұл өз кезегінде басқару рәсімдерінің, шешімдер дайындау мен қабылдаудың, жедел бірліктер дербестігінің артуын, қабылданған бағыттамааларды жүзеге асыруда орындаушылардың жауапкершілігінің ықшамдалуын талап етеді.

Осылайша, «жаңа мемлекеттік басқару» тұжырымдамасында мемлекеттік менеджмент, мемлекеттік әкімшілік сияқты азаматтың мемлекеттік әкімшілік басқарудың тұтынушысы ретінде бейімделу қағидаттарының енгізілуі *келесі міндеттердің шешілуіне ықпал етті, атап айтар болсақ:*

- мемлекеттік басқару құрылымын оңтайландыру;
- мемлекеттік қызметті «менеджеризациялау»;
- мемлекеттік қызметшілердің қызметін бағалауда кейбір нарықтық қағидаттардың енгізілуі (Ұлыбритания, Италия, Нидерланды, Жаңа Зеландия және т.б.);

- Үкіметтік байқау негізінде кез келген мемлекеттік қызмет немесе көмек көрсету келісім-шарты бойынша Үкіметтік емес құрылымдардың құрылуы;

- мемлекеттік қызметке кәсіби және білікті менеджерлердің келуі;
- мемлекет қорын тиімді және үнемді пайдалану;
- ақырғы нәтижеге жетуге бейімделу;
- көрсетілетін мемлекеттік қызмет сапасының артуы;
- жеке саламен, халықпен кері байланыстың орнауы;
- мемлекеттік қызметтің мәдени, беделді және моральді-этикалық ықыласының артуы (әсіресе АҚШ, Ұлыбритания, Франция және т.б.);

- лауазымды қызмет алуда, қызмет бабымен жоғарылуда байқау емтихандарын өткізу жүйесін кеңейту;

- азаматтық қызметкерлер санын, олардың айрықша құқықты иеленуін қысқарта отырып, бір мезгілде олардың жалақысын өсіру және жасаған

жұмыс нәтижесіне байланысты олардың үдемелі шкаласын енгізу (Ұлыбритания, Нидерланды, Оңтүстік Корея, АҚШ);

- жұмыс қорытындысы бойында бонустың төленуі (Жапония).

Әкімшілік реформа әлемнің көптеген мемлекеттерінде кадрлық саясаттың отандық түрленуіне негіз болған және қоғамдық сұраныстарды қанағаттандыра алатын «еткен еңбегі мен абыройы жүйесі» («merit system») деген атты иеленген мемлекеттік аппараттың қалыптасуына алып келуі қажет. Мұндай жүйе, жалпы алғанда қажет болған жағдайда жеке салалардағы дарынды, ерекше білімдерді бойына жинақтаған адамдарға ашық болып табылатын кәсіби мемлекеттік қызметке бағытталады. Сонымен қатар, мемлекеттік аппараттың тиімділігі санымен емес, айтарлықтай қатаң айқын белгілер бойынша арнайы дайындықтан және де айқын кадрлық қызметтік басымдығы бар шебер адамдармен қамтамасыз етіледі.

Бұл мақсаттарға қол жеткізу үшін:

- өкілетті органдарды анықтау (қызметтерін), мемлекеттік қызмет көрсету сапасын жақсарту стратегиясын жүзеге асыру;

- нормативтік құқықтық базаны жетілдіру;

- мемлекеттік қызмет көрсету мен олардың көрсетілуі туралы әлеуетті тұтынушылардың ақпараттану жүйесін жетілдіруге сәйкес инфрақұрылымды дамыту (ақпараттық орталық құру, мемлекеттік қызмет көрсету бойынша мәліметтер базасын қалыптастыру);

- ақпараттың қолда бар деректерін пайдалануға байланысты мемлекеттік қызметшілер мен қызметті тұтынушыларға арналған оқыту жүйесін құру;

- сыбайлас-жемқорлықты жою, мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілігі мен есеп беру міндетін арттыру, сонымен бірге бюрократтық пен қызмет көрсету барысында кездесетін былықтарды азайту арқылы мемлекеттік қызмет тиімділігін жоғарылату.

Қазіргі таңда біздің мемлекетіміз әкімшілік реформаларды жүргізудегі алғашқы жемісті жетістіктер жайында айтуға да болады, дегенмен де бұл таңдап алған реформа жүргізу жолындағы даму тоқтамауы, қайта керісінше осы жолды жалғастыруға қоса, жеткен жетістіктерімізді сақтап қалуға да барлық күштер шоғырландырыла пайдаланыла түседі.

Бақылау сұрақтары:

1. Экономиканы мемлекеттік басқарудың шетелдік үлгілері.
2. Мемлекеттік жоспарлау жүйесінің құрамы.
3. Мемлекеттің қатысу үлесінің тәуелділігіне байланысты экономиканы мемлекеттік басқарудың түрлі үлгілері.
4. «Қазақстан - 2050» Стратегиясы мемлекеттік басқаруды жетілдіру туралы.
5. Қазіргі кезеңде мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттыру жолдары.
6. Билік органдары қызметінің тиімділігін арттыру жолдары.
7. Мемлекеттік қызметті жетілдіру бағдарламаларының негізгі қағидаттары.

16. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ ЭКОНОМИКАЛЫҚ САЯСАТТЫ ЖЕТІЛДІРУ

16.1 XX ғасырдың екінші жартысындағы экономиканы мемлекеттік басқару

XX ғ. екінші жартысы экономикалық әлемнің дамуына көп жаңалық енгізді [Сидорович, 2003]:

- экономика саласында бірлескен тәжірибелік шешімдерді іздеу белгілері табылды;
- институционалдық бағыт бөлінді;
- экономиканы басқаруды жақтаушыларға және либералдық тәсілге қарсы тұру және оның жұмыс істеуі жаңа түрге ие болды;
- социалистік жүйелер ыдыраған елдер экономикалық идеологияның негізі ретінде марксизмнен бас тартты.

Жиырма жыл бойы посткеңестік республикаларда экономикалық реформаларға қарамастан, нарықтық экономикаға көшу кезінде мемлекеттің стратегиялық рөлі туралы сұрақтар айналасында пікірталастар басылмай жүр [Берентаев, 1998]. Сондықтан, қоғам дамуының әлеуметтік-экономикалық үлгісінің ауысуы жағдайында: экономикалық дағдарыстарды жоюда қалыптасқан стереотиптер мен тәсілдерді қайта қарастырады.

Үкімет өзінің экономикалық саясатын шынайы, объективті дамуларда көрінетін, өз елінің мүддесіне экономиканың прогресін жүзеге асыруға мүмкіндік беретін ұлттық экономикалық даму тұжырымдамасына негіздейтін қатаң қажеттілік алдында тұр.

Экономикалық саясаттың жаңа үлгілері мен тәсілдерінің кезеңдеріне сапалы өту кезінде елеулі өзгеріске ұшырайды. Батыстың дамушы елдерінде қазіргі аралас экономиканың қалыптасуы, мысалы, билеушілік немесе «үлгінің» ықпалысыз экономикада мемлекеттің жаңа рөліне әкелді, соның ішінде, байқағанымыздай, либералдық қағидаттарды басымдырақ пайдалану жағдайы да кездеседі.

Саясаттың үлгілері мен тәсілдерін қолданылуы біріншіден, экономикалық жүйенің қалыптасуының мағынасын айқын қабылдауда (қандай экономикалық жүйе қалыптасуда), және екіншіден, жалғасып келе жатқан экономикалық дағдарыстың әлеуметтік зардаптарын жұмсартуға қабілетті экономикалық саясаттың тәсілдері мен құралдарының жүйесіне, елдің дәлме-дәл нақты жағдайына негізделген болуы керек.

Тіпті «Laissez faire» қағидаты, «көрінбейтін қол» теориясының негізін салушы А. Смит те мемлекеттік басқарудың қажеттілігін жоққа шығармады. Мемлекетте «... үш ең маңызды міндеттер: әскери қауіпсіздікті қамтамасыз ету, әділ соттың қызмет атқаруы және жеке

тұлғаларға немесе шағын топтарға тиімді болмайтын қоғамдық мекемелерді құру және қамту міндеті тұрады, себебі олардан келген табыс үлкен қоғамда артығымен өтелсе де, оның шығындарын жеке тұлға немесе шағын топ ешқашан өтей алмайды» деп атап жазды.

Соңғы кезде, жеке кәсіпкерлер немесе тіпті шағын топтар немесе жеткілікті табыс әкелмейтін тауарлар өте үлкен салымдарды талап еткендіктен, шамадан тыс қолжетерлік нарықтық тетіктегі атаулы қоғамдық тауарлар жөнінде сөз болуда. Бұл онсыз қоғамның күні болмайтын, «ұжымдық тауар», ал жеке шығарушылар: ұлттық қорғаныс, іргелі ғылым, космостық зерттеулер, қатынас құрылыстары, электрэнергетика, білім, денсаулық сақтау, әсіресе профилактикалық денсаулық сақтау, ескерткіштерді сақтау және басқалар оны өндіре алмайды. Мұндай тауарларды өндіру және оның қызметі айқын қоғам талаптарын қамтамасыз етуге қолайсыз болғандықтан, мемлекеттің өзіне жүктеледі, сірә.

Қазіргі батыстық экономистер таза қоғамдық тауарлар мен қызмет көрсету жеке меншік нарықтарға сәйкес қамтамасыз ете алмайтын бірден-бір ғана тауарлар мен қызмет көрсету ғана емес деп санайды. «Әрдайым олар қандай да тауар немесе қызмет көрсету, тіпті егер индивидуумдар төлейтін бағадан аз шығындарды қамтамасыз ету жағдайында болмаса да, толық нарық деп атайтын нарықтың жетілмегендігімен іс атқарамыз (толық нарық оларды барлық тауарлармен және қызметтермен қамтамасыз етер еді және олар үшін жұмсалатын шығындар жеке адамдар ол үшін төлеуге дайын шығындармен салыстырғанда аз болар еді)» [Некlessа, 2008].

Нарық банкроттің банкротқа ұшырауы, фермерлік тәуекелді сақтандыру, ауыл шаруашылық өнімінде туындаған бағаның ауытқуы, су тасқыны және өрттен сақтандыру кезінде және т.б. жинақтарды жоғалтудан салымшыларды сақтандырумен жұмыс атқара алмайды дейді. Сондықтан сақтандыру нарығы мемлекеттік сақтандырумен толықтырылады.

Сондай-ақ, мемлекет нарықты және басқа салаларды толықтырады. Мысалы, қалаларды жаңарту және ұйымдастыру саласы көптеген зауыттар, жер қожайындары, сатушы және басқа кәсіпкерлердің іс-әрекеттері мен күш салуларын үйлестіруді қажет етеді. Ол нарықтық экономиканың субъектілерін осындай жағдайларда қажеттілікті өндіруге мәжбүрлейді.

Нарық жағдайында осындай жетілмегендік тым көп. Кейбіреулер оларды нарықтың «құлдырауы» деп атайды. Олардың қатарына нарық субъектісінің қызметі, қоғам қажеттіліктері туралы аз ақпарат беретінін жатқызамыз. Сондықтан бірнеше елдерде несие үшін қолданыстағы пайыз мөлшері туралы қарызгерлерді кредиторлар хабардар етуді, өндірілген

тауарлар, азық-түлік, медикаменттер және т.б. сапасын сақтауы туралы Заңдар қабылдануда. Бұл ақпарат өз мәні жағынан тағы да нарық көтере алмайтын қоғамдық тауар болып саналады.

Нарықтың өзінің жұмыс істеуін және оның өзін-өзі жоюын қатар алып жүретін жағдайлардың қатары бар. Ол экономикада монополиялау үрдісі мен нарықтық экономиканың өзінің дамуының қайталанбалылық сипаты. Бұл үрдістер экономиканы ең тиімді жолдан тайдырады және қоғамдық прогресске кедергі келтіреді. Бұндай жағдайда нарық қызметін реттеуші маңызды тетік ретінде бәсекелестіктің дамуын қамтамасыз ету үшін мемлекеттің монополияға қарсы заңнаманы жетілдіруі және шаруашылық жүргізуші субъект қызметінің белгілі бір «жолын» құруы өмірлік қажеттілік болуда. Жұмыссыздық, құнсыздану, жиынтық сұраным мен ұсыныстар теңсіздігі – депрессия кездерінде қайталанбалық кезеңдік дамудың зардаптарын жұмсарту үшін – экономиканың тұрақтануы және экономикалық құлдырауды жену бойынша өмірге қажетті экономикалық шараларды әкелуге тек қана мемлекет қабілетті. Дәл осы жерде, мемлекеттің күші, оның өзінің үйлестіруші қызметін орындау қабілеттілігі өте айқын анықталған деп саналады.

Нарықтың тағы бір мынадай, кірістерді тең және әділ бөлу қабілетсіздігі сияқты жетілмегендігі бар. Өзін өзі ұсынған нарықтық экономика Парето бойынша тиімді болуы мүмкін және нарық заңының көзқарасы бойынша әділ бөлу, табыстарды мазмұнды саралау және қоғамның мағыналы тобының әлеуметтік қорғалмағандығына әкеледі. Бұндай жағдайлар әлеуметтік қайшылықтардың кеселі, жұмыс берушілер мен жұмыскерлердің өзара қатынастарындағы шиеленістер, тіпті микро дәрежеде және тиімділікті арттырмағандықтан, бұқараның, соның ішінде кәсіпкерлердің өзінің көңілінен шықпауы мүмкін. Сол себепті мемлекеттің маңызды міндеті – халықтың дәулетсіз және бақытсыз топтарына, қарттарға, мүгедектерге және т.б. қолдау көрсету үшін табыстарды қайта бөлуі керек.

Нарықтық экономика шешімін таба алмайтын мәселелер қатарына сыртқы әсерлер дейтіндер жатқызылады. Олардың ішіндегі ең танымалы – ол өмір сүру ортасының бүлінуі (ауа және су бассейндерінің, жердің), қайта өндірілмейтін табиғи ресурстарға деген ысырапшыл қатынас. Қоршаған ортаның бүлінуінің деңгейі мемлекеттің араласуынсыз өте жоғары болар еді деген сенімдер бекерден бекер кеңінен таралмаған. Бұндай сыртқы теріс әсерлерге айыппұлдар, ережелер, тыйымдар, бағалар және т.б. сәйкес құралдар арқылы тек қана мемлекеттің ықпал ету мүмкіндігі бар.

Осылайша, экономика саласында мемлекет қызметінің негізгі дәлелі ретінде нарықтың қалыптаспағандығы немесе «құлдырауы» шығады. Көріп отырғанымыздай, нарықтық тетікті саналы мемлекеттік басқару

тетігінің қосымшасыз ұлттық экономика қоғамдық ауқаттылықтың барынша артуы мен тиімді жүзеге асырылуын қамтамасыз ете алмаған болар еді.

Сондықтан да экономиканы мемлекеттік басқарудың осынау күрделі де сан салалы үдерісін экономиканың теңгерімі мен тұрақты дамуы және оның ішкі және сыртқы өзгерістерге ыңғайлану мақсатындағы әлеуметтік-экономикалық құрылымдауы мен иелік ететін субъектінің тәртібіне мемлекеттік басқару органдарының тікелей және жанама әсерінің мемлекеттік шаралар жүйесі ретінде анықтауға болады.

Кез келген қоғамдағы мемлекеттің экономикалық рөлі нақты қызметтерінің жиынтығы арқылы жүзеге асырылады. Осы елдерге артықшылық беретін экономикалық теориялардан тәуелсіз, жоғары немесе төмен дәрежедегі табысты жұмыс жасайтын аралас экономика түрлі елдердің экономикалық, мәдени және ұлттық-тарихи дамуының ерекшеліктеріне қатыссыз олардағы мемлекеттің экономикалық рөлі *мынадай маңызды қызметтер арқылы көрінуі мүмкін:*

- экономика субъектісіне бағыт беру үшін экономиканың іргелі факторларын жоспарлау мен стратегиялық болжамдау;

- нарықтық экономиканың тиімді жұмыс жасауына мүмкіндік жасайтын шаруашылық заңнамасын әзірлеу, әлеуметтік климат пен құқықтық базасын қамтамасыз ету (меншік құқығын қорғау, шаруашылық саласындағы заңдылық пен құқықтық тәртіпті қамтамасыз ету, жұмыс беруші мен жұмыскердің арасындағы өзара қатынасты басқару және т.б.);

- кәсіпкерліктің еркіндігін қамтамасыз ету, іскерлік белсенділікті ынталандыру және монополиялық үрдістермен күрес (адал емес бәсекеге қарсы шаралар қолдану, тұтынушылар құқығының бұзылуы және т.б.);

- әлеуметтік кепілдік пен оған мұқтаж тұрғындардың әр түрлі топтарын қорғауды қамтамасыз ету мақсатында табыс пен байлықты қайта бөлу (білім беру саласындағы міндеттерді қабылдау, демографиялық үдерістерді басқару, профилактикалық және емдік денсаулық сақтау, ана мен баланы, қарттарды қорғау, зейнетақы, жәрдемақы, төлемақы және т.б.);

- ішкі және сыртқы жағдайларға байланысты өзгеретін ұлттық экономика құрылымын өзгерту мақсатында ресурстарды бөлуді түзету;

- экономикалық жағдаяттың тұрақсыздану жағдайындағы экономиканы тұрақтандыру, сонымен қатар, экономикалық өсуді ынталандыру (тарифтік және ақша айналымын реттеу мен ұлттық валютаның тұрақтылығын қамтамасыз ету, жұмыспен қамту деңгейін басқару және жұмыссыздықпен күрес және т.б.);

- жеке капиталға тиімсіз болатын салаларда кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыру қоғамдық тауарларды өндіру, қорғаныс кәсіпорындарын

қайта жөндеу, сақтандыру саласындағы тәуекелдер мен мәдениет ескерткіштерін қорғау т.б.);

- кедендік жүйені ұйымдастыруды қоса алғандағы, сыртқы экономикалық қызметке бақылау;

- қоршаған ортаны қорғауды қамтамасыз ету, ұдайы қалпына келтірілмейтін табиғат ресурстарын пайдалануды басқару.

Бір жағынан, осылар нарықтық жүйенің қызметін жеңілдету мен қолдауға, ал екінші жағынан, нарықтық жүйенің кері әсерін бейтараптандыруды қамти отырып, оның әрекетін жетілдіру мен дұрыстауға бағытталған.

Қазақстан 2008 жылдан бері экономикалық саясатты түзетуді талап ететін әлемдік экономиканың кезеңді дамуының төмендеген үрдісі кезеңіне тап келді. Мұндай жағдайда экономикалық өсудің сапасы мен серпіні экономиканы мемлекеттік қолдаудың дәрежесі мен экономикалық саясаттың бағытын таңдауға байланысты болады. Сыртқы талықсытудың әсеріне душар болған экономика саласын қалпына келтірудегі жоғары шығынға жол бермеу үшін ағымдағы жағдай оларды мемлекет тарапынан реттеледі.

Осымен бірге, экономиканың жоғары қарқынын қамтамасыз етуден гөрі, орта мерзімді кезеңде құнсыздануды ұстап тұру мен макроэкономикалық тұрақтылықты сақтау өте маңызды. Бұл макроэкономикалық тұрақтылыққа зиянын тигізбей отырып, экономиканың дамуын ынталандыратын мемлекеттік басқарудың теңгерімді саясатын қамтамасыз етеді. Мұндай жол экономиканы «сауықтыруға», экономиканың «қызып кетуінің» қайталануынан аулақ болуға, инвестицияның сапасын жақсартуға мүмкіндік береді.

Дегенмен, макроэкономикалық тұрақтылық пен құнсызданумен күрестегі жетістік ешқашан да өзінен өзі бұзылған ұдайы өндіріс үдерісі мен содан кейінгі экономикалық көтерілу, оның құрылымдық қайта құруын қалпына келтіру үшін жеткілікті қолайлы жағдай жасауға кепіл бола алмайды. Төлемсіз дағдарыста және таза нарықтық әдістердегі экономикалық субъектілердің сәйкес келмейтін реакцияларынан монетарлық әдіспен шешілмеуінен айқын көрінеді. Сонымен қатар, қол жеткізілген макроэкономикалық тұрақтылыққа қауіп төндіретін, әлеуметтік қысымды күшейтетін және экономикалық құлдыраудың жалғасуына әкелетін, тұрғындардың кедейленуіне қатысты елдің өндірістік әлеуетінің құлдырауы сияқты көкейтесті мәселе экономикалық саясаттың назарына ілінбей келеді. Экономикадағы құрылымдық сәйкессіздік, іс жүзіндегі стратегиялық құжаттардың болмауы, өндірушілердің монополизмдігі, өндірістің техникалық және технологиялық артта қалушылығы. Бұл факторларды таза монетарлық

әдістермен жою мүмкін емес, экономиканы құрылымдық қайта құру мен институционалдық өзгерісті жүргізуге мейлінше ұзақ уақыт қажет болады.

Экономиканы реформалаудың көптеген қиындықтары, оның ішінде, ақылға салынып ойластырылмаған қисын мен жекелеген реформаларды жүзеге асыру салдарынан болған экономиканың созылмалы құлдырауы сияқты, жаңа либералды тұжырымға арқа сүйеген трансформация саясатының өзінің жүйелі қателігінен туындайды.

Жоғарыда аталған қалыптасқан мәселелер өзара байланысты, өзара шарттасқандықтан, кешенді түрде шешімін табуы керек екендігін айту керек. Сонымен қатар, ел экономикасы үшін аса қауіп төндіретін мәселеге басымдық берілуі керек. Біздің көзқарасымыз бойынша, бүгінгі таңда Қазақстан үшін қауіп төндіріп тұрғаны бюджеттік тапшылық пен құнсызданудың жоғары деңгейі емес, экономиканы тиімсіз мемлекеттік басқаруда болып отыр.

16.2 Сапалы экономикалық өсуді қамтамасыз ету мәселелері

Экономикалық саясаттың мақсаты монетарлық, фискалды, сондай-ақ құрылымдық саясаттың құралдарын тиімді пайдалану арқылы теңгерімді әрі сапалы экономикалық өсуді қамтамасыз етумен анықталады.

Алға қойған мақсатты жүзеге асыру үшін келесі басты міндеттер шешілуі керек:

- макроэкономикалық тұрақтылықты қамтамасыз ету (құнсыздануды ұстап тұру, жалпы сыртқы қарызды оңтайландыру, төлем балансы жағдайын арттыру, халықаралық резервтердің тиісті деңгейін қолдау);

- инвестициялық, іскерлік және тұтынушылық белсенділікті басқару арқылы экономикалық өсуді басқару (қайталанбалы өсу кезеңінде – сапасын қамтамасыз ету мен «қызып кетуден» құтылу мақсатында экономикалық өсімді шектеу, ал қайталанбалы құлдырау кезеңінде – өндірістің тиімді үйлесімін қолдау мен инвестициялық үдерістерді жандандыру).

Қаржы саясаты макроэкономиканың тұрақтылығына зиянын тигізбей экономиканың дамуын ынталандыруға бағытталуы тиіс. Жұмыспен қамту, өндіріс пен кірістің өсуін қамтамасыз ететін мемлекеттік инвестициялық саясаттың басымдығы мен құнсызданудың қысымын күшейтетін және тұтыну сұранысын айтарлықтай өсіруге әкелетін мемлекеттік шығындарды шектеу жөніндегі міндеттердің арасындағы ұтымды теңгерімді сақтайды.

Осы мақсатта ішкі жалпы өнім атаулы өсім қарқынын деңгейінде бюджет шығындарының өсімін қарастыратын мемлекеттік шығындардың орташа ынсапты саясаты жүргізілуі керек, бұл іскерлік белсенділіктің кедергісіз өсімі деңгейіндегі тұтас сұранысты қолдауға мүмкіндік береді.

Салық кодексі кәсіпкерліктің бәсекеге қабілеттілігін арттыруға, экономиканы жаңғырту үдерісін жеделдетуге ықпал етеді.

Экономиканы мемлекеттік басқару шеңберінде қарастырылуы тиісті мәселелер:

- әлеуметтік-экономикалық дамудың басым бағыттарын бюджеттік қаржыландырудың жоғары деңгейін сақтау;

- даму институттарының қатысуымен экономиканың шикізаттық емес саласын ұзақ мерзімді инвестициялауды ұлғайту;

- ұлттық компаниялардың, ең алдымен, инфрақұрылымдық жобаларды жүзеге асырудағы инвестициялық қызметін кеңейту;

- жеке саладағы инвестициялық белсенділікті, оның ішінде, мемлекеттік-жеке әріптестіктің тетігі арқылы ынталандыру;

- экономиканың шикізаттық емес «сатылатын» саласындағы басымырақ шетелдік инвестицияның тікелей бағытын ынталандыру мен әртараптандыру;

- жоғары реттегі өсім факторы есебінен экономиканың бәсекеге қабілеттілігін арттыру (инвестициялық үдерістің сапасы, энерго тиімділікті арттыру, инновация, адам капиталының сапасын арттыру).

Теңгерімді және сапалы экономикалық өсімді қамтамасыз ету саясатын жүзеге асыру барысында, жағдайдың өзгеруі сатысына байланысты әр түрлі әрекет ету тетігін қарастыратын, белгілі бір макроэкономикалық тәуекелдердің басталуы мүмкін.

Қазақстанның қаржылық ұйымдары үшін қарыз алу келісім-шартының күшеюі, шикізат ресурстарының әлемдік бағасының күрт төмендеуі, әлемдік экономика өсімінің бәсеңдеуінің салдарынан экономикалық жағдайдың төмендеуі мемлекеттік бюджет түсімдерінің азаюы мен шығынға, елдің капиталының жылыстауының күшеюіне, теңгенің девальвациясына, іскерлік және тұтынушылық белсенділіктің төмендеуіне әкеледі де, оның соңы экономиканың өсу қарқынының төмендеуіне әкеледі.

Жағдайды жақсартқан кезде – шикізат ресурстары бағасының айтарлықтай өсуі, сыртқы қарызға мүмкіндіктің ашылуынан елге капиталдың құйылуы өседі, бюджетке түсім мен шығын өсімі қайтадан «экономиканың қызып кетуіне», құнсыздану деңгейінің артуына, теңгені нығайту мен шикізаттық емес экспорттың бәсекеге қабілеттілігін төмендетуге әкелуі мүмкін.

Осындай жағдайда мынадай тиісті шаралар қажет:

- әлеуметтік-экономикалық негізгі бағыттағы бюджеттік шығындардың нақты басымдықтарын белгілеу;

- орта мерзімді кезеңдегі басымдықпен дамытуда өзара байланысты мемлекеттік органдарда стратегиялық жоспарлауды дамыту;

- басы артық ақшалай массаны зарарсыздандыру;

- Ұлттық қордағы трансфеттік мөлшерді төмендету және жинақтауды ұлғайту;

- Қазыналық саясатты күшейту (бюджеттің шығындарын ішкі жалпы өнімнің номиналды өсім қарқынынан төменгі деңгейге дейін қысқарту);

- ақша-несие саясатын күшейту (төменгі резервтік талап тетігі арқылы);

- сыртқы қарыз алуға қатысты тәуекелдерді шектеу (Ұлттық Банк тарапынан қаржылық қадағалау шаралары);

- Ұлттық банктің халықаралық резервтерін ұлғайту.

Сонымен қатар, несиелеудің көлеміне айрықша тәуелді салалардың қайтадан «қызып кетуі» мүмкіндігі болғандықтан, капитал ағынының әртараптандыру, экономика салаларын құрылымдық басқару, сондай-ақ стратегиялық болжамдау мен жоспарлау бойынша шаралар қарастырылады.

Бағдарламалық құжаттарға қатысты негізгі мақсат жүзеге асырылатын мемлекетті және салалық бағдарламалардың тиімділігін арттыру болуы керек. Тағайындалған бағдарламалар бойынша кешенді және аса ірі даму бағдарламаларын интеграциялау жолымен бағдарламалардың санын оңтайландыру, сыртқы (тәуелсіз) бағалауды қоса алғанда, жүзеге асырылатын бағдарламалардың тиімділігін қадағалау мен бағалау жүйесін құру керек. Қабылданған шаралар бағдарламалық құжаттарды (мемлекеттік, салалық және өңірлік бағдарламалар) экономиканың шапшаң өсуі мен республикалық және жергілікті бюджеттің қаражатын пайдаланудың тиімділігін қамтамасыз етеді.

Қазақстанның әлеуметтік-экономикалық дамуын мемлекеттік басқарудың тиімді стратегиясының әдістемелік негіздемесін әзірлеуде стратегиялық мақсат пен ел үшін ұзақ мерзімді болашақ басымдықтарын таңдауға басты назар аударған дұрыс болады. Осылайша, мемлекеттік басқарудың тиімді стратегиясын әзірлеудің негізі ұлттық экономиканы дамытудың стратегиялық басымдығының сатысы болады.

Күрделі мәселесі бар саланы бағалауға мүмкіндік беретін мұндай мамандандырылған рейтингтердің бірі Бүкіләлемдік экономикалық форумның жаһандық бәсекеге қабілеттілік индексі саналады.

Бұл рейтингті пайдалану Қазақстанның бәсекеге қабілетті 50 елдің ішіне кіру үшін бәсекеге қабілеттілігін көтеру мақсатын жүзеге асыру үшін де, Бүкіләлемдік экономикалық форумның сарапшыларының бәсекеге қабілеттілікті саралайтын сарапшыларының әлеуметтік-экономикалық дамудың 12 саласының индикаторын бағалау үшін де қажет. Осы кешенділікке орай мемлекеттік басқарудың тиімді стратегиясын дайындау үдерісінде Қазақстан экономикасының мәселелі сәттеріне басым назар аудару қажеттігі жайлы қорытынды жасауға алып келеді.

Қазақстан экономикасының стратегиялық дамуының басымдығын былайша қалыптастыруға болады: ғылыми-техникалық зерттеулерді қарқынды дамыту арқылы инновациялық деңгейін арттыру, адам капиталының сапасын арттыруға (білім алу, денсаулық сақтау) байланысты салалардың өсуі мен қаржылық жүйені дамыту озық болатын постиндустриалды салаларды дамыту мен олардың ЖІӨ-ге үлесінің өсуі.

Әлемдік экономикада адам капиталы дамуының жалпылама көрсеткішіне тұрғындардың өмір сүру ұзақтығы мен табысының, білім деңгейінің индекстерінен орташа арифметикалық мәнін көрсететін адам дамуының индексі жатады.

Өнеркәсібі дамыған елдерде адам дамуының индексі өте жоғары және 0.917-ден 0.935 дейін болады. Дамушы елдерде бұл көрсеткіш экономиканың өсімінің қаншалықты қарқынды болуы мен экономика құрылымының өзгерісіне және тұрғындардың табыс деңгейіне байланысты айтарлықтай ауытқып тұрады. Мысалы, Қытайда, Оңтүстік Кореяда, Малайзияда адам дамуының индексі 0,75-0,85 болса, шикізат бағытындағы елдерде бұл көрсеткіш 0,47-0,67 деңгейінен табылады.

Бұрынғы КСРО елдерінде өткен он жылдықта адам дамуының индексі төмендеу үрдісінде болды. Егер 1990 жылы оның деңгейі 0,78-0,815 болса, он жыл ішінде оның деңгейі 0,77-0,78-ге дейін құлдырады, атап айтқанда, Қазақстанда оның деңгейі 1990 жылы – 0,784, 1995 жылы – 0,726, ал 2001 жылы – 0,773 болды.

ЖІӨ динамикасының талдауы мен адам дамуының индексі осы көрсеткіштерге тікелей тәуелді. Бұл көрсеткіштердің 12 жылдағы икемділік коэффициенті 5,8. Яғни, адам дамуының индексінің 1 пайызға өзгерісі ЖІӨ-нің 5,8 пайыз өзгерісіне алып келеді екен. Бұл тұрақты экономикалық дамуды қамтамасыз ету арқылы өмір сүруді ұзарту, білім беру деңгейін арттыру мен жан басына шаққандағы ЖІӨ-нің өсімі үшін жағдай жасалады.

Елдің экономикалық әлеуетін бағалау макроэкономикалық деңгейде жалпы ішкі өнімнің жан басына шаққандағы долларлық балама көрсеткіші арқылы жүргізіледі. Бұл көрсеткіш елдің орташа тұрғынының кәсіби дайындығы деңгейімен және қоғамның өз азаматтарының мәдени білімі мен физикалық дайындығына, ғылымға, білімге, денсаулық сақтауға қанша қаржы жұмсайтынымен сипатталады.

Дамыған елдерде ЖІӨ мөлшері жан басына шаққанда 25-тен 37 мың АҚШ долларына дейін ауытқып тұрады, қарқынды дамушы елдерде 3-тен 10 мың АҚШ долларына дейінгі аралықта болады. Экономикасы шикізаттық бағыттағы дамушы елдерде бұл көрсеткіш адам басына шаққанда 0,4-0,7 мың АҚШ доллары болады.

16.3 Қазақстанның әлеуметтік-экономикалық жаңғыруының бағыттары

Экономикалық, саяси, әлеуметтік жаңғыртудың жаңа бағыты – Қазақстанның бәсекеге қабілеттілігін арттырудағы амбициясы жоғары жоспарын жетістікке жету элементі ретінде нақтыланды. Егер бұдан бұрын әкімшілік реформа ішкі қызығушылықтар мен ішкі саяси мәселелерге негізделсе, қазіргі кезде реформа республиканың экономикалық, әлеуметтік, сыртқы саяси дамуындағы дәл және нақты меже мен міндеттерге байланысты өрбиді.

WEF – Дүниежүзілік экономикалық форум негізінде жүргізілген Қазақстанның бәсекеге қабілеттілігін бағалау әдіснамасы мен әдістерін пайдалану алғаш рет республиканың бәсекелік қабілетін арттыру жолында экономика, әлеуметтік жүйе салаларының даму мәселелеріндегі жетістік пен кемшілік белгілерін көрсетуге мүмкіндік берді. Ақпараттар мен WEF зерттеулерінің мәліметтері ұлттық мемлекеттік органдар, зерттеу орталықтарының мәліметтері сияқты беделді ақпараттық деректер, ұсыныстар болып табылады.

XXI ғасырда өзінің әлемдік өсу деңгейіндегі байланыс мазмұнына сәйкес саяси ұйымдардың жаңа формулалары анықталады.

Мемлекет-корпорациялар мен ұлттық мемлекеттің мақсаттары (сондай-ақ ұлттық корпорациялар) тәжірибеде бір-біріне сәйкес келе бермейді, аз жағдайда ғана бірдей болса, кей кездері тіпті қарама-қайшы да болады [Некlessa, 2007].

Әлемдік реттеуші ағзалардың қалыптасуымен қатар өз алдына елдер-жүйесі феноменінің таралғандығын да ескеруге болады. Бұлардың бірі әкімшілік-саяси шекарасы «ұлттық қауіпсіздік» және «өмірлік қызығушылық аймағымен» сәйкес келмейтін АҚШ және де анық түрі – Еуро Одақтың қалыптасуы мен кеңеюі, әсіресе оның аясында пайда болған «Шенген мемлекеттері». Әлемдік құрылыстың өзгеше түрі – Макао сияқты сегментті тандап алған және Гонконг автономиясымен симбиотикалық құрылым құрған Үлкен Қытай. Бұған сонымен қатар ТМД құрылымдық қалдықтарынан Ресеймен (ЕврАзЭҚ) байланысты және одан тәуелсіз қандай да болмасын мемлекеттер жүйесін құра алатын аморфты посткеңестік кеңістік (ГУАМ немесе оңтүстік батыс қауымдастығының кез-келген конфигурациясын қалыптасуы) жатады.

Ақырында бұл дефедерализация (Чехословакия, Югославия, КСРО) жолындағы егемендікті қолдау векторы және шоғырлану үдерістерімен көпжақты бірлесе көмек көрсету (субсидия) аясы. Бұл автономдану түрінде Солтүстік Ирландияда, Шотландияда, Басконияда көрінсе, легитимдену түрінде Косовода, бейімделудің басқа түрлерінде Приднестровьеде, Абхазияда, Оңтүстік Осетияда көрінді. Оған қоса түрлі

транзитті «автономия» түрінде Оңтүстік-Шығыс Азиядағы квазимемлекеттерден бастап Ауған-Пәкістан шекарасындағы тайпалардың бірлестіктеріне, анда-санда көрініп тұратын түрлі Африка континентіндегі этноконфессионалдық, неоархаистік бірлестіктерге дейін көрініс берді.

Мемлекет-корпорациялардың генезисі тақырыбы (және корпорация-мемлекеттердің) егжей-тегжейлі зерттеуді қажет етеді. Оның заманауи түсініктемесінің негізін «мемлекеттіліктің жекешелендірілуі», егемендіктің жаңа формуласы, номенклатурада саяси әрекет субъектілерінің өзгеруі үдерістері құрайды.

Қазақстанда мемлекет-корпорацияларды тәжірибелік қолданудың бастау алуы әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорацияны енгізуден басталды.

Әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар (ӘКК) өңірлік жоспарлау мен басқару тәжірибесінде қағидатты түрдегі жаңа институт болып табылады. ӘКК-ні құрамында үш және одан да көп ірі жүйесі бар: экономикалық, демографиялық және табиғи элементтердің өзара әрекеттестігі мен қызмет ететін аумақтық-өндірістік жүйесі. Сонымен бірге, оның қызмет етуі мен өзара әрекеттесуі нақты бір уақыт пен аумақта іске асырылады. Осы орайда үлкен әдістемелік және тәжірибелік қызығушылықты ӘКК құрылымының құрамы ғана емес, ӘКК элементтерінің өзара және ӘКК-н қоршаған ортамен әрекеттесу тетігі де тудырады.

Әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар дегеніміз – өз қызметін мақсатты түрде өндіріс және тауар сату, сонымен қатар қызмет көрсету жолына арнаған тұрақты экономикалық кәсіпкерлік құрылымдар.

Мұнда түсетін табыстардың барлығы ӘКК арнайы қызығушылығын қолдайтын аумақ халқының әлеуметтік, экономикалық немесе мәдени мақсаттары үшін пайдаланылады. Осыған байланысты ӘКК миссиясы «өңірлік экономикалық дамуын мемлекеттік және жеке саланы нығайту, кластерлі әдіс негізінде біртұтас экономикалық кеңістік құру арқылы анықталады». ӘКК бастапқыда еліміздің барлық өңірлерінде жеті жерде құрылған. ӘКК құрамына акционерлік қоғамға айналған көптеген республикалық мемлекеттік кәсіпорындар кіреді. Соңыра іс жүзінде әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялары әр облыс әкімшілігінде құрылуы дұрыс деп табылды. Мемлекеттік-жеке әріптестік туралы жаңа тұжырымдамалар жасалып, соған сәйкес арнайы заң қабылданды.

Облыстарда құрылған, қызметі инвестиция тарту мен жаңа жобаларды жүзеге асыруға бағытталған әлеуметтік кәсіпкерлік корпорациялар кәсіпкерлік қызметінің нәтижесінде жинақталған қорды облыстың әлеуметтік дамуына бағыттайды. Бұл корпорациялардың қызметі мемлекет аясы мен оның шекарасында да іске асырылатын жаңа жобаларды тартуға бағытталған. Кез-келген ӘКК өндірістік байланыстармен тығыз байланыста болуы тиіс. Сонымен қатар, Үкімет

ӘКК қызметіне мемлекеттік ретке келтіру мен ынталандырудың көлемді тәсілдер жүйесін пайдалануды ұсынуда. Әрбір ӘКК облыстарды жер бөлігінің едәуір бөлігі мен мемлекеттік активтерді басқаратын холдингтік компанияны құрайды.

Бүгінгі күнде әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорация жүйесінің қалыптасуы қазақстандық экономиканың аумақтық құрылымына, ішкі ұлттық экономикада өңірлік бәсекелестікке қабілеттілікті арттыруға, ал сыртқы нарықта ірі кәсіпорындардың тиімді жұмыс жасауына тікелей ықпал етуде негіз болып қалыптасуда. Өңірдің әлеуметтік мәселелерін белсенді шешуде елдің тұрақты даму траекториясына енуі мен орнығуы кепіл болады.

Елімізде басқа да даму институттары құрылып, қызмет етеді. Бұл дегеніміз – Қазақстанның даму банкі, Қазақстанның инвестициялық қоры, Экспортты несиелер мен инвестицияны сақтандыру корпорациясы, маркетингтік-талдамалық зерттеулер орталығы, сонымен қатар инжинирингтік және трансферттік технологиялар орталығы. Бұл даму институттары индустриалды-инновациялық даму стратегиясын жүзеге асыру мақсатында құрылған.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2006 жылғы 11-желтоқсандығы №220 «Агроөнеркәсіп кешенінің дамуының кейбір мәселелері туралы» Жарлығына сәйкес АӨК-нін қалыптастыру және оның бәсекелестікке қабілеттілігі мен экспортқа бағытталғандығын жетілдіруге байланысты мемлекеттік саясатты жүзеге асыру үшін «ҚазАгро» Ұлттық холдингті құрылған болатын.

Үкіметтің шешімімен Ұлттық Холдинг ел экономикасының құрылымын өзгертуде жалпы қызметті үйлестіретін бәсекеге қабілеттілік пен экспорт бойынша Ұлттық Кеңестің мүшесі болып табылады.

Ұлттық Холдингке жеті акционерлік қоғамның мемлекеттік акция пакеті берілді, бұлар институционалды қызметтерді, атап айтқанда, АӨК субъектілерін несиелеу саласында лизингтік бағдарламаларды, мал шаруашылығы өнімдері мен бидай сатып алу бағдарламаларын, ауыл тұрғындарын микронесиелеуді, өсімдік шаруашылығы мен мал шаруашылығы өнімдерін экспорттау инфрақұрылымын дамытуды, бидай және мақтаны кепілге алу міндетін орындау кепілін, ауыл шаруашылық сақтандыруды, АӨК субъектілерін ақпараттық-маркетингтік қолдауды жүзеге асырады. Бұлардың әрқайсысы нақты бағыттар бойынша мемлекеттік саясатты іске асырады:

«Азық-түліктік келісім-шарт жасау корпорациясы ҰК» АҚ;

«АгроӨнім» АҚ;

«ҚазАгроФинанс» АҚ

«Аграрлық несие корпорациясы» АҚ;

«Ауыл шаруашылығын қаржылай қолдау қоры» АҚ;

«КазАгроГарант» АҚ;
«КазАгроМаркетинг» АҚ.

2008 жылы Қазақстан Республикасының Қаржы министрлігі Мемлекеттік мүлік және жекешелендіру комитетінің бұйрығымен 2008 жылғы 17-қазандағы № 962 Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы бойынша «2008 жылғы 13-қазандағы Қазақстан Республикасы Президентінің № 669 «Ұлттық экономиканың тұрақтылығы мен бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз етудің кейбір тәсілдері туралы» Жарлығын жүзеге асыруға байланысты «Самұрық-Қазына» ұлттық әл-ауқат қоры» құрылды. Қордың жарғылық капиталы жүз пайыз мемлекет иелігінде.

Ұлттық әл-ауқатты қамсыздандыру мақсатында Қорға бірқатар ерекше өкілеттіктер берілді, атап айтқанда, Үкіметтің шешімімен стратегиялық нысандарды иеленудің басым құқығына, мұнайды пайдалану құқығына, оның үлесіне заңды тұлға ретінде қатысуға және т.б. иеленді.

Бұл қор әуелінде екі жеке қор болып құрылған болатын: «Самұрық» және «Қазына». «Самұрық» ірі ұлттық компаниялардың, бірінші кезекте «КазМұнайГаздың» мемлекеттік пакеттерін, ал «Қазына» - қаржы және инвестициялық қорларды басқарды.

«Самұрық» корпоративті басқарудың жаңа әдістерін енгізумен қатар, еліміздегі және шетелдегі стратегиялық нысандарды сатып алумен айналысты және экономиканың стратегиялық саласындағы өз ықпалын нығайтты. Ірі мемлекеттік активтерді біріктіру мәселесін біржолата шешу үшін «Қазатомпром», «Табиғи қорлар Еуразиялық корпорациясы», «Қазақмыс», «Қазақстан ипотекалық компаниясы», «Ипотекалық несиелерді кепілдендірудің қазақстандық қоры», «Тұрғын үй құрылыс жинақтаушы банкі» және т.б. мемлекеттік акция пакеттері «Қазына» қорына берілді.

«Самұрық» стратегиялық қоры біріктірудің нәтижесінде мұнайгаз саласын, телекоммуникациялар, көлік пен ұлттық даму институттарын қосқанда экономиканың әр түрлі саласындағы ұлттық компанияларды иеленді.

«Самұрық-Қазына» ұлттық әл-ауқат қоры» «Қазақстан темір жолы» (темір жол тасымалы монополисі), «Қазақтелеком» (Қазақстанның ең ірі телекоммуникациялық операторы), «КазМұнайГаз» (елдегі ең ірі мұнай және газ өндіруші), ENRC (Eurasian Natural Resources Corporation) холдингін де біріктірді.

Қазіргі уақытта қордың құрамында Қазақстанның 7 даму институты бар:

- Қазақстанның даму банкі;
- инвестициялық және инновациялық қорлар;
- экспортты несиелер мен инвестицияларды сақтандыру жөніндегі

мемлекеттік корпорация;

- шағын кәсіпкерлікті дамыту қоры;
- маркетингтік-талдамалық зерттеулер орталығы;
- «Казинвест» компаниясы.

«Самұрық-Қазына» Ұлттық әл-ауқат қоры дағдарыс жағдайында қазақстандық бағдарламалардың түйіні мен мемлекет мүмкіндіктерін жетілдіруде пайдаланатын Үкіметтің негізгі құралына айналды.

Экономиканың жаңа кеңістіктік ұйымдарының қалыптасу деңгейіне қарай өңірдің ішкі және сыртқы ортадағы үдерістер динамикасы арта түседі және де жүйелі стратегиялық басқару ұйымдары мәселелері ұстанымы мен жеке аумақтардың әлеуметтік-экономикалық мониторингін алдыңғы қатарға шығарады.

Қолдану негізінде басқару жүйесін жетілдіруді дамыту:

- заманауи әдістер мен экономика-математикалық үлгілер мен болжамдар технологиясы;
- геоақпараттық жүйе негізінде талдау мен көлемді мәліметтер түсінігі;
- аумақтың оперативті мониторинг жүйесі;
- мемлекеттік бағдарламалар мен жобаларды бағалау жүйесі, нәтижеге бағытталған бюджетті құру, бәсекелестікке қабілеттілікті бағалау, инвестициялық деңгейі мен басқа да бағдарламалық талдамалық құралдарды бағалау арқылы жүзеге асады.

Елімізде мемлекеттік басқару жүйесінің тиімді жұмыс атқаруын қамтамасыз ететіндей етіп қызметтерді, өкілеттіктер мен жауапкершілікті барлық билік органдары арасында тиімді бөлуде және мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіруде әкімшілік-бюджеттік реформаның күрделі мақсаттарын шешуге алғашқы қадамдар жасалғанымен, елде әлі де болса бұл мәселеде әлсіз тұстар бар:

- билік пен басқарудағы сыбайлас жемқорлық;
- жалқаулық;
- икемсіздік пен үйренуге тырыспау;
- істі ғылыми жолмен жүргізбеу.

Кейінгі кездері білім мен тәжірибе және дарындар – жағдайды жақсартуға, билікті демократияландыруға, ұтымды және тиімді басқаруды үйренуге жетерлік жағдайда.

Қазақстанда жүзеге асырылған кең көлемдегі әкімшілік реформаларды жүргізуде соңғы жылдары керісінше үдеріс байқалып отыр. Орталықсыздандыру серпілісіне керісінше, қайтадан орталықтануды нығайту үдерісі де басталғандай. Еліміздің алдында биліктің әр түрлі деңгейі арасында міндеттер мен тақырыпты шектеу қажеттілігі, яғни салық салуды оңтайландыру, жергілікті билік өкілдеріне қаржы қоры өкілеттігін беруді қамтамасыз ету, облыстардағы әлеуметтік-экономикалық дамуда кездесетін үйлеспеушіліктерді жою міндеті тұр.

Сапалы экономикалық жетілу озық үлгідегі ғылым мен инновацияның дамуынсыз мүмкін емес. Бұл даусыз дерек. Бүгінде дамыған елдер экономика дамуының индустриалды дәстүрінен ғылымның озық үлгідегі дамуы мен озық инновацияларға негізделген сервисті-технологиялық түріне көшті. Әрбір жыл сайын жүргізіліп отырған ғылыми-зерттеу және тәжірибелі-конструкторлық жұмыстар (НИОКР) шығынының саны өсе түсуде, және бұл шығындар жоғары қайтарымды беруде.

Қазақстандағы соңғы бес жылда ғылымды қаржыландыру көлемі өте-мөте жеткіліксіз саналатын ЖІӨ-нің 0,13 пайызы ғана болды.

Ғылыми зерттеулерге кеткен мемлекеттік шығындар: АҚШ-та 246,2 млрд. доллар (ЖІӨ-нің 2,9 пайызы); Жапонияда – 94,2 млрд. доллар (ЖІӨ-нің 3,0 пайызы); Германияда – 45,8 млрд. доллар (ЖІӨ-нің 2,35 пайызы); Францияда – 28,0 млрд доллар (ЖІӨ-нің 2,25 пайызы); Швецияда – 7,6 млрд доллар (ЖІӨ-нің 4,0 пайызы) шамасында болды. Еуроодақ өзінің барлық мүшелеріне ғылымға ЖІӨ-нің 2,5 пайызына дейінгі деңгейде қаражат бөлуді ұсынады.

Мемлекеттік табыс саясатының мақсаты – еңбекке ақы төлеудің жалпы деңгейін көтеру, төменгі жалақының мөлшерін өсіру, зейнетақы мен өзге де әлеуметтік төлемдердің көлемін арттыру.

Аталған мақсатты жүзеге асыру үшін мемлекетте мынадай міндеттер орындалуы тиіс:

- еңбекке деген ынтаны арттыру, кәсіпкерлік қызметтің табысын ұлғайту;

- әр түрлі экономикалық қызметтегі әрбір азаматтың еңбегін қосу мүмкіндігін қамтамасыз ететін заңнамалық базаны жетілдіру;

- мемлекеттік мекеме қызметкерлерінің еңбекақысын төлеу жүйесін жетілдіру;

- азаматтардың өмірінің сандық және сапалық параметрлерін белгілейтін әлеуметтік қызмет көрсету мен әлеуметтік қамтамасыз ететін нормативтерді әзірлеу.

Экономикалық өсімнің жоғары қарқынынан алынған кірістің өсуін қаржыны нығайтып және дағдарыс жылдары пайдалануға қажетті артық қаржы құруға пайдалану керек еді. Қазіргі жағдайдағы Қазақстан үшін тұрғындардың иемденетін табыстары бойынша тереңдей жіктелуіне жол бермеу керектігі маңызды. Экономиканың шикізаттық бағытын объективті арттыру жағдайында мұндай тәуекел өте үлкен болады. Осыған байланысты Үкімет орташа табысы бар тұрғындардың үлесін арттырып, яғни орта класты дамытуға жағдай жасайды.

Кедейшілікпен күрес басым міндеттің қатарына жатады. Қазақстандағы кедейшілік өткір мәселе қалпында қалып отыр және онымен күресудегі шараларды күшейтіледі.

Кедейшілік мәселесін шешу жұмыс сапасын көтеру мен адам капиталын дамытуға қаржылық шығын жұмсаудан көрінеді. Жоғары білікті маман кедей санатына кірмейді. Осыған байланысты кедейшілікпен күрес қоғамымыздың дамуына негіз болатын бағдарламаларды жүзеге асыру тұрғысына көшіріледі.

Кедейшілік пен жұмыссыздықты төмендету саласындағы негізгі мақсат экономикалық өсімге, жұмыспен нәтижелі қамту, еңбек нарығындағы белсенді саясат пен тұрғындардың табысын ұлғайту, кедейлердің денсаулық сақтау мен білім беру саласына қолжетімділігін арттыру, атаулы әлеуметтік көмекті арттыру мен қабылданған шешімге қоғамдық институттарды тарту арқылы мемлекеттік басқару тиімділігін арттыруға жағдай жасауда жатыр.

Көрсетілген мақсаттарға қол жеткізу үшін атқарылатын шаралар:

- елдің тұрақты экономикалық дамуын қамтамасыз ету;
- шағын кәсіпкерлікті қоса алғандағы, кәсіпкерлікті дамытуға қолайлы жағдай туғызу;
- қосымша жұмыс орындарын құру, қоғамдық жұмыстарды ұйымдастыру, кәсіби оқыту, жұмыссыздарды қайта дайындау мен біліктілігін арттыру есебінен еңбек нарығындағы белсенді шараларды жетілдіру мен ары қарай дамыту;
- денсаулық сақтау және білім салаларындағы мемлекеттік қызмет көрсетудің қолжетімділігі мен тиімділігін арттыру;
- азаматтардың еңбектегі және кәсіпкерліктегі бастамаларын қолдау;
- еңбек нарығындағы еңбек қарым-қатынасын заңдастыру, азаматтардың кәсіби дайындығын арттыру мен жұмыс орындарын құру керек.

Сонымен, жоғарыда айтылғандардың негізінде мынадай қорытынды жасауға болады:

1. Қазақстанның тәуелді өсімі жағдайында сыртқы фактордың әлемдік шаруа байланыстарындағы қарқынды интеграция күшіне ықпалынан, сыртқы экономикалық қызметті тарифтік (тарифтік емес) реттеу саласындағы экономикалық үдерістерді мемлекеттік басқару рөлі бірден өседі.

2. Аграрлық саладағы қайта өңдейтін саланы дамыту – экономиканы мемлекеттік басқару жүйесінің басымдығының бірі. АӨК мемлекеттік басқарудың әр түрлі құралдары: баж салығы, тауарлық биржа құру, үлестемелеу, экспортқа тұтас тыйым салу арқылы жүзеге асырылады.

3. Дағдарысқа қарсы барлық үдерістерді белсенділендіру және де алыпсатарлық капиталдан аулақ болу мақсатында экономиканың тұрақты дамуын қамтамасыз ететін, экономикаға инвестиция құятын белсенді мемлекеттік басқару ұсынылады.

4. Ұлттық экономиканың тұрақтылығын қамтамасыз ету мақсатында, әсіресе, дағдарыс алдындағы жағдайда және оның өсу кезеңінде барлық салалар мен өндірісті іс жүзінде нығайту, өз экономикасының құрылымын мейлінше әртараптандыру, сондай-ақ үнемі импортты ауыстыру саясатын жүргізеді.

5. Үкімет өндіруші саламен тікелей байланысты қосылған құны жоғары саланы озық дамыту үшін өнеркәсіп саласын тиімді пайдаланады.

6. Дағдарыс жағдайындағы бастысы тек ЖІӨ-нің өсімі ғана емес, қаншалықты әлеуметтік тұрақтылықты қамтамасыз ету, азық-түліктік және экономикалық қауіпсіздік, энергия жүйесінің жұмыс жасау сенімділігі, көліктік инфрақұрылымдар, өзіндік сұранысты қолдауда болмақ.

7. Экономиканың нақты салаларын дамытуды ынталандыру мен ішкі сұранысты мемлекеттік басқару – күрделі әрі көп жоспарлы міндет. Ол теңгерімді іздеу керек болатын әлеуметтік саясатпен, экономиканың әр түрлі салалары мен сегменттерінің мүдделерімен тығыз байланысты.

8. Мемлекеттің негізгі басымдығы саналатын әлеуметтік-экономикалық маңызды міндеттерді шешу үшін экономиканың өзекті салаларындағы ұлттық әсерін іс жүзінде кеңейту.

9. Несиені ынталандыру мен әлеуметтік-экономикалық тұрақтылықты қамтамасыз етуден басқа да, шағын және орта кәсіпкерлікті қолдау мен оны стратегиялық жаңғырту аса маңызды міндет болып отыр.

10. Елде көптеген қордаланған мәселелер, атап айтқанда, мұнайлы және инвестициялық серпіліс жағдайындағы шешімі тиісті басымдық бермеген шағын және орта кәсіпкерліктің бәсекеге қабілеттілігі мәселесі әлі де бар. Аталған мәселелерді шешуге мемлекеттің қатысуымен болады.

11. Табиғи монополия субъектілерінің тұрақты жұмыс істеуін қамтамасыз ету, көрсететін қызметтерінің сапасын арттыру, қызметтерінің тариф деңгейін тұрақтандыру мен өзіндік құнын төмендету үшін орташа мерзімді кезеңде тарифті тұрақтандыруды қамтамасыз ететін және инвестициялауды ынталандыратын тарифтеудің жаңа әдісін ендіру жолымен тариф саясатын ары қарай жетілдіріле түседі.

12. Экономика саласындағы мемлекет қызметінің негізгі мотиві ретінде нарықтың қауқарсыздығы немесе «сәтсіздігі» болады. Байқағанымыздай, нарықтық тетікті саналы мемлекеттік басқару тетігімен толықтырмайынша ұлттық экономика қоғамның игілігін арттыруды қамтамасыз ету мен тиімді жұмыс жасай алмайтын еді.

13. Экономикалық саясаттың мақсаты болып – монетарлық, фискалды, сондай-ақ құрылымдық саясаттың құралдарын тиімді пайдалану арқылы теңгерімді әрі сапалы экономикалық өсуді қамтамасыз етуі анықталады.

Бұл мақсатты жүзеге асыру үшін мынадай негізгі міндеттер бар:

- макроэкономикалық тұрақтылықты қамтамасыз ету (құнсыздандуды ұстап тұру, сыртқы жалпы қарызды оңтайландыру, төлем балансы жағдайын арттыру, халықаралық резервтердің тиісті деңгейін қолдау);

- инвестициялық, іскерлік және тұтынушылық белсенділікті басқару арқылы экономикалық өсімді басқару (қайталанбалы өсу кезеңінде – сапасын қамтамасыз ету мен «қызып кетуден» құтылу мақсатында экономикалық өсімді шектеу, ал қайталанбалы құлдырау кезеңінде – өндірістің тиімді үйлесімін қолдау мен инвестициялық үдерістерді жандандыру).

14. Фискальдық саясат макроэкономиканың тұрақтылығына зиянын тигізбей экономиканың дамуын ынталандыруға бағытталуы тиіс. Жұмыспен қамту, өндіріс пен кірістің өсуін қамтамасыз ететін мемлекеттік инвестициялық саясаттың басымдығы мен құнсыздандудың қысымды күшейтетін және тұтыну сұранысын айтарлықтай өсіруге әкелетін мемлекеттік шығындарды шектеу жөніндегі міндеттердің арасындағы ұтымды теңгерім сақталады.

15. ЖІӨ номиналды өсімнің қарқынының деңгейінде бюджет шығындарының өсімін қарастыратын мемлекеттік шығындардың орташа ынсапты саясаты жүргізілуі керек, бұл іскерлік белсенділіктің кедергісіз өсімі деңгейіндегі тұтас сұранысты қолдауға мүмкіндік береді.

Экономиканы мемлекеттік басқару шеңберінде қарастырылуы тиісті мәселелер:

- әлеуметтік-экономикалық дамудың басым бағыттары бойынша жоғары деңгейдегі бюджеттік инвестицияны сақтау;

- даму институттарының қатысуымен экономиканың шикізаттық емес саласында ұзақ мерзімді инвестицияны ұлғайту;

- ұлттық компаниялардың, бәрінен бұрын, инфрақұрылымдық жобаларды жүзеге асырудағы инвестициялық қызметті кеңейту;

- жеке саладағы, оның ішінде, мемлекеттік-жеке әріптестіктің тетігі арқылы инвестициялық белсенділікті ынталандыру;

- экономиканың шикізаттық емес «сатылатын» саласында басым болып табылатын шетелдік инвестицияның тікелей бағытын ынталандыру мен әртараптандыру;

- жоғары реттегі өсім факторы есебінен экономиканың бәсекеге қабілеттілігін арттыру (инвестициялық үдерістің сапасы, энерготиімділікті арттыру, инновация, адам капиталының сапасын арттыру).

Бағдарламалық құжаттардың ара қатынасы бойынша негізгі мақсат жүзеге асырылатын мемлекеттік және салалық бағдарламалардың тиімділігін арттыру болуы керек. Тағайындалған бағдарламалар бойынша кешенді және аса ірі даму бағдарламаларын интеграциялау жолымен бағдарламалардың санын оңтайландыру, сыртқы (тәуелсіз) бағалауды қоса

алғанда, жүзеге асырылатын бағдарламалардың тиімділігін қадағалау мен бағалау жүйесі құрылады. Қабылданған шаралар бағдарламалық құжаттарды (мемлекеттік, салалық және өңірлік бағдарламалар) экономиканың шапшаң өсуі мен республикалық және жергілікті бюджеттің қаражатын пайдаланудың тиімділігін қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқаруды экономикалық тұрғыдан жетілдіру жолдары.
2. Қазақстан Республикасы экономикасының стратегиялық дамуының басымдықтары.
3. Әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар – Қазақстанда мемлекет-корпорацияларды тәжірибелік қолданудың бастауы.
4. Агроөнеркәсіп кешенінің дамуына қызмет ететін жаңа институттар.
5. Мемлекеттік табыс саясатын жүзеге асыру жолдары.

17. МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАННЫҢ ҰЙЫМДЫҚ ҚҰРЫЛЫМЫ МЕН СИПАТЫ

17.1 Мемлекеттік басқаруды жетілдіру ресурстары

Мемлекеттік басқаруды кешенді түрде зерттеу – оның мүмкіндіктерін экономикалық, саяси, әлеуметтік-мәдени және мемлекеттік құрылымның өзге міндеттерін іс жүзінде жан-жақты шешуде теориялық маңызды шарт. Мемлекеттік басқаруды жетілдіру оның тиімділік мәселесімен байланысты (лат. *effectivus* – қажетті нәтижеге жетуші, белгілі бір жетістік; іс әрекет шаралары) [Государственная кадровая политика и механизм ее реализации, 1998]. Мемлекеттік басқару тиімділігі мәселесі өтпелі мазмұн бермейді, себебі ол әрдайым өзекті. Оның тоқтаусыз сипаты қоғамның жеткен жетістігін тұрақты түрде жетілдіру қажеттілігінен туындап отыр.

Мемлекеттік басқаруды жетілдірудің әлеуметтік ресурстық әлеуеті ұлт және мемлекет ие мүмкіндіктерді жүзеге асыру негізінде айқындалады. Осы сұрақтың маңыздылығы әлсіремейді, керісінше, қоғамдық үдерістердің қиындығы мен интенсивтілігі негізінде, әсіресе, дағдарыс пен реформалар кезінде, мемлекеттік басқарудың күнделікті өмірдегі маңызды рөлін қарастырады.

Мемлекеттік басқаруды жетілдіру үдерісінің өзектілігі, сипатты белгілері, мақсаттары мен құрылымы оның қоғам өміріндегі рөлінің жоғарылауымен ғана анықталмайды, сонымен қатар, мұндағы жұмыс жасайтын заң және үдеріс жиынтығы ретінде, ең бірінші кезекте, қоғам жүйесін басқарудың саяси-әлеуметтік рөлі, оны қайта жаңғырту негізінде анықталады. Осыған орай, мемлекеттік басқаруды жетілдірудің үдерісі кешенді болу, оның құрама бөлімдерін, сонымен бірге ұйымдық нысандары мен бағынушы объектілер қызметінің танылуын және қоғамды басқару жүйесін де қамтуы керек.

Басқарудың демократиялық жүйесінде мемлекеттік органдар ресурстарының қатаң шектеулі жағдайында қоғамның және жеке азаматтардың қажеттіліктерін қамтамасыз ету олардың тиімділік белгісі болып саналады. Сондықтан да, мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттыру мемлекеттің қоғамға басқару қызметін көрсету тапшылығы мен әлеуметтік жетілдірудің өсіп отыратын қажеттіліктеріне жауап беруі арасындағы қысымда жүреді. Тиімділік материалдық шығынды азайту (қаржы, экономикалық және өзге де шығындар) мен кадр әлеуетін тиімді түрде пайдалануды талап ету тәртібінде жатыр.

Бұдан қоғам қолындағы мемлекеттік басқаруды жетілдіретін маңызды үш ресурсты атап өткен жөн:

Әлеуметтік ресурстар – бұл қоғам еркіндегі шынайы және әлеуетті мүмкіндіктер, яғни ресурстар мен игіліктер.

Ол оны пайдаланады және қоғам үшін әр түрлі әлеуметтік өмір саласында және қызметте қажет болады. Сонымен бірге, күнделікті адам өміріне қатысты әлеуметтік, материалдық және әл-ауқат құндылықтарын қамтиды.

Әлеуметтік ресурстар ішінде ең маңыздысы – билік және басқару ресурстары. Билік иесі (басқару субъектісі) оларды билік-басқару қарым-қатынасының (билік және басқару объектісі) өзге мүшелерін өзіне бағындыру үшін қолданады. Олардың ішіндегі ең негізгісі мемлекеттік билік және басқарудың **кадр ресурстары**. Тәртіп бойынша, мемлекеттік қайраткерлер, саясаткерлер мен шенеуніктер мемлекеттік аппаратта өздерінің басқару лауазымдарына сай билік ресурстарына ие болады. Билік ресурстары – басқарудың негізгі көзі. Олардың билік негізі ретіндегі маңыздылығы «әлеуметтік айырбас» теориясында көрсетілген [Иванов, 1992]. Бұл теория бойынша, билік негізінде, яғни мемлекеттік басқарудың негізінде тапшы ресурстарды тең бөлу жатыр. Қолдарында ресурстары жоқ адамдар ресурс иегерлерінің бұйрықтарын орындау негізінде оларға қол жеткізеді. Демек, олар билік иелеріне тәуелділікке түседі, оларға бағынады. Ал әлеуметтік ресурстарды бөлу және қайта бөлу мемлекеттік басқару үдерісінде жүреді.

Әлеуметтік ресурстардың жіктелуін: пайдалы, күштеу, нормативті деп бөлуге болады [Козбаненко, 2002, 105-108].

Пайдалы ресурстар – бұл адамдардың күнделікті өміріндегі қызығушылықтарына, жұмыстарына және тұрмыстағы қажеттіліктеріне байланысты материалды және өзге де әлеуметтік игіліктер. Олардың көмектерімен мемлекеттік органдар жекешелендіру және ұлттандыру үдерісін реттейді, экспорт-импорттық үлестемені орнатады, экономикалық қызметке мемлекеттік лицензия береді және т.б. Басқарушы орта тек қана әр түрлі үстеме мен артықшылықтарды берумен ғана айналыспайды, сонымен қатар, жеке саяси топтар мен халықтың барлығына ниеттестік білдіреді.

Күштеу ресурстары қатарына мемлекеттік күштеу әдістері жатады. Оларды өзге ресурстар нәтиже бермегенде ғана пайдаланады. Мәселен, бірінші қажеттілік тауарларына, жанар-жағар майға және өзге де тауарларға, яғни мемлекеттік бағаны күштеп қою немесе көтеріліс, жалпы тәртіпсіздікті ұйымдастырушыларға экономикалық және әкімшіліктік шаралар қолдану, ал мүлдем қорықпағандарды қылмыстық жазалау және т.б.

Нормативті ресурстар қарым-қатынасқа негізделеді және мемлекет реттейтін адамның іс-әрекеті мен құндылықтарына әсер ету құралдарын қамтиды. Олар адамдарды мемлекеттік басқару субъектілері

мен объектілерінің қызығушылықтары бір деп көндіруге шақырады. Себебі барлығы реттелген қарым-қатынаста өмір сүргісі келеді. Мемлекет қорғайтын құқықтық нормалардан тыс оларға қоғамдық адамгершілік пен өнеге жатады. Олар салт-дәстүрлер, әдет-ғұрыптар, мәдени іс-әрекеттер мен қарым-қатынастар және т.б. негізінде пайда болды.

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік ресурстарының ішінде өмірдің маңызды салаларына сәйкес мына төмендегілерді атап өткен жөн:

Саяси ресурстар – адамдар, топтар, саяси-қоғамдық бірлестіктер, қозғалыстар, партиялар арасындағы саяси қарым-қатынастар негізінде айқындалады. Олар саяси билікке, яғни қоғамдағы бір билікке негізделеді.

Оның мынадай ерекшеліктері бар:

- арнайы мемлекеттік күштеу органдарының күшін заңды түрде пайдалану мүмкіндігі;

- барлық азаматтар мен ұйымдарға, өзге билікке қатысты шешімдердің міндеттілігі мен жоғарылығы;

- заң нысанында және өзге де мемлекеттік шешім түрінде бекітілген саяси шешімдер негізінде жеке тұлғаларға ғана емес, барлық азаматтарға қатысты жариялылық;

- бірорталықтандыру, яғни мемлекет барлық шешімдерді қабылдайтын жалғыз ғана орталық болып саналады;

- пайдаланылатын ресурстардың көптігі.

Құқықтық ресурстар ел азаматтарының құқықтық санасына негізделген. Қабылданған заңдар мен заңдылық актілердің сапасымен, олардың орындалуымен, заңдылық режимін сақтаумен, яғни нақты айтқанда құқық жүйесімен және құқықтық мәдениетпен сипатталады.

Экономикалық ресурстар қоғамдық және жеке қажеттіліктер үшін қажетті халық тұрмысындағы тауар мен қызмет көрсетудің материалдық өндірісінде жасалады және пайдаланылады. Оларға материалдық және қаржы ресурстарын біріктіретін халықтық ресурстарды жатқызамыз. Олар жүйелі түрде жасалынып, экономиканың серпінді және үйлесімді дамуы үдерісіндегі мемлекеттің бөлуі және пайдалануы. Халық тұрмысының ресурстары – бұл мемлекеттің ұлттық байлығының негізгі бөлігі.

Олардың қатарына:

- негізгі ресурстар;

- айналым ресурсы;

- артық ресурстар;

- сақтық ресурстары жатады.

Мемлекеттік басқарудың экономикалық ресурсы – бұл жалпы баға эквиваленті ретіндегі ұлттық қаржы, алтын-валютаның артық қорлары, бағалы қағаздар (қаржы, соның ішінде валюталық, ресурстық), өндіріс құралы, техника (өндірістік-техникалық ресурстар), шұрайлы жерлер, пайдалы қазбалар (табиғи ресурстар), сонымен қатар, экономикада

қолданылатын өзге де ресурстар. Экономикалық ресурстар ішінде *мемлекеттік қорларды* атап өткен жөн. Экономиканың төтенше жағдайларда, қорғаныс қажеттіліктерінде және т.б. бірізді қызмет жасауына қажетті мемлекеттің стратегиялық шикізат және материалдарды, жанар-жағармайды, техниканың кейбір түрлерін, азық-түлік және өзге де ресурстарды жасап, тұрақты түрде толтырып отыруы.

Уәждемелік ресурстар адамның әлеуметтік стратификациядағы алатын орыны, қоғам рөліндегі маңыздылығы ретінде әлеуметтік дәрежесінің жоғарылауы немесе төмендеуін сипаттайтын қабілеті. Көп жағдайда, экономикалық ресурстармен сай келіп, білім, мамандық, лауазым, абырой, материалдық игіліктер және т.б. көрсеткіштерін ескереді.

Мәдени-ақпараттық ресурстар – рухани құндылықтар, білім және ақпарат, сонымен қатар оларға ие болу және тарату әдісі: білім және ғылым институты, бұқаралық ақпарат құралдары, коммуникация және т.б.

Ақпараттық ресурстардың бір қолда шоғырлануы аудиовизуалды ақпарат – сурет және сөздер көмегінің мүмкіндігімен жасалынады. Олардың көмегімен, күш және экономикалық ресурстарды қолданбай-ақ адамдардың іс-әрекетін басқара аласыз. Ақпараттық сала қоғамның интеллектуалды мүмкіндіктерін жинақтайтын ресурс болып саналады. Оның дамуы мемлекеттің тұтастығын біріктіру, экономикалық әлеуеттің жоғарылауы, мемлекеттік басқарудың тиімділігінің артуы үшін қажетті шарт.

Күштік ресурстар қатарына қару-жарақтар, арнайы дайындалған адамдар, күштеп әсер ету аппараттар және т.б. жатады. Мемлекетте олардың негізін тиісті атрибуттарымен – қару-жарақ, экипировка, әбзелдер, ұрыс-керіс техникасы, абақты және т.б. – әскер, полиция, қауіпсіздік қызметі, сот және прокуратура көрсетеді. Бұл ресурстардың түрі мемлекеттік билік пен басқарудың міндетті қоры және дәстүрлі түрде қажетті шарты болып саналып, алдын алу және жазалау іс-әрекетінде қолданылады. Себебі, күш қолдану кезінде адамды ең жоғарғы құндылықтары – денсаулықтан, өмірден, құқығынан, еркіндігінен, сонымен қатар өзге де жағдайлары мен мүліктерінен айыруға болады.

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік ресурстарының бірегей түрі болып **демографиялық ресурстар** саналады, яғни адамдар өзге ресурстардың бірегей көзі ретінде алға шығады. Адам материалдық игіліктерді жасаушы (экономикалық ресурстар), сарбаз (әскери ресурстар), әскери міндетті (мобилизация ресурстары), полицейлік (күш ресурстары), сайлаушы, партия мүшесі (саяси ресурстар), мәдениетті ұстанушы, ақпарат пен білімді иеленуші және бөлуші (ғылыми және ақпараттық-мәдени ресурстар), заң шығарушы және заңға бағынушы азаматтар (құқықтық ресурстар) және т.б. жалпы алғанда, адам тек

мемлекеттік басқару ресурсы ғана емес, сонымен бірге мемлекеттік басқарудың объектісі мен субъектісі бола алады.

Мемлекет пен қоғам қарым-қатынасында ең бірінші кезекте **адам ресурстарын** назарға алған жөн, себебі олар мемлекеттік басқаруға тікелей қатысады, яғни ең бірінші кезекте, **еңбек ресурстары, әкімшілік-саяси элита және мемлекеттік органдардың кадрлық құрамы**. Кез келген мемлекеттің **кадрлық әлеуеті** – оның ұлттық жетістігінің ең биік құндылығы. Мемлекеттік басқарудың басым міндеті – адам ресурстарын дамыту.

17.2 Мемлекеттің еңбек ресурстары

Мемлекеттік басқаруды жүзеге асыруда негізгі орынды «жұмысшы адам», яғни қызметкерлер факторы алады. Қызметкерлер – басқару үдерісінде шешуші рөл атқарады және ұйымдық дамудың маңызды ресурсы. Әсіресе, маңызды рөлге мемлекеттік қызметшілер ие. Басқарудың жаңғыртушылық үлгісін жүзеге асыруда олардың ықпалы жоғары, яғни соның негізінде реформалар жүзеге асады және дағдарыстардың алдын алады. Ол әрине баға жетпес болып саналады.

Кез келген реформа егер де оны жүргізушілер саналы түрде және қызығушылықпен жүзеге асырса оң нәтиже болады, ал керісінше болса, онда теріс нәтиже береді. Өзгерістер мүмкіндігі жайында кейбір адамдардың ойланғаны жеткіліксіз. Егер кейбірі ғана реформаның мағынасы мен пайдасы жайында ойласа, онда ол жеткіліксіз болып саналады. Мемлекеттік аппаратта сапалы өзгерістердің қажеттігін түсіну мемлекеттік қызметшілерді ойландыруы керек. Басқарудың қазіргі кезінде жеке шенеуніктің өзінің ісі мен өз ұйымының нәтижесі үшін жауапкершілігі азайып барады. Мақсат пен сәттілікке бағытталу, сәтсіздік үшін жауап тез арада жоғалады. Шығармашылық әдіс үшін мүмкіндіктер шектеулі болады.

Бұл факторлар белсенді және түрткі еңбектің ең жақсы негізін құрамайды:

- жаңғырту жауапкершілік пен құзыреттілікті төмен қарай табыстауға бағытталуы;
- шығармашылық әдіс үшін мүмкіндіктер жасау;
- қарым-қатынас пен үйлестіктің ең жақсы жетістігіне жету;
- жеткен жетістіктер бағасына сай мақсат пен нәтижелер бағытын бекітуі керек.

Мемлекеттік қызметшілердің басқару реформасына қатысуына негізгі алғышарт – ол түрткі. Егер де адамдар іштей дайын және тиісінше осы реформаларға сенсе, онда адамдар реформаларға белсенді қатысады.

Адамның қоғамдағы қызметтік-рөлдік маңызын «адам факторы» түсінігі береді. Оны гуманитарлық ғылымдар жан-жақты зерттейді. Адам факторы түсінігі «адам ресурсы», яғни «еңбек ресурсы» мағынасында түсіндіріледі. Олар – адамдар, ортақ іс үшін біріккен барлық жеке меншік өндірістерінің жұмысшылары. Құрылымдық тұрғыда ол, ең бірінші кезекте, тұлға, жұмысшы топ, еңбек ұжымы, әлеуметтік-маманданған орта (жұмысшылар, қызметкерлер), жеке кәсіпкер, дербес суретшілер және т.б.

Мемлекеттік еңбек ресурстары оның халқының дене бітімінің дамыған, халық шаруашылығы білімі мен жұмыста тәжірибесінің болуы, соның ішінде жұмыспен қамтылған және әлеуетті жұмысшылардың маңызды бөлігін құрайды. Қазіргі таңда әлеуметтік-экономикалық даму факторы ретінде еңбек ресурстарын тиімді пайдаланудың өсуі ерекше мағынаға ие.

Бірінші кезекте:

- өндірісті басқару үдерісін жаңғырту, жұмысшы күшін пайдалану, жұмысшылардың кәсіби дайындығын жетілдіру;

- халық шаруашылығы мен өнеркәсіптер салалары арасында жұмысшы күшін бөлу және босату;

- сапа, шарттар мен еңбекті қорғау талаптары.

Еңбек ресурстарының дамуын мемлекеттік реттеу мен оларды тиімді пайдалану заң және атқарушы органдар деңгейінде жүргізіледі. Олар мемлекет пен аумақтың еңбек нарығының қалыптасуына, халықты жұмыспен қамту саясаты арқылы көші-қон үдерісіне, жалпы және арнайы білімді ұйымдастыруға, кадрларды кәсіби дайындау мен біліктілігін арттыруға және т.б. әсер етеді. Ұзақ мерзімді жоспарда қоғам өмірінің тұрақты оң өзгерістері шынайы өндіру мен тиімділікпен анықталады, яғни мемлекеттік құрылымдар тиімді жұмыс жасаса, онда өндіріс пайдалы болып саналады. Олардың нәтижесімен айқындалады. Мемлекеттік басқару түйсігі қойылған мақсат бағытында қоғамның даму қарқынын жеделдетеді.

Мемлекеттік басқару тиімділігі ұйымдық жоспарда қызметтік мамандану мен ұтымдылықты, басқару ортасы мен тұрақты кәсібилер аппаратының бөлінуін талап етеді. Олар өз қолдарында атқарушы-өкім етуші өкілдікті шоғырландырып, мемлекеттің басқару үдерісінде саяси шешім қабылдауды бастамауы да мүмкін.

Әкімшілік-саяси элита саяси-басқарудың сапасы мен қызметінің ең жарқын көрінгендерін ұстаушы болып сипатталады. Қоғамды басқару тобының ерекше рөлі элитаризм теориясында зерттелді. Онда қоғамда басқарушылар мен бағынушыларға бөліп, саяси билік әлеуметтік қарым-қатынастың негізгі бөлігі ретінде қарастырылды. Оның ішінде ең маңыздысы үстемдік ету мен бағыну қарым-қатынасы ерекше. Мысалы, қазіргі таңдағы батыстық демократиялардың теориялық негіздеуінде

кеңінен қолданылатын көпшілік элита теориясы бойынша, әлеуметтік жүйеде саяси, экономикалық, мәдени және соларға тән элиталар өмір сүреді. Жетекші орынға мемлекеттік саяси шешімдерді қабылдау үдерісіне тікелей қатысы бар саяси-әкімшілік элита ие. Оған, көп жағдайда атқарушы қызметті орындаушы, бірақ саясатқа тікелей ықпал ете алмайтын әкімшілік элита жатады (мемлекеттік бюрократтықтың ең жоғары тобы).

17.3 Мемлекеттің кадр саясаты

Мемлекеттік органдар кадрлары – мемлекеттік қызметшілер – біліктіліктері әр түрлі кәсіби дайындалған мамандар корпусы, өздерінің іскерлік қасиеті мен білімі негізінде мемлекеттік басқару қызметін жүзеге асыра алады [Оболонский, 1987]. Олар көптеген және ықпал етуші әлеуметтік топтарды сипаттайды. Әлеуметтендіру деңгейі жоғары қоғамдарда әр түрлі ыдырату мүмкіндіктеріне қарамай, өзін-өзі басқаруға көшу, мемлекеттік аппаратты оңтайландыру және оны ұстауға шығынды азайту ұрандары негізінде қайта құру және органдарды реформалауға қарамастан, шенеунік сана өседі. Бюрократтықтың өсуі, оның жемқорлығы, міндеттерді атқармауы – бұл мемлекеттік басқару жүйесінің тиімсіз жақтарының көрінісі ғана. Оның себептері қоғамдық үйлесімсіздік, басқарушы элита және қоғам немесе элита арасындағы келіспеушілік болуы мүмкін. Басқару элитасының қазіргі зерттеулері көрсеткендей олардың маңызы әсіресе реформалар мен әлеуметтік күйзеліс кезінде, билік өкілдерінің түсінген және нысаналы саясатын реформалау және дағдарыстан шығу жолдары кезінде батыл шешім іс-әрекеті нәтижесінде жоғары болып келеді.

Мемлекеттің кадр саясаты – елдің еңбек әлеуетін жетілдіру мен дамыту мақсатындағы мемлекеттің іс-шараларды үйлестіруіндегі басым бағыттарының бірі болып саналады. Ол барлық қоғамды және қоғамдық қарым-қатынасты қамтитын әлеуметтік реттеуге негізделеді, әлеуметтік құндылықтар басымдықтарын орнатуға және мамандық саласында қоғамның ұмтылысына әсер етеді. Оның мақсаты – еңбек ұжымдарының жұмысқа қабілеттерін қалыптастыру, елдің адам ресурстарын тиімді түрде пайдалану, олардың жан-жақты дамуы үшін қолайлы жағдай жасау. Ол әлеуметтік-экономикалық және саяси міндеттер жинағын қамтиды.

Олардың шешімі құқықтық негізде жасалады және үш негізгі бағыт бойынша жүзеге асады:

- мемлекеттік кәсіпорын, мекеме, ұйым салаларында;
- мемлекеттік қызмет жүйелерінде (орталық және жергілікті басқару субъектілері деңгейінде) және жергілікті өзін-өзі басқару деңгейінде;

- мемлекеттік емес кәсіпорын саласында (акционерлік, жеке, жалға беру компаниялары, фирмалар және т.б.).

Мемлекеттік кадр саясаты негізінде әр мемлекеттік органда, мемлекеттік немесе жеке кәсіпкерліктерде басқару органдарының мақсатын, міндеттерін және қызметтерін ескеріп, өзіндік бір нақты кадр саясаты жасалынады. Мұнда кадр саясаты аппарат (әкімшілік) және оның құрылымы мен мемлекеттік қызметшілері арқылы жүзеге асады. Бірақ, қоғам кадрларының барлық санаттарын қамтып, жеке сала қызметкерлері және мемлекеттік кәсіпкерліктер мен ұйымдарда қызмет жасайтындар үшін мемлекеттік кадр саясаты мемлекеттік қызметшілерге қарағанда өктем болмайды. Қазіргі таңда мемлекеттік қызметшілерді басқаруды тәжірибелік тұрғыдан жасау мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыруға мүмкіндік беріп, ерекше маңызға ие болады. Мұнымен мемлекеттік басқару жүйесін жаңғырту және басқару үдерісінің тиімділігін арттыру тікелей байланысты.

Кадр жұмысы жұмысқа айрықша қабілетті қызметкерлердің құрамын қалыптастыруға бағытталған. Бұл мақсатқа жету үшін ұйым дамуының әр түрлі кезеңіндегі ерекшеліктері мен персоналды басқарудың нақты міндеттеріне сай көптеген технологиялар мен іс-шаралар қолданылуы мүмкін.

Персоналды басқару – ұйымдық құрылымдарды құрайтын адамдарға нысаналық әсер ету және ол даму мақсатына, стратегиясына, шарттары мен міндеттеріне сай қызметкерлер қарастыру мүмкіндіктері [Управление персоналом в системе государственной службы, 1997]. Ол ұйымдағы «адам өлшемінің» ерекше саласы және сараптау аспектісінің негізгісі ретінде ұйымдық-басқару тұтастығын ұсыну болып саналады.

Персоналды басқару теориясы кадрмен жұмыстың жаңа нысанын негіздейді, ол – «адам ресурстарының» тұжырымдамасы. Өндіріс саласына қатысты қызметкерлерді қабылдаумен, оның жұмысқа қабілетті жағдайын қолдаумен, үзіліссіз оқу мен қызметкер бойындағы әлеуетті мүмкіндіктерді және қабілеттерін анықтаумен, болашақта қажет болатын қасиеттерін сипаттаумен байланысты оған мақсатқа сай күрделі қаржы жұмсаудың экономикалық тұрғыдан пайдалы екендігін мойындауда жатыр.

Тұжырымдаманың негізгі ерекшеліктері болып саналатындар:

- жұмыс барысында адам факторының рөлін бағалауда экономикалық белгілерді қолдану;
- ұйымдық ішкі басқару;
- кадрмен жұмыстың барлық жүйесін қайта құру.

Индустриалды дамыған елдердегі фирмаларда қазіргі таңдағы теория мен тәжірибеде қызметкерлерді басқарудың осы жұмыс мазмұны мен ұйымдастырудың бір-біріне қарама-қарсы екі әдісі бар:

- «американдық» – ағымдағы міндеттерге бағдарланған (қызметкерлердің жұмыс орынына, қызметін атқаруына, лауазымдық міндеттемелеріне, еңбек шарттарына сай болуы);

- «жапондық» – ұзақ мерзімді болашаққа бағдарланған (қызметкердің сапалы біліміне және тұлғалық әлеуетіне сай болуы).

Қазіргі таңдағы кадр менеджменті тұлғаның өзін-өзі жетілдіруі мен шығармашылық қабілетінің дамуына негізделіп, адам факторының басқару жүйесіне араласуының қажеттілігін түсінгендігіне байланысты. Соңғы жылдары қазіргі таңдағы басқаруды жетілдіруге байланысты батыс ғалымдарының зерттеулері барысында әдістер, қағидаттар, тәсілдер мен менеджмент шаралары әзірленді және олар дәстүрлі технократиялық басқарудың теріс салдарын есепке алу мен өтеуге мүмкіндік берді. Қазіргі таңдағы ұйымдастырудың негізгі ресурсында «әлеуметтік адам» тұжырымдамасы басым саналады. Оның қызметкерлерді басқару белгілері – білім сапасы мен мәнінің жоғарылауы, қызметкерлерге арналған шығынды өсіру, шешім қабылдауға қатысу құқығын кеңейту, әріптестік, жеке тұлғалыққа негізделу, өмір бойы іздену.

Басқарушыны таңдау кезінде оның адамды өзіне қаратуы, оның жеке қасиеттері мен әлеуеттік қабілеттілігіне назар аудару керек. Олардың басты мақсаты – тек бар жауапкершілікті өзіне алу және бір ауыздан дұрыс шешім қабылдау ғана емес, сонымен қатар, өзі басқаратын ұжымда шығармашылық іздену үшін жағдай жасау. Мұнда үлкен мағына жатыр, себебі бағынушылар шешімді әзірлеу үдерісіне араласады, ал ең бастысы – шешімді жүзеге асыру, яғни қызметкерлер шешімдерін өздерінікі немесе ең жақсы шешім деп қабылдайды. Қазіргі кезде ұжымдық басқаруды қайта құру барысында басқарушы психологиясы, оның басқару стилі өзгеріске ұшырады, менеджерлер басқару жүйесінде өздерінің орыны мен рөлін қайта бағалайды. Басқарушылар істі жүргізгенде, бағынушылар өздеріне сый-құрметті білуі, туындаған мәселені шешуге қатысуы, жасампаз еңбегіне кедергі болмауы, өз қызметінің нәтижесі үшін толық жауапкершілікте болуы және өзінің қажетті маман екенін сезінуі керек.

Жалпы өркениет дамуындағы бейбіт үрдісі барлық адамдар ресурстары рөлінің артуын ерекше интеллектуалды және өндіруші күш ретінде көрсетіп, мемлекет реттейтін жалпы қоғамдық үдерістерді қайта өндіруге араласады.

XX ғасыр көптеген елдердің мемлекетті құрудағы әлеуметтік ресурстарды жаңғырту мәселесіне қатысты көзқарастарды өзгертуге, ғалымдар мен зерттеушілердің әдістерін қайта қарауға алып келді. Кәсіпкерлік, ақпараттық және басқару технологияларының жетілуі, соның ішінде мемлекеттік-әкімшілік саласында, сонымен қатар, жалпы адамзаттық және жеке құндылықтарды қайта бағалау адамзаттың өркениеттік мәселесі – мемлекет пен адамзат, қызметкер мен ұйым

арасындағы қарама қайшылықты шешуге жақындауына мүмкіндік берді. Ұйымның негізгі күші, ең бірінші кезекте, адами капитал екеніне көз жеткізілді. Осы мәселенің шешімі тәжірибеде қолданылатын әдісте, технологияда және қызметкерлерді басқаруда жатыр.

Олар үш топқа біріккен:

- 1) кадрлық құрамды қалыптастыру әдісі;
- 2) қызметкерлердің жұмыс істеу қабілетін қолдау әдістері;
- 3) кадр әлеуетін оңтайландыру және қайта құру әдістері.

Олар ұйымның жан-жақты дамуының тұрақты ресурсын қамтамасыз ететін жүйе ретінде алға шығады. Сонымен қатар, басқару әдістерінің стратегиялық бағыты адамдарға, ең бірінші кезекте, оның кәсіби-мәдени қызметіне баса назар аударылады. Демек, мемлекеттік қызметшілерді басқару – мемлекеттің ұйымдық құрылымының тиімділігін арттыратын негізгі әдістердің бірі.

Қазіргі таңда «адам ресурстарын» басқару керек емес, керісінше, адамның қоғамға қызмет етуін ашатын ресурстар қажет, яғни адамдардың жеке тұлғалық ұмтылыстарына қарсы болуы емес, солармен келісімде болғанын көздейді. Біріншісі күшке негізделсе, екіншісі – адамгершілік идеяларына және әлеуметтік өмірді ғылыми тұрғыдан білуге негізделеді. Осы екіншісі негізінде мемлекеттік басқару мамандарының кәсіби сенімін анықтайды. Сондықтан да мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дамуында тұлға ретінде жетілуі, басқару мәдениеті, азаматтық жауапкершілік әдістері басым болуы керек, ал оларды оқыту бюджеттің шығыны деп қарамай, мемлекеттік инвестиция ретінде қараған жөн.

17.4 Мемлекеттің әлеуметтік ресурстары

Қазіргі кездегі әлеуметтік жүйелер дамудың жетілу сатысына жетіп қалды, яғни тиімді әдіс ретінде әлеуметтік саланың бір саласы өзгелердің арқасында (адамзат тарихы көрсеткендей) өмір сүруі мен дамуы емес, керісінше, бірге, бірлесуі, оның құрамдас бөліктері алға жылжуда. Жаңа жағдайда қоғамда бөтен және оған қарсы ойы барлардың (қылмысты және бейәлеуметтік элементтерден басқа) болмайды. Әлеуметтік субъектілердің әрбірінің мүдделері өзгелердің мүдделерімен және әлеуметтік тұтастығымен сайма сай келеді. Бірақ, өздерінің арнаулы мазмұны мен жүзеге асу нысаны әркелкі болуы мүмкін.

Әлеуметтік ресурстар «әлеуметтіктің» негізін ашуға көмектесетін әр түрлі әлеуметтік топтардың қарым-қатынасы негізінде айқындалады. Сондықтан да, қоғам қолындағы әлеует мүмкіндіктерін ашу үшін қандай әдіс-тәсілдер қолданылады деген сұрақ туындайды. Әлеуметтік байланыстың бай тәжірибесі мен дәстүрін жинақтаған дамыған елдердің жолымен жүру үрдістерінің қоғамда пайда болуы – барлық азаматтарды

мемлекеттік басқару үдерісіне қатысудың жаңа деңгейіне шығу қажеттілігін мойындауға итермелейді. Саяси мәдениетті дамыту, өз құқықтары мен еркіндіктерін қорғауда азаматтық ұстанымдардың белсенділігі, азаматтық міндеттемелер мен жауапкершілікті орындау барысындағы өмірлік қызығушылықтар жайында сұрақ туындайды.

Азаматтық ресурстың толыққанды ашылуы құқықтық мемлекеттің демократиялық даму болашағымен, еркіндік дәрежесімен және азаматтың мемлекет тағдыры мен өз тағдырына өзі жауапты ретінде пайдалану мүмкіндігімен байланысты. Бұл нақты азаматтық қоғамның қалыптасу жолындағы шешуші алғышарт. Азаматтық ресурс әлеуеті құрамына азаматтығы жоқтар мен шетелдіктерден басқа, азамат дәрежесіне ие елдің барлық тұрғындары жатады. Олар, ең бірінші кезекте, белсенді және танымдық өмірлік ұстанымы бар адамдарға тән қасиеттерді, яғни *азаматтық* өлшемін көрсетеді. Ол саяси қауымдастық іс-шараларына араласуға, қоғамдық мүдделермен қатар өзінің мүддесін қорғайтын қоғамның толыққанды мүшесі болуға қабілеттілігі мен дайындығынан көрінеді.

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігін жаңғырту құралы *әлеуметтік институттар* болып табылады. Олар қазіргі таңдағы қоғамдық үдерістер мен қарым-қатынасты мемлекеттің реттеуінде қажеттілік болып саналады. Оны негізі бейбіт және тату көрші болу өнерінде, қоғам субъектілерінің өздерінің қызығушылықтарын өзгелердің қызығушылықтарымен бірге өлшеу және оларды қанағаттандырудың ортақ нысандарын табуда жатыр. Бірақ, осы уақытқа дейін адамдар көп жағдайда әлеуметтік мәселелерді шешуде осы жолды таңдауы сыртқы қысым жағдайында жүрді, яғни олар санасы мен ар-ожданы бұйрығын негізге ала алмады. Айта кеткен жөн, өзара келісім негізінде қызмет ететін, оның ең жоғары жеткен деңгейі азшылықтың көпшілікке бағынуы болып саналмайтын немесе керісінше, әлеуметтік тетігінің қалыптасуы мен мемлекеттік басқаруды жүзеге асырудың қағидағары әлеуметтік ымыраға келу және жеткен бәтуаластық болып саналады. Оның негізгі кедергісі осындай басқару тетігі мен құрылымын құрудың ғылыми тұжырымдамасының болмауы, жалпылық дүниетанымға түйсіктерді және цезерлік мағынадағы сағымдар енгізілген халықтың саяси және адамгершілік мәдениетінің бар екендігі болып саналады. Бұл адамдар санасы мен рухани өмірінде қалдырылған ең жаман мұра болуы да мүмкін: әлеуметтік ұйымдасқан үдерістерде білініп, ғасырлар бойы мемлекеттік мүдделердің азаматтық қоғам мен азамат тұлғасы мүдделерінен басым болуы. Осындай қоғам құру, яғни үйлестірілген тетіктердің жұмыс жасайтын, барлық азаматтардың қоғамдық мүдделерінің тепе-теңдігі, анықталуы және жеке мүдделерінің тепе-теңдігі мен анықталғандығы, әрине, өзінің шарықтау шегіне жеткен жоқ. Қоғам

мен мемлекеттік институттардың өзара қарым-қатынастарының болашағы жайында сөз қозғағанда, олар уақыт өте келе мемлекеттік басқару тетігінің демократиялық дамуының тиімді құралына айналуы керектігін естен шығармаған жөн. Әзірше, қазіргі әлеуметтік жүйе мен олардың өміршеңдігінің әдісін көрсететін саяси-экономикалық және құқықтық негіздер жоқ.

Мемлекеттік басқаруды жаңғыртудың әлеуметтік ресурстар әлеуетін ашатын басым бағыттар қатарына мыналар жатады:

1) әлеуметтік күтілімге және үдемелі даму қажеттіліктеріне тиімді жоғары деңгейде жауап беретін мемлекеттік басқару жүйесінің құрылымдық-институционалды ұйымдасуының жетілуі;

2) саяси, әкімшіліктік, экономикалық, құқықтық сипаттағы әлеуметтік іс-шараларды өткізумен байланысты менеджменттің, маркетингтің және мониторингтің иілгіш жүйелерін енгізу;

3) мемлекеттік органдардың қоғамдық ұйымдармен, партиялармен, БАҚ және өзге институттармен қарым-қатынас тетігін жасау, соның ішінде өзінің құрылымы ішінде қоғаммен байланыс орнату қызметін жасау;

4) басқару қызметінің нақтылығы мен жеделдігін қамтамасыз ететін ақпараттық-коммуникациялық жүйелердің жетілуі;

5) мемлекеттік аппаратты жетілдіру мен оның орындылығы мақсатында жүргізілетін іс-шаралар жеделдігі мен құрылымдық-ұйымдастыру тетігін тиімді ету;

6) мемлекеттік қызметшілердің құзыреттілігін, біліктілігін және білім-мәдениет деңгейін арттыру;

7) мемлекеттік қызмет жүйесінде кадр саясаты мен қызметкерлерді басқаруды жетілдіру.

Демек, мемлекеттік басқару үдерісінің жетілдірілуі – қоғамдық дамуды қамтамасыз ететін мемлекеттік басқару ықпалы жайындағы заңнама білімін игерудегі қоғам қызметінің маңыздылығын түсіну болып табылады. Қоғамның серпіні, қиындығы, шешілетін міндеттердің әралуандығы мемлекеттік басқаруға жоғары және ерекше талап қояды. Тек қана оның дәрежесі мен ауқымына сай келумен шектелмеу керек, сонымен қатар, көп жағдайда, оған тиімді ұйымдық, қызметін атқарушылық және іскерлік-праксиологиялық алғышарттар жасау үшін қоғам дамуынан озып отыруы тиіс. Ал, бұл үшін мемлекеттік басқару үдерісінің жетілуі жоспарлы, ажырамас, жүйелі, ғылыми негізделген, тәжірибеде жүзеге асыруға келетін және сапалы нәтиже болуы керек. Осы үдерістің мазмұны мен ұйымдастырылуы мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігін жүзеге асыратын тиімді фактор және шарты бола алады. Сондықтан да, еш асыра сілтеусіз-ақ айтуға болады, мемлекеттік басқарудың деңгейі, сапасы, тиімділігі, яғни оларға «адам факторы» әсер

ететін, әлеуметтік жаңғырудың маңызды көзін береді және қоғам (ал, оның ішінде адам мен мемлекет, оның ішінде азамат) мен дамудың қозғаушы күші ретінде алға шығады.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқаруды жетілдіретін қандай ресурстар бар?
2. Әлеуметтік ресурстар қалай жіктеледі?
3. Саяси ресурстардың қандай ерекшеліктері бар?
4. Әлеуметтік ресурстар әлеуетін ашатын басым бағыттар.
5. Мемлекеттік басқарудың экономикалық ресурстары.
6. Адам ресурстары тұжырымдамасының негізгі ерекшеліктері.

18. АДАМИ РЕСУРСТАРДЫ БАСҚАРУ

18.1 Нарықтық экономикадағы еңбек нарығы

Реформалардың бастапқы кезеңдерінде еңбек саласының барлық өзгерістері – мемлекет иелігінен алу және жеке меншіктік үдерістеріне, жеке меншіктің әр түрлерін және бірнеше түрлі қолданбалы экономика жасауға, жаңа шаруашылық субъектілерінің пайда болуына, жеке меншіктің корпоративті, топтық және жеке нысандарының пайда болуына байланысты болды. «Қоғамдық өндірісте толыққанды және жалпы еңбекпен қамтудан нарықтық шаруашылық белгілеріне сай жүйеге өту жүзеге асқаны баршаға аян. Түбегейлі өзгерістер жүзеге асырылды, яғни: қоғамдық, ұжымдық еңбектің орнына жеке, дербес еңбек келді» [84, с. 79].

Осы «жаңа» жағдайлар кезінде мемлекеттің адами ресурстарды басқарудағы рөлі таралып кеткен жоқ, керісінше, өзгертіліп, жаңа сапалы қызмет ету деңгейіне өтті. Мемлекет еңбек нарығына тікелей ықпал етпей, еңбек нарығының тұрақтылығын қамтамасыз етеді. Мемлекеттік басқарудың осы қызметі дағдарыс кезінде өзектілікке ие. Қазақстан Республикасының Үкіметі жұмыс беруші ұйымның меншік нысанына қарамастан жұмысшыларды қайта оқыту үшін қаржы бөлу әдістерін қолдануды талап етуде.

Нарықтық экономиканы еңбек нарығынсыз жасау мүмкін емес. Еңбек нарығы тұтынушы нарық және қаржы қоры нарығымен бірге қазіргі экономиканың негізін құрайтын нарықтың үш түрінің бірі болып саналады. Еңбек нарығындағы өзгерістер осы нарық субъектілері ретіндегі жеке адамдарға да әсер етеді, сондықтан да, экономикалық жүйедегі болып жатқан құрылымдық өзгерістер еңбектің қарым-қатынастары саласындағы өзгерістерге алып келеді.

Қазақстанның еңбек нарығындағы жағдайды бағалау оның құрылымын толыққанды зерттеуді болжайды. Бұл мәселені зерттеу мынаны көрсетті: қазіргі жағдайда құрылым тек қана еңбекті сатып алу-сату үдерістерімен, халықты жұмыспен қамтуды және оның деңгейін қалыптастырумен шектелмей, экономикалық белсенді халықты әлеуметтік қорғау әдістерін де қамтуы керек. Мұның себебі, бірінші кезекте, тұлға мен экономика арасындағы қарама-қайшылықтың бар екенін ұмытпау керек.

Кейбір ғалымдардың айтуы бойынша, қазіргі қоғамда адам рөлі үш деңгейде көрінуі мүмкін:

- атрибутивті;
- тарихи;
- ұдайы өндірістік [Добрынин и др., 1993, 7].

Атрибутивті деңгей еңбек және тұтыну қабілеттілігі ретінде сипатталады:

- жұмыс күші және тұтыну күші;
- еңбек атқарымына және еңбек өнімділігіне қабілеттілік;
- еңбектің нысаналылығы және еңбектің нәтижесі кезінде белгілі бір мақсаттарға жету.

Жаңа адам санаты бай мағынаға, бай адам қорына ие, олар өзара байланысқан жүйе арқылы көрінуі мүмкін. Мысалы, жұмыс күшінің айналасында және соның негізінде ерекше қарым-қатынас қалыптасады және осы еңбекке қабілеттілік адамнан ажырамас болып келеді. Сондықтан да еңбек күші жеке адамның қабілеттілігі ретінде өмір сүреді. Кей кездері осы қабілеттілікті адам ретінде қарастырады. Бірақ, еңбекке қабілеттілік еңбекті білдірмейді. «Біз еңбек күшін немесе еңбекке қабілеттілікті ағза, тірі адам ие физикалық және рухани қабілеттіліктердің жиынтығы ретінде қарастырамыз. Ол оларды кез келген тұтынушы баға өндіргенде пайдаланады. Өндіріс үдерісінің негізінде жеке адам өзін-өзі жұмыс күшімен, жұмыспен қамтитын асту (іс жүзінде) айналады, ол бұған дейін ол тек қана *potentia* (әлеуетті) болған» [Пикулькин, 1997, 178, 181].

Ысылмаған адамға еңбек нарығының элементтері саналарын «еңбек» және «жұмыс күші» түсініктерінің ойыны дүниетаным сипаты салдарына ие деген ой келуі мүмкін емес. Сондықтан да, экономикалық теорияның әлеуетті сұрағы болып еңбек нарығында не сатылады деген сауал болады.

Қазіргі экономикалық теорияға сәйкес, еңбек нарығында еңбек сатылады және сатып алынады, ал жалақы – еңбек ақысы.

Маркстік көзқарасты ұстанушылар нарық қарым-қатынасында еңбекті сипаттағанда жоқ нәрсені сатуға болмайды деп тұжырымдайды. Сондықтан да нарықта еңбек сатылмайды, жұмыс беруші пайдаланатын еңбекке қабілеттілік сатылады [Маркс, Энгельс, Капитал, 1961, 212].

Қазақстандағы еңбек нарығын сипаттауда М.Мелдеханова: «еліміздегі қазіргі жұмыспен қамтуда еңбек нарығының қазіргі заман парадигмасы қажет» деген қорытындыға келді. Мұнда еңбек нарығының субъектісінің қалыптасуының еңбек әдістерінің иесі мен жұмыс күшінің иесі, нақтылайтын болсақ, экономикалық жүйенің ерекшелігін ескере отырып жұмыспен қамтуды және оның нысандарын реформалау сияқты жаңа тұжырымдамалық әдістері болуы қажет, - дейді.

Экономикадағы құрылымдық өзгерістер жаңа еңбек қарым-қатынасының, еңбек әдістері мен ынталандырудың пайда болуына әкелді. Бұл еңбек нарығының жаңаруына, түбегейлі реформалану салдарына әкеп соқты. Бұл өзгерістерді кейінгіге қалдыру экономика жүйесінің осы саласының артта қалуына әкелуі мүмкін, себебі жүйелеу түбегейлі үдерістерді көрсетеді, қоғам мүмкіндіктерін олардың дамуын реттеуде кеңейтеді [Ашимбаева, 2000, 101].

Еңбек нарығында құрылымдық өзгерістер шарттары:

1. Жекешелендіру және жеке меншік түрлері нәтижесінде жұмыс беруші мен жалдамалы жұмысшының пайда болуы.
2. Экономика саласына байланысты жұмыс күшін пайдаланудың өзгерісі.
3. Жаңа қосымша еңбектердің пайда болуы және кәсіпкерліктің дамуы.
4. Жұмыссыздықтың пайда болуы.
5. Халық саны арасында демографиялық өзгерістер (жас және жыныс жағынан).
6. Экономикалық жүйеде өзін-өзі жұмыспен қамту.
7. Еңбек нарығындағы миграциялық икемділік.
8. Ақпараттық экономиканың қалыптасуына әкелетін технологиялық төңкеріс болып табылады.

Қазақстандағы экономикалық жүйедегі құрылымдық өзгерістердің нәтижесінде жаңа экономикалық іс-әрекетке тән адам қалыптасты. Еңбекке жоғары қабілеттілік, өзінің қолданылу саласының кеңеюі оның икемділігімен түсіндіріледі, яғни бір саладан екінші салаға өту. Ол еңбек үдерістерінің мамандандырылуы мен жаңа салаларды құруды ынталандырады. Қажеттілік динамикасы, олардың икемділігі мен өзгеруі еңбекті түбегейлі бөлуге әсер етеді. Жеке меншік саласында болып жатқан өзгерістер де жаңа еңбекті қолдану салаларының пайда болуына, мамандануына және болашақта еңбекті бөлуге ықпалын тигізеді. Еңбектің көптеген салалары, демографиялық өзгерістер, жас және жыныс ерекшеліктері және т.б. еңбек нарығының жалпы ұйымдастырылуына қатысады және оның ажырамас бөлшегіне айналады [Шокаманов, 2001, 110].

Адам өмір сүруіне қолайсыз қоршаған ортаның, ауыз судың, көрсетілетін медициналық көмектің сапасының төмендігі себебінен халықтың денсаулығының нашарлауы – өмір сүру деңгейінің төмендеуін анықтайтын факторлар. Ол адами ресурстарды қалыптастыруда негізгі баға және икемдендіретін фактор болып саналады.

Еңбек нарығында қалыптасқан жаңа экономикалық қарым-қатынас жүйесінде еңбек белсенділігін анықтайтын себептер мен ынталандыру үлкен рөлге ие болды. Олар тек қана еңбек өнімділігін ғана болжамайды, сонымен қатар, атқарылған жұмыстан алған қанағаттанудың жоғарылауын да қарастырады.

Ондаған жылдар бойы экономика тетігінің қызметі адамдарға өз қабілетін көрсетуге мүмкіндік бермеді. Бұл олардың жан-жақты дамуына кедергі келтірді. Қазіргі кезде еңбек нарығында адамдарға өздерін жан-жақты дамытуға мүмкіндік беретін жағдай туды. Жеке адамдар өздерінің еңбектерін қанағат тұтуы керек.

Кез келген қызмет мына жүйеде жұмыс жасауы керек.

Жоғары білікті мамандар деген – еңбекте жоғары деңгейдегі жан-тәнімен берілетін, еңбекті жоғары дәрежеде сырттай және іштей бағалайтын мамандар.

Бұл адами ресурстың тұжырымдамасына да сәйкес келеді. Оның негізі білімнің, біліктіліктің және қиын еңбек рөлі мағынасын қайта қарауда жатыр. Адами ресурстың болжауы бойынша, жеке адамның біліктілігі, алғырлық, білімділік еңбек өнімділігін одан әрі ұлғайтады. Жеке адам ағымдағы кіріс негізінде болашақ кірісті жақсарту үшін салым салады.

Өндіру деңгейі, еңбек шарты мен мәдениеті бойынша бәсекеге қабілетті қазіргі таңдағы өндірістерде және жұмыс орындарында еңбекке қабілеттілердің көбін тиімді жұмыспен қамту экономика өсуінің ұзақ уақыттағы басым бағдарламасының мақсаты болуы керек. Бұл мақсатты жүзеге асыру біліктілікті арттыруды, жұмыс күшінің салалық және аумақтық жұмылдырылуын, еңбек ресурстарының тиімді сипаттамаларына сай жұмыс орыны құрылымы мен көлемінде тепе-теңдік мүмкіндігіне жетуді талап етеді. Өкінішке орай, қазіргі таңдағы экономика жағдайы, инвестицияның төмен деңгейі жұмыс күшінің материалды негізін қайта жандандырудың құрылымы мен көлемі экономиканың қажеттіліктерін қанағаттандырмайды. Жаңа жұмыс орындарын ашуда жұмыс күшінің сапалық және сандық бағасын сирек ескеретін экономикалық қызығушылықтар мен өндірістік қажеттіліктер басым.

18.2 Жұмыс орындарының қозғалысын басқару

Мемлекеттің жаңа жұмыс орындарын ашу үдерісін басқаруы экономика құрылымының қайта құрылуының маңызды құралы болып саналады. Ол жүйе, оның жұмыспен қамтылуы және тиімділігін реформалау негізінде жатыр, ал болашақта – еңбек етуге ниеті барлардың толыққанды және тиімді жұмыспен қамтылуы қажет. Жалпы мемлекеттік және аумақтық деңгейде жұмыс орындарының қозғалысын басқару нарық тетігінің қызметін шарттайтын барлық әлеуметтік-экономикалық сипаттың факторларын ескеруі керек.

Осы факторлардың кешенді есебі реформалау стратегиясының негізгі бөлшегін құраушы ретінде жаңа жұмыс орынын жасайтын мемлекеттік бағдарлама негізіне алынуы қажет. Тек қана негізгі экономиканың макро- және микроэкономикалық даму көрсеткіштеріне жұмыс орындарының қозғалыс көрсеткіштерін қосу үкіметтік органдардың еңбек нарығы жағдайына пассивті қарым-қатынасын жеңуге көмектеседі. Еңбек нарығын қажетті бағытта реттеп, қажетті жұмыспен қамту құрылымының болашағы мен серпінін сәйкестендіруге мүмкіндік

береді. Бұл өз кезегінде, мемлекеттік және жергілікті басқару органдарының қаржылық көмегінің тиімділігін арттырады, өндірістерде жұмыс орындарының сақталуын немесе артуын қарастырады. Олардың дамуы экономика құрылымын қайта құру басымдықтарымен анықталады.

Жұмыспен қамту әлеуетінің тиімділігі еңбек ақы тетігін жетілдіруде жатыр. Жалақының аздығы еңбекке деген ынтаны, қоғамның жоғары өндірістік, шығармашылық еңбегін төмендетеді. Өкінішке орай, жоспарлы-орталықтандырылған экономика жағдайында еңбекақы рөлін ынталандыру ең төменгі деңгейге жетті және қазіргі нарықтық қарым-қатынас қалыптасу кезінде өзінің негізін көрсетпейді. Көп қызметкерлердің ойы бойынша, жалақының жоғарылауы адам қажеттіліктеріне, тауар және қызмет бағаларына сай болуы керек, яғни тиімді еңбек ынтасы үшін емес, ол жалақының жоғарылауы тұрақты түрде жанданып отыратын уақытша ынталандыру ретінде қарастырылады.

Көпшіліктің өмір сүру деңгейінің төмендеуіне байланысты аз ғана уақытта кіріс әкелетін, тиісті білім мен кәсіби дайындықты қажет етпейтін қызметтер беделді болады. Жастар білім мен мамандықтың біліктілігін жинауға ниет етпейді, керісінше жалақысы жоғары жұмысқа бағыт ұстайды. Бұл кездейсоқ құбылыс емес: білікті еңбек қызметкерлері жалақы және жұмыспен қамтылу деңгейі бойынша аз қорғалған әлеуметтік топтар ретінде қалып қойды.

Жасы келгеніне байланысты берілетін зейнетақы көлемінің төмендігі зейнет жасындағы адамдардың өздерін жұмыс күші ретінде ұсыну көлемінің артуына әкелді.

Жалақы да, зейнетақы да адамдардың өмірлік қажеттіліктерін толық қанағаттандыра алмайды, сонымен қатар, жұмыс күшінің сапалы түрде қайта жандануын және өзінің ынталандыру қызметін қамтамасыз ете алмайды.

Жаңа жағдайда еңбекақының жаңа жүйесі қалыптасуы қажет. Ол бойынша жалақы көлемі шаруашылық іскерліктің соңғы нәтижесіне сай болуы тиіс. Қызметкерлердің, ұжымның және қоғамның қызығушылықтарын тиімді түрде үйлестіру керек, шағын ғана қызметкерлер тобы орындайтын жұмысқа қызметкерлердің қызығушылықтарының артуы, ғылыми-техникалық даму қызметкерлері жалақысының жоғары болуы, еңбекақыны беру тетігінің нақтылығы мен қол жетімділігі болғаны жөн. Еңбекақыны төлеу экономиканың интенсивті даму міндеттеріне бағынуы, еңбек өндірісі дамуын ынталандыратын маңызды құралы болуы, өндіріс тиімділігі мен өнім сапасын арттыруға, еңбек тәртібін нығайтуға ықпал етуі қажет.

18.3 Жұмыспен қамту

Қазақстандағы нарықтық экономиканың әлеуметтік бағытталу жағдайында жұмыспен қамтуды реформалау жұмыссыздық мәселелерін шешумен қиылысуы қажет. Қазақстанның еңбек нарығындағы жағдай нарықтық экономикасы бар елдерден өзгеше. Сондықтан да нақты шарттарды ескеретін бірегей шешімдер керек. Осыған орай, еңбектің анық және кешенді есебін құру маңызды рөлге ие – еңбек ресурстарын есепке алу, олардың сандық және сапалық бағасы, жұмыс орындарын аттестациялау, жалпы мемлекет және аумақ бойынша еңбек ресурстарының қозғалысы, адами ресурстарды басқару.

Қажетті ақпараттық база қалыптастыру жұмыссыздар тобын жұмыспен қамту шарттары бойынша қосымшаларды анықтауда негізгі анықтаушы болады. Өзін-өзі жұмыспен қамту да жасырын жұмыссыздықтың нысаны болып саналады, әсіресе, ауылдық жерлерде бұл мәселені шешкен жөн. Жұмыссыздар санын мемлекеттің экономика саласынан бөлініп шыққан жұмыс қолын қайта бөлу арқылы шешуге де болады. Бұл жағдайда, басым бағыттар болып көлік, тұрғын үй құрылысы және қызмет көрсету салалары саналады.

Жұмыссыздық мәселесін шешу барысында құрылыс және көлік жолдарын жаңғыртуды пайдаланудың қолданылуы тарихқа аян. Өткен ғасырдың 30-жылдары АҚШ және Германия осындай кең көлемді жобаларды жүзеге асырды. Бұл жоба жұмыс күшін жұмыспен қамту әдісі ретінде және мемлекет өндірісінің экономикалық жаңғыртылуының тірегі ретінде де қарастырылды.

Жұмыссыздықпен күресте оның жетекші құралы ретінде, оның теріс экономикалық және әлеуметтік салдарының алдын алуда басқарудың барлық сатысында, яғни орталық және жергілікті деңгейінде мемлекеттің белсенді саясаты болуы керек.

Бұл саясат жұмыс күшін дайындау мен қайта дайындау бойынша мемлекеттік орталықтардың тиімді қызмет жасауы, оның білім деңгейінің жоғарылауы үшін бірнеше тармақтар құруға көмектеседі, яғни жалпы алғанда, еңбек ресурстарының сапасын арттыру мен жұмыспен қамтуды жергілікті деңгейге ауыстыру.

Сонымен қатар, жергілікті жұмыспен қамту бағдарламалары жергілікті шаруашылық қажеттіліктерін дамыту үшін тиісті кадрлар дайындығына бейімделу керек, жұмыс күші нарығының қажетті инфрақұрылымының қалыптасуын қамтамасыз ету, әр өңірде жергілікті биліктің, кәсіподақтың, кәсіпкерлердің жұмыссыздық мәселесін шешу үшін бірлесе жұмыс атқаруларын ұйымдастыру. Бірақ, осы орайда, мемлекет еңбек ресурстарының жаңа еңбек жағдайына дайын еместігі байқалды. Талаптардың жоғарылауы, жаңа технологиялар, мамандарды

қайта даярлауға қаражаттың жетіспеуі еңбек ресурстары мемлекеттік саланың өзінің ішінде бейімделудің төмендігіне тап болды. Сондықтан да көп салалы экономика жағдайында еңбек нарығының жұмыс орындарының жаңа талаптарына бейімделуінің жеделдетілуі қажет болды.

Мемлекеттің жұмыссыздықпен күрес шаралары жұмыс күшін даярлау мен жалға алу шығынын толыққанды немесе жартылай өтеу арқылы, дамыған елдердегідей жұмыс орындарын жасау үшін жеңілдік несиелерін бөлетін жеке меншіктің түрлі нысандағы кәсіпорындарында жаңа жұмыс орындарын ашуды ынталандыру мақсатында тиісті салық саясатымен бекітілуі керек. Мысалы, АҚШ корпорациялары жұмыспен қамту бағдарламасы бойынша екі жыл бойы әр алған қызметкері үшін 4,5 мың доллар көлемінде салықтан босатылады.

Еңбек нарығына мемлекеттің араласу қажеттілігі жайындағы ғалымдар мен тәжірибешілердің бірнеше жылдық пікір таласын өмір мен саналы мағына шешіп береді. Өткен ғасырдың 90-жылдарының басындағы «реттеу нарығы» сөзінің анықтамасын берудегі пікірталастар артта қалды. Реформалаудың бірнеше жылдарындағы нарықтың сәтсіз тәжірибесіне негізделген, дамыған елдер жетістігіне сыни назар аудару негізінде айқын және прагматикалық әдіс жеңеді: әлеуметтік саясат және еңбек заңнамасы арқылы халықты тиісті әлеуметтік қорғаумен қамтамасыз етуге шақыратын, мемлекеттің реттеуші қызметін сақтау керек.

Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, қазіргі еңбек нарығы өз бойында нарық тетігі мен көптеген реттеуші институттар қиылысқан жұмыс беруші мен жалдамалы жұмыскер арасындағы қарым-қатынастың қиын жүйесін көрсетеді. Осы салада тепе-теңдікке жету мемлекеттік басқару мен өзін-өзі реттеудің бірігуі негізінде қамтамасыз етіледі.

Мемлекет еңбек нарығына, ең бірінші кезекте көптеген экономикалық тетіктер арқылы ықпал етеді:

- еңбекақыны реттеу;
- кәсіпкерлікті ынталандыру;
- оңтайлы салық, бюджет, несие саясатын жүзеге асыру.

Сонымен қатар, мемлекет халықты әлеуметтік қорғайды, мәжбүрлі жұмыссыздық жағдайында әлеуметтік гранттармен қамтамасыз етеді.

Қазіргі таңда дамыған елдерде мемлекет ұлттық кірістің үштен бір бөлігін адамдардың әлеуметтік қажеттіліктерін қанағаттандыру үшін қайта бөледі.

Жұмыс күшін бөлу және қайта бөлу үдерісіне ықпал етудің маңыздылығын құрайтындар мемлекеттік басқару саласынан тыс қалады:

- оның сапалы сипаттамасы;
- сұраныс және ұсыныс серпіні;

- жаңа жұмыс орындарын жасау;
- кіріс деңгейі;
- еңбекке ынталандыру жүйесі.

Осы жағдайлар еңбек нарығын нарықтық экономиканың әлсізі элементтеріне айналдырады. Оның ең шиеленіскен түйіні болып саналады.

Қазіргі таңда жеке меншік түрлерінің өзгеруі, экономикалық құрылымдардың қайта құрылуы, экономикалық өсу мен тұрақтылық алғышарттарын жасау еңбек әлеуетін тиімді пайдалануға, жұмыс күшін қайта бөлуге, жұмыс орындарының тепе-теңдігіне және еңбек нарығындағы ұсыныс көлеміне тікелей байланысты. Өзінің субъектілерінің еркін экономикалық таңдауын негіздеген еңбек нарығы кәсіпкерлік бастамалардың дамуына, ерекше шешімдер мен әдістердің шығармашылық ізденісіне, атқарушы тәртіп пен еңбек белсенділігінің жоғарылауына, еңбекке жаңа ынталандыруды қалыптастыруда өз септігін тигізіп, қызметкер іс-әрекеті мен экономикалық сананы түбегейлі өзгертеді.

Нарық жағдайында әлеуметтік-еңбектік қарым-қатынастар субъектілерінің экономикалық еркіндігінің кеңеюі салдары негізінде мемлекеттің еңбек кепілдіктері әлсірейтіні сөзсіз. Іскерлік түрлеріне қатысты, сонымен қатар, тұлғаның еңбек іскерлігіне араласуында жұмыспен қамту шекарасы шегіне жеткен қозғалыста болады. Бұл өзін-өзі жұмыспен қамтудың, шағын және орта кәсіпкерліктің, жеке қосалқы шаруашылықтың, әр түрлі дәстүрлі емес шаруашылықтың дамуын ынталандырады. Бірақ, еңбек нарығының жасампаз экономикасы мен әлеуметтік әлеуеті оны қалыптастырушы шарттар арқылы толыққанды ашылады: жұмыспен қамту, халық кірісі мен еңбекке ынталандыру саласында сындарлы және салиқалы саясатты жүзеге асыратын мемлекеттік басқарудың нағыз қызметі.

Бақылау сұрақтары:

1. Еңбек нарығының қандай элементтері бар?
2. Еңбек нарығындағы құрылымдық өзгерістер шарттары.
3. Мемлекеттің еңбек нарығына ықпал ететін экономикалық тетіктері.
4. Еңбек нарығындағы білімнің рөлі.
5. Нарықтық экономиканың әлеуметтік бағытталу жағдайында жұмыспен қамту мәселелері.
6. Жұмыс күшін бөлу және қайта бөлу үдерісіне ықпал етудің маңыздылығын құрайтындар.

19. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ АҚПАРАТТЫҚ ТЕХНОЛОГИЯЛАР

19.1 Мемлекеттік құрылымдар мен қоғам арасындағы байланыс

Бұрыннан келе жатқан қоғам мен билік қарым-қатынасының мәселесі жаһандық ақпараттандыру мен ашық коммуникация кезінде өзге мазмұнға ие бола бастады. Себебі, биліктің қоғаммен байланысы кез келген саяси режимде болады, онсыз болуы мүмкін емес және билік пен басқару қарым-қатынасы болмайды. Бұл қарым-қатынас айырмашылығы деспотия мен авторитаризмнің тоталитарлық жүйесінде биліктен қорқу мен бағыну негізінде жүреді және керісінше, демократиялық режимде билік азаматқа еркін серіктес ретінде және мемлекет пен қоғамды басқарудағы тең құқылы мүше ретінде қарайды.

Мемлекеттік басқару үдерісі қоғам мен мемлекет қарым-қатынасының демократиялануын, мемлекеттік құрылымдар мен азаматтар мүддесін қорғайтын қоғамдық институттар арасындағы жүйелі түрдегі диалог барысында сенім және келісім жағдайларын жасауды көздейді. Мемлекеттік аппарат пен қоғамдық ортадан шығатын ортақ кері байланыс динамиканың өсуімен, мемлекеттік басқару жүйесіне әлеуметтік ортаның көбеюші талаптары мен өзгеруімен сипатталады. Ұйымдастырушылық тұрғыдан алғанда, осындай екіжақты ақпараттық байланыс әлеуметтік болмыс шарты кезіндегі өзгеріп жатқан оқиғаларды болжау және мониторинг жасау, болып жатқан өзгерістерге дер кезінде және сәйкес келетін іс-әрекет ету, тиісті басқарушылық ықпал жасау үшін қажет. Мемлекеттік басқару жүйесінің өзіне тән қауіп жөнінде «алдын ала хабарландыру» тетігі жұмыс жасайды, яғни қажет емес әлеуметтік салдарды болдырмау үшін қызмет жасайды.

Мемлекеттік құрылымдар мен қоғам арасында қарым-қатынас орнату сыртқы және ішкі ортаны қалыптастыруға өз септігін тигізеді. Ол өз кезегінде, мемлекеттік органдар қызметі үшін тиімді жағдай жасап, билік-басқару қарым-қатынасында кері байланыс жасаушы қызметін атқарады.

Әлеуметтік-коммуникативті қарым-қатынас (ағыл. public relations – көпшілікпен қарым-қатынас, сыртқы байланыс) ұйымдастыру құрылымдарының қоғаммен байланысы үдерісі кезінде қалыптасып, соның ішінде мемлекеттік құрылымдардың қоғаммен байланысы негізінде, ғасырлық тарихқа ие әлеуметтік дамыған мемлекеттер қызметінде маңызды құбылыс болып саналады [Имидж госслужбы, 1990]. «PR» аббревиатурасы – өзара түсінікке және өзара қарым-қатынас мақсатында қоғаммен байланысты орнатуға, реттеуге, дамытуға

бағытталған мемлекеттік және өзге органдар, ұйымдар мен мекемелер қызметінің ағылшын-американдық атауы.

«PR» атауында қоғаммен байланыс түсінігі мемлекеттік басқарудың субъектісі мен объектісі түрлі полюсі және бөлінген антогонистік субстанция ретінде өмір сүрмей, керісінше, қоғамдық қарым-қатынас мүшелерінің өзара байланыс негізінде өмір сүруін қамтамасыз етуді көздейтін әлеуметтік коммуникацияның әдісін ойлап табу қажеттілігінен туды. «PR» мағынасының жайылуы – әлемдік үрдіс. Сондықтан да, білім саласы мен қызмет іскерлігі ретінде батыс елдерінде тығыз қалыптасқан қоғаммен байланысқа негізделген таралымға ие, сонымен қатар, мемлекеттің өмір сүру кеңістігіне де таралады.

Соңғы кездегі отандық мемлекеттік басқару жүйесін қазіргі жағдайға сай өзгерту үдерісі шетелдік тәжірибелерді есепке алу негізінде жүріп жатыр. Алғашқы кездері жеке компанияларды басқару үдерісінде пайдаланылған тиімді басқару әдістер мен технологиялар тәжірибелерін қабылдауға мүмкіндік берді. Бір жағынан, соңғы кезде адамдардың әр түрлі саладағы қызметін әлеуметтік-психологиялық басқару әдісінде саяси рөл дәрежесі өсті. Білімпаздық, мамандардың біліктілігі, ұлттардың араласуы мен қоғамдық өмірдің негізгі саласының жаһандануының өсуі, мемлекеттен басқару әдістерінде қиын, әрі шебер әдісті пайдалануды талап етеді. Бүгінгі таңда жағдайды басқару үшін адамдардың іс-әрекетін басқару жеткіліксіз. Қоғамдық сананы және рухты қалыптастырып, олардың танымына, сезіміне ықпал ету керек.

Мемлекеттік органдарға басқару қызметін тиімді атқару үшін мемлекет ісінде азаматтардың қызығушылығын көрсететін, барлық еркіндік пен заңдарды белсенді түрде пайдаланатынын білдіретін қоғамдық қолдау керек. Қоғамның қолдау көрсетуі тұрақты түрдегі мемлекет пен қоғам арасындағы шынайы диалог негізінде ғана жүзеге асады. Қоғамда қызмет етуші, ақпаратты өркениеттің кемелденуі деңгейіне жеткен әлеуметтік-коммуникативті әл-ауқат кеңістігінің қалыптасуы кез келген ұйымның саналы түрдегі қажеттілігі болып саналады. Мемлекеттік басқаруды осындай тұрғыда қарастыру әр түрлі нысаналық коммуникацияны (сайлаушылармен, бұқаралық ақпарат құралдарымен, саяси партиялармен, қоғамдық бірлестіктер мен қозғалыстармен, діни ағымдармен, кәсіптік одақтармен, кәсіпкерлік құрылымдармен, лоббистермен, салымшылармен, несие берушелермен, халықаралық ұйымдармен және т.б.) орнату мен пайдалануды болжайды.

Жұртшылық – қоғамдық ережемен және белгілі бір қызмет бойынша осы немесе өзге де кеңістікте бірлескен адамдардың тобы немесе ортасы. Қоғам тудыратын және жасайтын қызығушылықтарды, қажеттіліктерді, мұқтаждықтарды, сұраныстарды түсініп және осының негізінде қоғамдық өмірде кез келген сұрақтарға байланысты қоғамдық

сананы білдіреді. Мұғалімдердің жалақысын кідіртуге қарсы шығатындар, өз құқығын қорғайтын кәсіподақ мүшелері, көшелік демонстрациялар, фалеристер клубы немесе ғалымдар кеңесінің мүшелері, қарттар ұйымдарының өкілдері немесе спорт қоғамының фанаттары – осы топтардың бәрі белгілі жағдайда жұртшылықты құрайды.

Мемлекеттік басқару жүйесіндегі жұртшылықпен байланыс – бұл нысаналық бағытталған мемлекеттік аппарат құрылымының (органдар, ұйымдар, мекемелер) азаматтармен және қоғамдық институттармен байланысы. Оны болып жатқан шешімдер мен әр түрлі іс-әрекеттерге қатысты қоғамдық ортаның қарым-қатынасын бағалауға мүмкіндік беретін, шынайы жүргізіліп жатқан және жарияланған саясатпен теңестіретін, жүзеге асырылып жатқан бағдарламаларды қоғам қызығушылығымен сәйкестендіретін, қоғамдық ойды қалыптастыру үшін кез келген мәселе бойынша жаппай көпшілік сананы қалыптастыратын, тиісті қолдау көрсетіп, оны жүзеге асыратын бұқаралық билік пен басқаруды жүзеге асырып жатқан ақпараттық-коммуникативтік қызмет ретінде қарастыруға болады.

Билік құрылымы үшін осы басқару қызмет ерекше өзекті болып саналады, себебі халықты ақпараттандыру қызметінің тиісті дәрежеде болмауы, көп жағдайда, билікке қатысты қарым-қатынасты қалыптастыратын әр түрлі теріс жорамалдардың таралуына әкеледі. Сайлаушылар парламенттің және жергілікті өкілетті билік органдарының қалай жұмыс жасайтынын, олардың мүддесін қалай қорғайтынын білгісі келеді және білуге тиіс. Сайлаушылар олардан сайлау алдында берген уәделері, жарнамалары және алға қойған жоспарларының жүзеге асырылуы жайында есеп талап ете алады. Билік құрылымдары алдында мемлекеттік аппаратты азаматтар мен ұйымдарға жақындату, оның жұмысын ашық қылып және жұртшылықпен қарым-қатынасты нығайту, бірнеше байланыс орнатып, адамдардың билік іс-әрекетін дұрыс түсінуі мақсатында олармен тікелей диалог орнату міндеті тұр.

19.2 Мемлекеттік басқаруда «PR» технологиясын қолдану

Мемлекеттік басқаруда жұртшылықпен байланыс жүргізіліп жатқан іс-шараға әлеуметтік ортаның тиімді қарым-қатынасын орнату жалпы заңдылық негізінде құралады. Жұртшылықпен байланысты қолдау үшін қарым-қатынас дауқымының әр түрлі технологиясы бар: шағын ортамен байланыс орнатудан бастап, аудитория саны шектелмеген жалпылама коммуникация әдісіне дейін. Бұл жерде өзге салаларда қолданылған технологиялар (сауда, туризм, шоу-бизнес және т.б.) пайдаланылады. Бірақ, «PR» кәсіпкерлікті басқарудың тетігін басқа жерге қолдану – көшіру, мысалы, мемлекеттік басқаруда жарнамалық тәсілді қолдану

қарапайым технологияландыруға әкеп соғады, жүйенің қызметін бұзады. Кең мағынада қарастырғанда «PR» ортасы болып басқару объектісі – қоршаған орта – өзінің атрибут мазмұнымен сипатталады. Сондықтан да, билік өкілдерінің азды-көпті бағынушылармен қарым-қатынасының дамуын болжайтын, «PR» қоғамдық өмірді басқарудың маңызды бөлшегінің бірі. Бағынушыларға қажетті ақпаратты беру, түсіндіретін материалдарды тарату, қоғамдық ойды зерттеу және т.б. «PR» қолдану – қоғамдық санаға ықпал ете отырып, қоғамдағы мақсатты топтан қажетті іс-әрекетті ала алады.

Қоғамдық пікір – жұртшылыққа маңызды мәселелер бойынша түсініктер және бағалаудың байланысы негізінде сипатталатын қоғамдық массалық таным [Козбаненко, 2002]. Ол стихиялы түрде пайда болып, өзгереді (тәжірибе, дәстүр, болжанбаған оқиғалар негізінде және т.б.), сонымен қатар, мақсатты қалыптасып, ұйымдасқан түрде пайда болады. Ол жалпы қоғам көлемінде де, әлеуметтік топтар көлемінде де жұмыс жасайды. Ол оң, теріс, бейтарап болуы мүмкін және т.б. Ол қоғамдық оқиғаларға, әр түрлі әлеуметтік топтарға, ұйымдарға, жеке тұлғаларға қатысты ашық және жабық қарым-қатынасты ұстанады. Ол кез келген сұрақ бойынша қолдау немесе сынау ұстанымында болады және жеке адам, әлеуметтік топтар мен институттар іс-әрекетін реттейді, белгілі бір қоғамдық қарым-қатынас нормаларын орнатады.

Қоғамдық пікірдің белсенділігі мен маңыздылығы қоғам құрылымының мазмұнымен, даму деңгейімен, мәдениетімен, демократиялық институттарымен және еркіндікпен анықталады. Бұқаралық қоғамда оның үйреншікті каналдары мен нысандары ретінде билік органдарының сайлауы, заң, атқарушы және сот жүйесінде, бақылау қызметінде көпшіліктің қатысуы, баспасөз және өзге де әлеуметтік коммуникация түрлері, жиналыстар, бұқаралық шерулер және т.б. алға шығады. Әсіресе, жалпы мағына беретін ақпаратты жасайтын және тарататын бұқаралық ақпарат құралдарының ролін атап өткен жөн (баспасөз, радио, теледидар, ғаламтор және т.б.). БАҚ – заң, атқарушы және сот билігімен қоса мемлекеттік басқару жүйесінің «төртінші билігі» ретінде қоғамдық статуска ие. Қоғамдық саяси іс-шара (митинг, демонстрация және т.б.) негізінде саяси, экономикалық және өзге топтар мүшелерінің айтқан сөздері де кеңінен таралады немесе референдум нысанына ие, қандай да бір сұрақты жалпылай талдау, халық топтары арасынан таңдамалы түрде сауалнама жүргізу және т.б. Маңыздылығымен және өзектілігімен қоғамда ерекше қызығушылық тудыратын деректерге және оқиғаларға қатысты айтылған ойлар ғана объект ретінде алға шығады.

Жүргізілген бағалау, сараптамалық, бақылау және реттеушілік қызмет негізінде қоғамдық сана ең соңында басқару мақсатының

жетістігіне айнала алады. Мысалы, басқару шешімдері үдерісінің орындалуын бақылау. Осылай, қоғамдық сана маңызды шешімдер қабылдау үдерісіне араласып, мемлекеттік басқарудың белсенді субъектісі ретінде алға шығады. Белгілі мағынада мынадай қорытынды жасауға болады: қоғамдық сана сезімталдығына (оны тыңдайды және онымен санасады) сай мемлекеттік билік демократиясына және басқаруға әсер ететін фактор болып саналады.

Дәстүрлі түрде екі ақпараттық ағын басым түседі: «жоғарыдан» – билік органдарынан шығатын – «тікелей байланыс» және «төменнен» – биліктің күшіне әсер ететін қоғамның «кері байланысы». Мемлекеттік басқару кезінде әлеуметтік қарым-қатынастың технологиялық дамуы қолайлы орта қалыптастыратын, әлеуметтік кеңістікті толтыратын барлық ақпараттық ағындар «ортасының» бірлестігімен сипатталатын коммуникацияның жетілген әдістерін алға шығарды. Нәтижесінде, мемлекеттік құрылымдар бастамасы бойынша немесе белгілі бір мүддені көздейтін жұртшылықтың тиісті сұранысы бойынша ақпараттың атаулы түрде берілуі әлеуметтік-коммуникациялық қарым-қатынасты қалыптастырады.

Мемлекеттік ұйымдар мен жұртшылық арасындағы ақпараттың алмасуын басқару олардың ерекшеліктерін, әр түрлі коммуникациялық ықпал ету ерекшеліктерін білуді қажет етеді.

Мемлекеттік басқарудағы коммуникация түрлерін шартты түрде мына топтарға болуге болады:

1) *сыртқы* (ұйым шекарасынан шығатын, мысалы, Президенттің халыққа жолдауы, БАҚ-қа жіберілетін баспасөз хабарламасы, үкіметтік хабарламалар, «ашық есік күндері»);

2) *ішкі* (ұйым ішінде жүзеге асырылатын, мысалы, ведомствалық ақпарат бюллетені, сарапшылар кеңесі, ішкі радио мен теледидар, селекторлық кеңестер, бөлім қызметкерлерінің кеңестері);

басқару құрылымы мен мемлекеттік орган қызметкерлеріне сәйкес:

3) *көлденең* (дәрежесі бірдей тұлғалар арасында);

4) *тігінен* (бастық пен бағынушылар арасында);

5) *вербалды* (сөздік) – тәжірибеде маманданған түрде жаза алатын және сөйлей алатын. Мысалы, көпшілік алдында сөз сөйлеу, радио бағдарламасы үшін мәтіндік хабарлама;

б) *ауызша емес* (сөзсіз), мысалы, дене қимылы, ымдау, сыртқы келбет, қоршап тұрғандар (интерьер), ресми қабылдаулар, дөңгелек үстелдер, соның ішінде БАҚ-ты сипаттайтын. Олардың ерекшеліктерін ескеру, бірінші кезекте, тәжірибелік сипат үшін керек.

Адамдар қажеттіліктерінің әлеуметтік табиғатын да ескеру маңызды. Дәлелденген сараптама мен адам психологиясын білу негізінде, адам санасына әсер етпей, сана астарына ықпал етіп, «PR» технологиясының

барлық тәсілдерін пайдаланып, адамдардың қажеттіліктері мен көңіл-күйлеріне әсер етіп, оларды белгілі бір іс-әрекетке итермелеуге, мысалы, белгілі бір саяси көшбасшыға дауыс беруге болады. Бұдан басқа, адамдар арасындағы әмбебап қарым-қатынас тетігін де дұрыс түсіну керек. Қарым-қатынас кезінде бірін-бірі тану қызмет, еңбек, білім, шығармашылық ақпаратымен алмасу және т.б. жүреді.

Қарым-қатынастың түрлері:

- тікелей (бетпе-бет жүздесу);
- жанама (техникалық құралдарды пайдалану арқылы – хат жазу, телефон, ғаламтор);
- өзара (сөйлесу, әңгімелесу);
- бір жақты (радио дикторының монологы);
- тұлғааралық (екеуара немесе топта);
- жалпылай (көптеген аудиторияға жалдау) болуы мүмкін.

Ақпараттық ағынның көбеюі, ортақ қызығушылық тудыратын сұрақтар бойынша мемлекет пен қоғамның тұрақты түрдегі байланысының қажеттілігі мен маңызы мемлекеттік органдар құрылымында қоғаммен байланыс бөлімінің пайда болуына себеп болды. Бірақ, мемлекеттік органдардың қоғаммен тығыз қарым-қатынас орнатуы ұзақ уақытты алады. Оны жүзеге асыру үшін батысеуропалық елдердің өзінде ондаған жылдар керек болды.

Мемлекеттік органдар мен оның құзыреттілігі жүретін сала ерекшелігіне байланысты осындай бөлімдер үш түрге бөлінеді:

Бірінші үлгіге жұртшылықты мемлекеттік органдар қызметі жайлы ақпараттандыру жатады. Бұл міндетті баспасөз қызметі, БАҚ, саяси партиялармен және қоғамдық ұйымдармен байланыс орнату бөлімі атқарады. Осы бөлімдер тарататын ақпарат біржақты мазмұнға ие, себебі үгіт-насихат әдісі арқылы оңтайлы бейнені қалыптастыру негізгі мақсат болып саналады. Оны «асимметриялық» деп те атайды, себебі, бұл жерде, қоғам тарапынан кері байланыс іс-әрекеті жасалмайды. Ақпараттық ағынның біржақтылығы бұл қызметті толыққанды атқаруға мүмкіндік бермейді және қоғамның демократиялық үмітін ақтамайды.

Екінші үлгі өз қызметі жайында оң көзқарасты тарату мақсатында баршаға танымал үгіт-насихат әдістері мен тәсілдерін пайдаланып қана қоймай, осы сәтте мәселе бойынша қоғамның белгілі бір бөлшегіне бағыттталып, оларды көндіре алатын арнайы әдіс-тәсілдерді пайдаланады. Бұл үлгіні «екі жақты асимметриялық» деп атайды, себебі мемлекеттік органдарға қаншалықты тиімді болатынын ескеріп, тараптардың әсер етуі есепке алынады.

Үшінші үлгі мемлекет тарапынан қоғаммен қарым-қатынасты жақсарту мақсатында жүйелі түрде ақпараттандыруды ғана көздемейді, сонымен қатар, дер кезінде дау-дамайдың алдын алуға және өз қызметін

қоғам қызығушылығына сай үйлестіруге бағытталады. Оны «екі жақты симметриялық» деп атайды, себебі мұнда демократиялық қоғамның мүддесіне сай келетін әдістер қолданылады. Бұл үлгі этикалық болып саналады, себебі билік қоғам тарапынан тиімді емес және жете білмейді деген айыптауларға ұшырамайды. Мұнда билік тұрақты, қоғамдық диалогқа ашық. Егер де сайлау мақұлдаған халық сенімін ақтамаса, онда толыққанды пайдаланып, осы үлгіге сүйене алады. Сондықтан да осы үлгі жайында орыс дипломаты және ақыны *Ф.И.Тютчевтің* айтқан сөзі орынды: «Кейде қоғамдық сананы қорытындыға итермелемей, өз алдына дамуына мүмкіндік берген жөн; жұмсақ қысым жасау аз қарсылықты тудырады».

Мемлекеттік органдарда «PR» қызметінің негізгі бағыттары мыналардан қалыптасады:

- жұртшылықты мемлекеттік органдар қызметі жайында, қабылданған шешімдер негізі жайында ақпараттандыру;

- қоғамдық сана мониторингі;

- аумақтық қарым-қатынас;

- қоғамдық-саяси үдерісті сараптау және болжау;

- адамдарда азаматтық ұстаным, азаматтық ағартушылық және қатыстылық сезімін тудыру;

- мемлекеттік органдар мен мемлекеттік қызметтің оң бейнесін қалыптастыру, басқарушылардың және өзге де лауазымды тұлғалардың кең танымал болуы жайында қамқор болу.

Бұл жерде коммуникацияның әр түрлі құралдары пайдаланылады:

- БАҚ;

- ғаламтор желісі;

- үгіт-насихат акциялары;

- қоғамдық ойдың қалыптасуына ықпал ететін технологиялық құралдар;

- паблисити;

- имидж және т.б.

19.3 Паблисити және имидж

Паблисити (ағыл. publicity – жарнамалы түрде танымал болу, әйгілі болу) – оңтайлы тұрғыдан танымал болу және ұйымның оның жұмысшылары мен қызметін жұртшылық алдында мойындауы. Сонымен қатар, паблисити – бұл қалыптасқан ой, ол мемлекеттік органдардың негізгі қызметімен, өзі қызметтес болғандардың пікірі, «PR» құралдары негізінде қалыптасады. Өзіне бірнеше құрамдастарды қамтып, мемлекеттік қызметкер имиджіне, мемлекеттік орган, мемлекеттік қызмет түріне бөліне алады.

Имидж (ағыл. image – бейне, кескін) – кез келген тұлға мінезінің белгілі бір құндылықтарын алға шығарып, жарнама және жұртқа танымал ету мақсатында біреуге эмоционалды-психологиялық ықпал етуге шақыратын мақсатты түрде қалыптасқан бейне [Имидж госслужбы, 1996]. Ол материалды және рухани басымдыққа ие болуға мүмкіндік береді. Мемлекеттік қызметкер имиджі мамандық имиджі мен нақты шенеунік имиджінен құралады. Оны қалыптастырудың негізі болып мамандықтың іскерлік қасиеті саналады, ал имиджді дербестендіру жеке қасиет негізінде жүзеге асады. Мемлекеттік орган имиджі осыған дейінгі барлық тәжірибе (өз құзыреттілігін жүзеге асыру барысында жеткен нәтиже) негізінде қалыптасады.

Паблицити имиджге қарағанда кең аудиторияға арналып, сыртта жұртқа танымал болып, БАҚ-ты пайдалану арқылы қалыптасады. Имидж шағын ғана аудиторияға танымал болып, аз көлемде БАҚ-қа сүйенеді. Жарнамалық әдістер негізінде паблицитидің қалыптасуы мен «PR» құралдарының имиджді қолдауының басты айырмашылығы – олар арзан, үлкен сенімге ие, себебі объективті жаңалық ретінде қабылданып, нарықта өзіне-өзі жарнама жасамайды (саясаткерлер немесе мемлекеттік сала).

Өз жұмысында «PR» қоғамдағы күштердің конструктивті қарым-қатынасына көмектесетін, оның оңтайлы дамуын көздейтін (бағыттылық, тұрақтылық, қол жетімділік, шынайылық, мерзімділік, жариялылық, этикалық) *коммуникация қағидатын* ұстану керек.

Мемлекеттік органдар үшін мемлекеттік басқару кезінде тек қана қоғам іс-әрекетіне және әлеуметтік топтағы адамдар қызметіне әсер етіп қана қоймай, сонымен қатар, мәдени басқару қарым-қатынасын қалыптастыру маңызды болып саналады.

Мемлекеттік басқару кезінде мәдени-іскерлік қарым-қатынасының мынадай түрлерін бөліп көрсетуге болады:

- ұлттық (бір мемлекет деңгейінде);
- аймақтық (мемлекет немесе әлемдік аймақ деңгейінде);
- халықаралық (халықаралық қатынастарда).

Әр деңгейдегі әлеуметтік топтың өзіндік бағыт, қарым-қатынас құндылықтары жүйесінің және іс-әрекет нормалары қалыптасқан іскерлік мәдениеті бар. Ақпараттың жаһандануы және мемлекетаралық коммуникация кезінде ұлттық және аймақтық іскерлік мәдениет өзіне тән ерекшелігін сақтап, жаһандық іскерлік мәдениет бағытында дамып жатыр.

Мемлекеттік басқаруда мәдениет, негізінен, мемлекеттік істерді шешу бағыты мен олар жайында мінсіз түсініктің жиынтығы ретінде немесе басқару қызметінде жүзеге асқан құндылықтар мен ұстанымдар ретінде сипатталады. Ол қиын, бірнеше деңгейден тұратын, ішкі қарама-қайшы әлеуметтік-рухани құбылыс. Адамның жетекші саяси құндылықтары негізінде түрлі стандарттары мен басқару іскерлігінің

дәстүрлерін басшылыққа алу қабілетін көрсетеді. Сондықтан да, *мемлекеттік басқару мәдениеті* – бұл басқару жүйесінің әлеуметтік бөлшегі ғана емес, әр түрлі жағдайларда кездесетін билік-басқару қарым-қатынасы бойынша адамдардың нақты нысанда араласуын көрсететін бірегей мазмұнының жиынтық түсінігі [Заренок, 1990]. Қоғамдық өмірдің барлық саласына әсер ететін рухани құбылыс ретінде ол биліктің ұйымдасуымен, қоғамдық қарым-қатынастың демократиялық деңгейімен, өркениеттілігімен және адамгершілігімен анықталады. Мемлекеттік билік мәдениетінің толыққанды мазмұны оның әлеуметтік бағытымен анықталады, сонымен қатар, адамдар арасындағы қарым-қатынаста, еңбекті басқару шартында рухани-психологиялық климатқа әсер беретін басшылықтың жеке мәдениеті мен стилі негізінде анықталады.

19.4 Мемлекеттік ұйымдардың мәдениеті

Мемлекеттік ұйымдардың мәдениеті өзі жүзеге асыру барысында мемлекеттік институттарды пайдаланып, басқарудың жеке субъектілері ретінде алға шығатын және билік өкілеттігін иеленушілердің қызметін сипаттайтын әдеттегі нысандар жиынтығы ретінде қарастырылады. Мемлекеттік ұйымдардың мәдениетін жасау мен көрсетудің басты тетігі мемлекеттік қызметкер лауазымы дәрежесіне ие адамның жеке дербес тұлғасы (мемлекеттік билік сатысында лауазымды орынға ие және қиын әлеуметтендіру жолынан өткен тұлға). Өз кезегінде, **билік мәдениеті**, әрқашан биліктің құқықтық тепе-теңдігі мен оның мемлекет қызметінде іске асуын, оның құрылымы мен лауазымды тұлғаларын көрсетеді. Сондықтан да, мемлекеттік қызметкердің тұлғалық рухани байлығы дәстүр құндылықтарын игеру арқылы енгізілетін баға жетпес білім ретінде қарастырылады.

Руханилық, мәдениет, зиялылық қазіргі таңдағы мемлекеттік қызметкердің кәсібилігінің құнды сипаттамасы. Қоғамдық орта алдында лайықты қызметкер бейнесін жасауы керек. Осы немесе басқа да кәсіби қызмет кезінде пайда болатын әр ұйым, мекеме мен мамандық ерекшелігі және дәстүрлі қарым-қатынас кезінде пайда болатын іскерлік осы ортаға сай іс-әрекет нормаларын жасайды. Олар **әкімшілік этика** талаптарында жазылады – адамдарға сырттай сый-құрмет көрсететін, басқарушылар мен бағынушылар арасында бірін-бірі түсінуге жағдай жасауға көмектесетін, бір-біріне деген құрметті білдіретін адамдармен жұмыс жасау тәртібі мен нысандарының жиынтығы.

Мемлекеттік басқаруда жалпы мәдениеттің сыртқы көрінісінің бір бөлшегін **мемлекеттік этикет** құрайды: рәсімдерді қатаң түрде бақылаумен сипатталатын және бұл рәсімдерді сақтауда белгілі ресми іс-әрекет нысаны маңызды орынға ие болып, қызметтік қарым-қатынастың маңыз-

ды деген жақтарын реттейтін іс-әрекет тәртібінің жиынтығы. Ол мемлекеттік маңызы бар жағдайларда лауазымды тұлғалардың дәрежесіне сай олардың ресми іс-әрекетінің егжей-тегжейлі дайындалуы (делегация қабылдауда, келіссөз жүргізу барысында, хаттамалармен алмасқанда және т.б.).

Әкімшілік этикадағы адамгершілік және өнегелілік, мәдени қарым-қатынас мәселесі тек қана мемлекеттік басқару қызметінде ғана емес, сонымен қатар, өндіріс, әлеуметтік, сауда және өзге де салаларда кәсіби қызметтің оңтайлы шарты болмаса да, қажет болып саналады. Мемлекеттік ұйымдар мәдениеті саяси ойлау мен билік-басқару қызметінде жалпы қолдауға ие болған нормаларды шенеуніктер қаншалықты меңгергенін, тәжірибені қабылдағандығы, осы уақытта билік жүйесінде қалыптасқан дәстүрді, қабылданған нормалар бекіткен басқару жүйесін, азаматтардың мемлекетпен, билік институттары мен басқару құрылымдарымен қарым-қатынас үлгісі мен құндылықтарын қаншалықты игергенін көрсетеді. Мәдениет мемлекеттік басқару жүйесінде қоғам өмірін рухани ұйымдастырады, қоғамдық топтар мен мемлекеттік қызметкерде бірлесу сезімін және сәйкестікті тудырады.

Бүгінгі таңда барлық жерлерде азаматтармен және кәсіпкерлермен жұмыс жасауда «қағаз» технологиясын қолдану, азаматтар мен шаруашылық жүргізуші нысандар үшін де, сондай-ақ мемлекеттік органдар үшін де кең ауқымды уақыт пен ресурстың ешқандай нәтиже бермейтін шығындары көлемінің өсуіне алып келеді.

19.5 Ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану

Ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану мемлекет пен оның азаматтары арасындағы өзара байланыс желісін едәуір кеңейте түседі, осы өзара байланыстың сапасын арттырады, және де әрбірінің қызығушылығы ескеріліп, өзара түсіністік негізінде қалыптасқан және ортақ жасампаздық мақсаттарға ұмтылған азаматтық қоғамның беріктігін нығайта түседі.

Ақпараттарды іздеу және алу. Желідегі ыңғайлы түсінік, барлық мемлекеттік билік туралы толық, дәл және өзекті ақпараттар қажетті ғаламторда орналасқан, бұл ақпараттарды іздеу үдерісін едәуір жеңілдетте түседі, сұрақтарға жауап беруге мәжбүр болған шенеуніктердің уақыты үнемделеді және жіберілген қателіктер саны азая түседі.

Азаматтар мен ұйымдардың мемлекеттік билікпен өзара байланысы. Берілген қызмет түрі азаматтар мен ұйымдарды ғаламтор арқылы қажетті анықтамаларды сұрап білуі және алуы немесе рұқсатқа қол жеткізуі, сонымен бірге заңда қарастырылғандай мемлекеттік басқару

органдарына есеп беруі сияқты қызмет жиынтығымен қамтамасыз етеді. Сонымен қатар, сұраныс жағдайын көру мүмкіндігі де орын алады.

«Бір терезе» қағидаты барлық деңгейдегі мемлекеттік билікпен өзара байланыста болу үшін енгізудің бір орталықта болғанын дұрыс деп санайды. Бұл үшін сұраныстар мен есептерді мемлекеттік биліктің өкілетті органдарына автоматты түрде бағыттап отыратын жүйе қажет және де мемлекетті азаматтар мен кәсіпкерлік қызметі үшін құрылған біртұтас «провайдер» ретінде қарастыру керек.

Бұл мақсаттарды «Мемлекеттік билік органдары порталы» құжатында сипатталған *ғаламтор-порталы* идеологиясы жүзеге асырады.

Өзекті құжаттарды әрдайым жариялап отыру мен сұраныстардың барысын бақылауға байланысты әр түрлі мекемелердің құжат айналымы автоматтандырылған жүйесінен алынған ақпараттар қажет болып тұрады. Сол себепті, ақпараттың көпшілікке қол жетімді болуы үшін автоматты түрде экспортқа шығарылуы тиіс.

Билік органдары арасындағы өзара байланыс тиімділігі. Қазіргі кезде мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару орындарында қабылданған қағаз құжаттарымен алмасу өте баяу жүргізіліп, келіп түскен құжаттарды тіркеуге, шығыс құжаттарын жеткізуге мәжбүр болған курьер және пошта жұмысы, экспедиция мен кеңсе ісі қызметі ресурсын елеулі шығындарға ұшыратып отыр.

Егер де мекемеде автоматтандырылған жүйе қалыптасқан болса, онда жоғарыда аталғандардың қатарына құжат туралы ақпаратты енгізу және құжаттар базасы жүйесіне орналастыру үшін мәтінді сканерлеу де қосылады.

Көбіне құжатты жөнелтушілер қабылдап алған екінші жақтың құжатты қабылдауы мен тіркеуіне байланысты үдерісін бақылай алмайды.

Егер де шығыс құжаттың автоматтандырылған жүйеге енгізілу үшін қайта дайындалатынын, ал мәтін түрінде дайындалып қойған құжаттың қайтадан басқа да мекемелерге жөнелту үшін арнайы терілетінін ескерер болсақ, бұл жағдай бұрынғыдан да жасанды болып шығады.

Мұндай жағдайдан шығудың бірден бір жолы, мекемелер арасында электронды құжат алмасу жүйесін құру болып табылады. *Осындай жүйенің құрылуы:*

- құжаттардың жеткізілу жылдамдығын арттырады;
- құжаттың жеткізілуіне кепіл береді;
- «қол қою» арқылы жеткізу – жөнелтушінің жөнелткені және алушының алғандығы мен тіркегендігі туралы хабарламасы алынады;
- шығындардың азаюы қамтамасыз етіледі.

Дәстүрлі қағаз құжаттары айналымының жақын арада өз маңызын жоя қоймайтынын да ескерген жөн. Алдағы жылдары әлі де болса

маңызды құжаттар бәрібір де шығарылады, бекітіледі және қағаз түрінде жеткізілетін болады.

Дегенмен де (бірқатар мекемелерде пайдалана бастады) біріктірілген қағазды-электронды технологияларда құжат электронды түрде жіберіледі, тіркеледі және электронды көшірме негізінде жұмыс жүргізіледі, ал қағаз түріндегі нұсқасы қарапайым жолмен жеткізіледі.

Электронды сандық қол таңбаның заңды мәнділігін қамтамасыз еткен заңның енгізілуі, электронды құжаттардың қағаз түріндегі көшірмесін қажет етпейтін электронды құжаттармен алмасу жүйесін құруға мүмкіндік берді, осыған байланысты билік және басқару органдарының шығыны едәуір кеміді.

Мұндай жүйелерді дайындауда объективті қиыншылықтар кездеседі, олар:

- бірқатар мекемелерде автоматтандырылған құжат айналымы жүйесінің болмауы;
- әр түрлі мекемелерде пайдаланылып отырған жүйелер мен қалыптардың әралуандығы;
- жіберуші/алушылардың сенімді түпнұсқаларының болуы;
- жіберу үдерісінде өзгерістерден ақпаратты қорғау;
- жасырын ақпараттардың құпиялылығын қорғау қажеттілігі.

Жекелеген билік органдары қызметінің тиімділігі. Мемлекеттік билік органдарының көпшілігіне ортақ қызметтердің негізгі мазмұны – ағымдағы құжаттарға байланысты басқару шешімдерін жасау болып табылады. Сондықтан олардың өзіндік қызметін орындаудағы қызмет тиімділігі көп жағдайда мекемеде қабылданған құжаттармен жұмыс жасау жүйесінде анықталады.

Ведомстволардың барлығында іс жүргізу қызметі дәстүрлі жүйемен жүргізіледі. Құжаттардың орталықтанған бақылауына негізделген бұл жүйе орындалуының барлық сатысында бірқатар маңызды құндылықтарға ие болады.

Дегенмен де көлемді құжаттармен жұмыс жасауда, бәрібір қағаз құжаттарымен жұмыс барысында кезігетін келеңсіздіктер орын алады, олар:

- мекеменің ішінде құжаттарды беруде ұзаққа созылатын рәсімдердің орын алуы;
- құжаттардың орналасқан жері туралы ақпараттың жоғалу мүмкіндігі;
- жоғарыда тұрған органдар мен қоғам тарапынан жекелеген шенеуніктердің жеке қызметінің, сондай-ақ жалпы мекеме қызметінің тиімді бақыланбауы;
- қағаз құжаттар қозғалысы мен оларды сақтаудағы ішкі құрылым шығындарының жоғарылауы;

- шенеуніктердің қызметіндегі кертартпалықтың өсуі және сапалы шешімдер дайындауға уақыттың жетпеуі.

Ақпараттық технологияларды пайдалана отырып аталған мәселелерді шешудің екі тәсілі бар:

- құжаттармен жұмыс жасау рәсімі тиімділігін арттыру (іс жүргізу қызметін автоматтандыру);

- электронды құжат айналымына өту.

19.6 Іс жүргізу қызметін жетілдіру

Іс жүргізу қызметін автоматтандыру қағаз құжатын тіркеу кезінде толығымен немесе бөлшектеп электронды нысанға өткізуге негізделген, және одан әрі жұмыс негізінен электронды тіркеу карточкалары мен құжаттар арқылы жүргізіледі.

Мұндай технологияларды енгізу:

- мекемелердегі құжат қозғалысын жылдамдатады;

- құжаттарды қайта қарауға кепілдік береді;

- құжаттардың орындалуы мен басқару шешімдерін қабылдауда тиімді бақылауды қамтамасыз етеді;

- жекелеген шенеуніктердің, сондай-ақ жалпы мекеменің жұмыс тиімділігін арттырады;

- қағаз құжаттарын көбейту, көшірмелерін жіберу мен сақтау шығындарын төмендетеді;

- шешімдерді қабылдауда орындаушыға толық құжаттар базасын ұсыну арқылы олардың негізділігі мен сапасын жоғарылатады.

Осындай тәсілдемелерді пайдалану барысында құжаттарды тіркеуде қосымша шығындар пайда болады. Дегенмен де, егер мекеме құжаттардың едәуір бөлігін электронды түрде алып отыратын болса, онда мұндай келеңсіздіктерге жол бермеуге болады.

Электронды құжат айналымы идеясы құжаттың қағаз нұсқасы мүлдем болмайды дегенге саяды. Бұл аралас құжат айналымымен салыстырғанда тиімділікті арттырып, шығындарды азайтады.

Электронды құжат айналымы мен іс жүргізу қызметіне түбегейлі өту біраз уақытты талап ететінін ескеруіміз қажет. Бірақ қазіргі кезде енгізілген автоматтандырылған іс жүргізу электронды құжат айналымына түбегейлі өтудің жақсы технологиялық алғышартын құруда, мұндай мекемелерде қызметкерлер қағазбастылықтан (қағаз айналымы кеңседе, мұрағатта және экспедицияда тұйықталады) біртіндеп арылады және де олар технологиялық қажеттіліктен арылады.

Кейбір құжат түрлері үшін (мысалы ішкі құжаттар) құжат айналымы қазіргі күннің өзінде де мүмкін болып отыр. Ол сонымен бірге, құжат

жобаларын дайындау мен келісудің барлық кезеңдерінде де мүмкін болып табылады.

Мұндай жүйелерді енгізудің негізгі міндеттері тек қана билік органдарының жекелеген қызмет тиімділігін арттырумен анықталмайды. Өткен бөлімдерде көрініс тапқандай, құжаттармен жұмыс жасауда ішкі ведомстволардың жүйелі қызметінің тиімділігінсіз, ведомствоаралық құжат айналымын автоматтандыру да, сонымен бірге азаматтармен және шаруашылық субъектілерімен де байланыс орнату үшін портал құру да мүмкін емес.

Жоғарыда аталғандарды ескере отырып, мемлекеттік басқаруды реформалау бағдарламасының басты мақсаты қуатты мемлекеттік қызметтің барлық белгілерін иеленген кәсіби, тәуелсіз, есеп беруге міндетті және мемлекеттік басқару жүйесінің тек жеке сапасына ғана негізделген, сонымен қатар оның қызметі азаматтар мен мемлекеттік қызметшілер, және де іскер топтар тарапынан жоғары бағаланған қуатты мемлекеттік басқаруды құру десек көңілге қонымды болар еді.

Қалаған нәтижелерге жету үшін мемлекеттік басқаруды реформалау бағдарламасы қажет, *реформа бағдарламасы төмендегідей мақсаттарды қамтуы тиіс:*

- қызмет көрсету тәртібін жетілдіру (мемлекеттік қызметтің қызметін тұтынушылардың барлығын дерліктей қамтитын, атап айтқанда саясаткерлер үшін (кеңестер беру және саяси талдаулар жүргізу);

- азаматтар үшін (зандық қызметтер, тәртіп пен қауіпсіздікті сақтау, әлеуметтік кепілдіктер);

- жеке сала үшін (кәсіпкерліктің тұрақтылығын және инвестициялар үшін оның ашықтығы, қолайлы инвестициялық және заңнамалық ахуал құру, нарықта тепе-тең мүмкіндіктерді қамтамасыз ету);

- мемлекеттік қызметті тұтынушы әр түрлі топтар алдындағы мемлекеттік қызмет жауапкершілігінің артуы;

- мемлекеттік қызметте сапалы қызмет көрсету мәдениетінің дамуы;

- мемлекеттік қызметтің экономикалық тиімділігін арттыруға ұмтылыс.

19.7 Мемлекеттік басқарудағы ұйымдастыру қызметін жетілдіру

Сонымен қатар, реформа бағдарламасында мемлекеттік қызмет әрекетімен байланысты және жеке салалардың даму жолында тұрған кедергілерді жоюға бағытталған мәселелердің есебінен **дамудағы кедергілерді жоюға** ерекше көңіл бөлінуі қажет. Бағдарламаның негізгі мақсаттарының бірі сонымен бірге, халықтың ең төменгі топтарына көрсетілетін **ұйымдастыру қызметінің кемшіліктерін түзету** кезіндегі әрекетіне арналуы тиіс.

Мемлекеттің рөліне қатыстылар:

- айқын түсінікке негізделген жоғары деңгейдегі талдау жұмыстарын жүргізу (атқарым кезіндегі қосымша мүмкіндіктер мен белгілерді қоса);

- қажет емес қызмет түрін жою;

- қызметтің қайталануын, қиысуы мен екіұштылығын болғызбау (жалпы Президент әкімшілігі, Үкімет аппараты, министрліктер мен мемлекеттік органдар арасында, сонымен қатар жеке министрліктер мен органдар арасында);

- қысқартудан кейін қызмет түрлерін министрліктер мен басқару органдарының арасында бөлу.

Әрбір министрлік пен ведомство үшін нақты **өкілеттіктер мен мақсаттар** белгілеу қажет.

Министрліктер мен басқару органдары деңгейіндегі қызметкерлердің саны мен біліктілігін анықтау, сонымен қатар қарастырылған өкілеттіктерді орындау үшін талап етілген **басқару мен қызмет етудің сәйкестігін тексеруден** өткізу; және де талапқа сай қызметкерлердің саны мен біліктілік деңгейінің сәйкессіздігіне талдау жасау; кадрлардың артықтығы немесе керісінше жетіспеушілігіне байланысты мемлекеттік құрылымдардағы қызмет түріне кадрларды қызметке алу және олардың тұрақтамауына қатысты мәселелерді ескере отырып, органдарда қайта құру стратегиясын дайындау.

Кәсіби дайындық қажеттілігін анықтайтын құрама талдау жұмыстарын дайындау үшін жекелеген министрліктер мен басқару органдарының тексеру қорытындыларын біріктіру қажет, сондай-ақ мамандардың кәсіби біліктілігіндегі жетіспеушіліктерді жою мақсатында, **кәсіби дайындық пен кәсіби даму стратегиясын дайындау** керек (мысалы, саяси талдау рөлі мен біліктілікті бағалауды, басқарудың электронды жүйесі үшін Ғаламтор ресурстарын пайдалануды, орындауды басқару мен бақылауда тәсілдерді дайындауды, сонымен қатар тиімділікті, оның ішінде экономикалық тиімділікті қамтамасыз етуде тәсілдерді күшейту қажет).

Еңбек ақы стратегиясы:

- мемлекеттік басқару жүйесінде нақты еңбек ақы құрылымын енгізу қажет, жалпы алғанда еңбек ақы құрылымы жеке саладағы еңбек ақымен салыстырмалы түрде және мемлекеттік басқару мен мемлекеттік қызметтегі жекелеген қызметкерлер тобының еңбек ақысы бойынша енгізілуі керек;

- еңбек ақы мен жеңілдіктер деңгейін жете талдау арқылы мемлекеттік басқару органдарындағы жағдайды жеке салалармен салыстыру, осының нәтижесінде одан ары дамудың есебін анықтау қажет.

Жұмыс сапасын бағалау: міндеттердің иерархиялық құрылымын қолдана отырып, қызметкерлер үшін міндеттерді анықтау әдісін дайындау

(министрліктер немесе ведомстволар, департамент, ұйымдастыру бөлімдері, жекелеген жұмысшылар). Мұнда жұмыс сапасы қойылған міндеттерге сәйкес бағаланады, сондай-ақ жұмыс сапасын бағалауда ұжымдық күш нәтижесін мадақтайтын ынталандырудың да көмегіне жүгінуге болады. Мемлекеттік қызметшілердің алушылармен/тұтынушылар алдындағы жұмысын атқаруға жағдай жасау.

Басқарушылық ақпарат жүйесі. Ақпараттық жүйені дайындау және енгізу, мұнда соған қоса, ғаламтор ресурстарында қолданылатын кадрлық ақпараттар, кадрлық шығындар, қаржылық есеп беру, жалақы қоры, бюджеттік ұстанымдар мен бос емес штаттық қызметтер де қамтылады.

Жұртшылықпен байланысты жақсарту және мемлекеттік қызметшілер ортасына басқару мәдениетінің жан-жақты кіруі мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру кезінде мемлекеттік аппараттың өзін-өзі реттеуі мен құқықтық мемлекетпен қарым-қатынасқа түсетін азаматтық қоғам қалыптасуының маңызды шарттарының қатарына кіреді, ол мемлекеттік басқару саласында ақпараттық технологияның қалай пайдаланылатынына да байланысты.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқарудағы коммуникация түрлері қандай?
2. Адамдар арасындағы әмбебап қарым-қатынас.
3. Мемлекеттік органдардағы PR қызметі.
4. Ақпараттық коммуникацияның әр түрлі құралдары.
5. Мемлекеттік ұйымдардың мәдениетін жасау мен көрсетудің басты тетіктері.
6. Мемлекеттік басқару кезіндегі мәдени-іскерлік қарым-қатынастың түрлері.
7. Мемлекеттік этикет деген не?
8. **Ақпараттық-коммуникациялық технологияларды пайдалану жолдары.**
9. **Мекемелер арасында электронды құжат алмасу жүйесі қалай құрылады?**
10. **Іс жүргізу қызметін автоматтандыру технологиялары.**

20. МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ МҮДДЕЛЕР ӨКІЛЕТТІГІ

20.1 Ұйымдасқан мүдде топтары

Мемлекеттік басқару әр түрлі ұйымдасқан топтар қарым-қатынасын реттейді деп қарау институционалды зерттеудің формалді шекарасынан шығуға мүмкіндік береді. Шынайы жағдайда норма, идея, сонымен қатар, іс-әрекетте бұқаралық билікті бақылаушы топтарды қарастырады. **Мүдделер топтары** – бұл ұйымдастырылған өкілеттік жүйесінің орталық түсінігі [Организация и управление в государственных учреждениях, 1993].

Ұйымдасқан мүдде топтары өкілеттіктің келесі қызметін атқарады:

- мемлекеттік органдармен диалог сипатына ие болып, жеке адамдардың эмоционалды және өз мүдделерін нақты анықталған талаптарға өзгертіп, мүдделерді артикуляциялау (мысалы, кәсіподақтар Үкіметтен әлеуметтік төлемақы көлемін жоғарылатуды, жалақыны көтеруді сұрайды және т.б.; кәсіпкерлер ұйымы салық саясатын өзгертуді талап етеді, іскерлік белсенділікті арттыратын шараларды қабылдауды сұрайды);

- көптеген жеке талаптарды пікірталас арқылы келісіп, олардың арасында белгілі баспалдақ орнатып, мүдделерді қосу (саяси партиялармен қатар топ мүдделері үшін осы қызметтерді орындау ұсынылған талаптар көлемі ішінен топтық мақсатқа жетуде маңыздыларды таңдау қажеттілігін білдіреді); осылай, кейбір талаптар күрделене түсіп, ымыралы нысанды қабылдап немесе кері қайтарып жіберіледі;

- түрлі топтардың сырттай ынтымақтасуын, мүдделерінің бірлесуін қарапайым адамдарға көрсету олардың кәсіпкерлік іс-әрекеттерін түсіндіреді;

- нақты сұрақтар үшін саяси және әкімшілік шешімдер қабылдайтын органдарды ақпараттандыру.

Еркін түрде ұйымдасқан топтар мүддесі «лобби» (немесе лоббистер, өздеріне қажетті шешімді жылдамдатады) және «қысым көрсету тобы» (тікелей қысым көрсету үшін жасалған, белгілі бір шешімді қолдау немесе оны болдырмау мақсатында мемлекеттік органдарға ықпал ету) кең мағына береді. Ашық нысанда көрінетін лоббизмге қарағанда корпоративтік жасырын сипатқа ие. Бюрократтықты санамағанда, өкілеттік мүдде корпоративтілігі әдісінде қуатты ұйымдасқан шектеулі топ билікке ие, негізінен, кәсіпкерлік, кәсіподақтар басым.

Мемлекеттік қызметшілер мемлекеттік органдардың өкілеттігін қамтамасыз ету барысында әр түрлі әлеуметтік субъектілердің мүддесіне

әсер ететін басқару шешімдерін дайындайды және жүзеге асырады. Сондықтан да олардың қызметі қарама-қайшы мүдделердің шиеленіс аймағынан өтеді және азаматтар мен ұйымдарды құқық пен мүддені бұзғандары үшін тұрақты түрде жауапкершілікке тарту мүмкіндігімен байланысты. Бұл мемлекеттік билік органдары қызметкерлерінің жоспарлаудан жіберген қателіктерінің салдарына байланысты, өздерінің кәсіби қызығушылықтарын тәуекелден аман алып қалу мақсатында жалпы корпоративті қызығушылықты шарттайды.

Кәсіподақтар әр түрлі мамандық, кәсіп, біліктілік адамдарының типтік кәсіби мүдделерін білдіреді. Көптеген дамыған мемлекеттердің тәжірибесі көрсеткендей, кәсіподақтар еңбекші мүдделерінің өкілеттігінде маңызды рөлге ие болады, еңбек қарым-қатынасы саласында олардың құқықтарын қорғайтын тиімді құрал болып саналады.

Ұжымдық келісімдер және ұжымдық келісімдерге отыру, Үкіметпен келісім – кәсіподақтардың өздерінің өкілеттік қызметтерін атқаруы: жұмысшының жұмыс берушінің алдында әлеуметтік-экономикалық мүддесін, құқықтарын қорғау және сақтау. Үкімет көптеген әлеуметтік-экономикалық салада, сонымен қатар, осы немесе өзге компаниялардың, концерндер мен өзге де т.б. басты акция ұстаушысы ретінде басқарушы және реттеуші қызметін атқарады.

Көпшілік саясаты басқарушы элита мен корпоративті ұйымдасқан топтар қарым-қатынасы негізінде жүзеге асады. Өкілеттіктің осындай түрі оған белгілі бір салаларды өз қызметін монополияландыруға мүмкіндік береді, бірақ мемлекет тарапынан алған жеңілдіктері үшін оларды белгіленген талаптарда сақтау керек. Осылай, топтардың мүдделері мемлекеттік шешім қабылдау тетігіне қосылады. Мысал ретінде, «суперпрезиденттік республикада қалыптасқан мемлекеттік басқару жүйесін оқу». Мұнда демократия институттарының өкілеттігін әлсірету негізінде мемлекеттік билік елдегі жоғарғы басшылық қолында шоғырланады. Осындай жүйеде қоғам көпшілігінің мүдделерін келісу болады, яғни мемлекеттік ерік әкімшілік-бюрократтық әдістердің ықпалдастық басымдығымен беріледі. Бұл жүйе басқарушы топтарының саяси нығаюына қарағанда, көп жағдайда, жеке билік режиміне негізделген. Осы режим басым идеологияға сай авторитарлы режимдерге сәйкес келеді (КСРО-да Сталин, Қытайда – Мао Цзэдун, Иранда – Хомейни, Иракта – Хусейн, Индонезияда – Сухарто және Оңтүстік Корея және Латын Америка кейбір елдері).

Корпоративті жүйеде табыскерлік тәуелділік байқалады. Оның негізін табыскерлік сипатқа ие жеке, ұжымдық автономды-тік байланыстар құрайды (отбасылық, тектік, кландық). Табыскерлік қарым-қатынас билік ресурстарын дұрыс бөлмегеннен шығады. Бұл оның патерналистік мемлекеттерден айырмашылығы, яғни мемлекет –

қоғамның «патроны» (қамқоршы). Ресей мен Европада табыскерлік феодализм қоғамның барлық жағына араласатын мемлекеттіліктің ұйымдасқан әлеуметтік негізі болды. Жаңа заманда, яғни саяси өкілеттік шарттарының әлсіз болған уақыты кезінде, алдыңғы шепке қызметтік өкілеттік шықты. Саяси партиялар орынына топтар мүдделері келеді, ал заңнамалық билік мемлекеттік бюрократтықпен шеттетіледі.

Мемлекеттік органдарды қалыптастыруда корпоративті бастамалардың пайда болуы мемлекеттік биліктің барлық саласына әр түрлі әлеуметтік топтар өкілдерінің ұмтылуымен сипатталады. Олар: қаржы-экономикалық және өнеркәсіп топтары, белсенді демографиялық топтар (жастар, феминистер және т.б.), саяси партиялар, қоғамдық қозғалыстар және т.б. корпоративті қысым, әсіресе, заң органдарына сайлау науқаны кезінде көрінеді. Тек қана экономикалық қызығушылығы бар топтар ғана емес, сонымен қатар партия және қозғалыстармен өз қызығушылығын көрсететін саяси корпоративті мүдделер де бар. Бірақ, егер де жалпы мемлекеттік деңгейде саяси партиялық фактор басым болса, онда ол өңірлік сайлау кезінде басым болмайды. Бұны жергілікті саяси бірлестіктер қызметтерінің ұйымдастыру бастамасының әлсіздігі ретінде сипаттауға болады.

20.2 Мемлекеттік органдардағы бюрократтық

Ендігі сөз мемлекеттік-әкімшілік мекемелеріндегі бюрократтық жайында. Мемлекеттік басқару теориясында «бюрократтық» (франц. *bureau* – бюро, кеңсе және грек. *kratos* – билік, үстемдік, кеңсе билігі, басқару аппаратының үстемдігі) атауы көп жағдайда қабылданатын шешімдердің орындалуын қамтамасыз етіп, ұйымдардың әкімшілік және техникалық аспектілерін сипаттауда қолданады [Оболонский, 1996]. Қазіргі қоғамда мемлекеттер мен ұйымдардың көлемінің өзгеруімен байланысты, бюрократтық шешімдерді басқару тетігінің қиындауы маңызды рөлге ие болды, ал кей кездері, мемлекеттік саясатта да маңызды рөлге ие бола бастады.

Бюрократтықтың төрт анықтамасы бар. *Зерттеушілердің бюрократтықтың рөліне баға беруіне сай қоғамда мынадай түрлері қарастырылады:*

- өмір сүру нысаны мен билік сипаты;
- мемлекеттік және жеке салада басқару қызметінің тиімділігін арттыруға көмектесетін қиын иерархиялық құрастырылған ұйым;
- саяси құрылымға және оның сайлау құрылымына кірмейтін, мемлекеттік аппаратпен күнделікті басқаратын Үкіметтің бір бөлігі;

– басқару аппаратына тән тиімсіздік пен былықтықпен сипатталатын мемлекеттік шенеуніктердің іс-әрекеттеріне теріс баға беру.

Оболонский бойынша бюрократтық былайша сипатталады:

- **ұйым** – әкімшілік іс-шаралар абсолюттендірілген саяси және өзге ұйымның арнайы нысаны. Билік іс-жүзінде шенеуніктер қолында шоғырланған. Бұл сипатта бюрократтық үшін мүдделердің бағынуы, ресмилік тән;

- **әлеуметтік топ** – мемлекеттік басқару саласына араласып, осы қызметі үшін мемлекеттен жалақы алатын адамдардың кәсіби бірлестігі.

Кез келген саяси жүйеге бюрократтық қызмет қажет, себебі бір де бір бірлестік басқару аппаратынсыз жұмыс жасамайды. Ол өз құрамына күнделікті мемлекеттік қызметпен айналысатын білікті мамандарды шоғырландырады, себебі оларсыз билеуші элита еркі қарапайым ниет болып қана қалады. Күнделікті өмірдегі үстемдік – ең бірінші кезекте, басқару. Қоғамда бюрократтықтың орындайтын өзіндік қызметі айқындалады. Сатылық жүйе мен шенеуніктердің биліктілігіне ие болып, ол сөзсіз әкімшіліктік билікке ие. Ол саяси элита өзгерсе де өз ұстанымын сақтайды. Автономды фильтр мен саяси өзгерістердің тежегіші ролін ойнап, белгілі уақытта тәуелсіз саяси күш бола алады және өзіне мемлекеттік билікті алуы да мүмкін. Осы жағдайды ескеріп, көптеген ғалымдар ойы бойынша бюрократтық қажетті, бірақ ол – жамандық: онсыз басқару мүмкін емес, бірақ ол қоғамнан саяси айыруды күшейтіп, азаматтардың мемлекеттік басқару қызметіне әсер ету ықпалын шектейді. Сондықтан да күнделікті өмірде бюрократтық әкімшілік аппараттың тиімсіздігі мен былықшылығы мағынасын береді, бірақ теорияда бұл атау бейтарап сипатқа ие. Оның мағынасы баға беруге байланысты емес, ерекше міндеттермен, ұйым құрылымымен, әкімшілік тәртіптердің қатаңдығымен және осыдан шығатын шенеуніктердің арнайы корпоративтік мүдделерімен байланысты.

Бюрократтықтың таптық сипатын *К.Маркс (1818-1883)* атап өтті. К. Маркс ойы бойынша, бюрократтық – ұйымда билік пен үстемдікті ұйымдастыратын қызметкерлердің артықшылығы. Бюрократтықты түсінудің негізгі компоненті – дәреже сезімі, билеуші элита құрамында болу. Бюрократтықтың негізгі сипатына сатылар, топтар мен институттар арасындағы қатаң регламент, ақпарат берудегі көпсатылылық, таным мен іс-әрекеттегі бейімделгіштік және авторитарлық кіреді. «Бюрократтық өзін-өзі мемлекеттің соңғы мақсаты деп санайды. Себебі, бюрократтық өзінің мазмұны бойынша өзінің «ресми» мақсаттарын жасап, «реалистік» мақсаттармен қарама-қайшалыққа келеді. Сондықтан да, ол ресмилікті мазмұн ретінде беріп, ал мазмұнды ресмилік ретінде береді. Мемлекеттік міндеттер кеңсе міндеттеріне айналады немесе кеңсе міндеттері мемлекеттік міндеттерге айналады», – деп жазды К.Маркс. Демек,

Маркстың ойынша, бюрократтық билеуші топтың мүддесін қорғайтын және мемлекетке жеке мүддесі ретінде қарайтын паразит-ағза.

Бюрократтықтың өзінің әкімшілік қызметтерін орындап, билік қабілеттілігіне ие болып, «өзіне» қойылған міндеттерге ие, яғни әдіс-тәсілдерді, жолдарды және т.б. таңдауда еркін болып келеді. Бюрократтықтың биліктік шамасы осыған негізделген. Ол қалай пайдаланылады, кімнің мүддесін қорғайды және қандай мақсаттарды көздейтініне байланысты бюрократтықтың әлеуметтік пайдасы немесе пайдасыздығы, сонымен қатар бюрократтық қаупі анықталады. Оның салдары жұмыстың дұрыс істелмеуі болады.

Сонымен, бюрократтық келесі мағынаны береді:

- саяси мағынада – мемлекеттің әкімшілік аппаратының таңдаулы билік органдарының тарапынан бақылаудан босауы;

- әлеуметтік мағынада – корпоративті қызығушылықтары олардың өздерінің жеке кәсіби міндеттері шекарасынан шығатын шенеунік топтарын кеңейту;

- ұйымдастыруда – ресми тәртіптердің абсолюттендірілуі және ұйым аппаратының өсуі, шынайы қайтарылымның өсуінсіз қызметкерлер жалақысының өсуі.

Мемлекеттің әкімшіліктік ұйымдасуындағы бюрократтықтың жаңа әдісі ретінде белгілі мақсаттарды жүзеге асыруда жұртшылықтың кең көлемде қатысуымен, мемлекеттік бағдарламалар мен жобалар бойынша жоспар мен шешім қабылдаумен сипатталуы керек, ал ең бастысы – оларды жүзеге асыру барысында сипатталады. Сонымен алда тек бюрократтықтан құтылу міндеті ғана емес, демократиялық тетіктер негізінде оны бақылау тәсілін іздеу міндеті тұр. Қорыта келгенде мінсіз нысанға жақындап, көпшіліктің мемлекеттік шешім қабылдау үдерісін кеңейту шаралары, атап айтқанда: мемлекеттік басқаруға ықпал ете отырып, бюрократтықты адам және қоғам мүддесі үшін жұмыс жасату және оң ынталандыру қызметтерін жүзеге асыру.

Бақылау сұрақтары:

1. Ұйымдасқан мүдделер тобы деп нені айтамыз?
2. Корпоративті басқару деген не?
3. Бюрократтықтың анықтамасы мен сипаттары.
4. Бюрократтықтың саяси және әлеуметтік мағынасы.

21. MEMЛЕКЕТТІК-ӘКІМШІЛІК САЛАДАҒЫ ШИЕЛЕНІСТЕР

21.1 Мемлекеттік басқару саласындағы шиеленіс себептері

Мемлекеттік-әкімшіліктік саладағы шиеленістер өзінің мазмұны бойынша әлеуметтік-саяси шиеленістердің көптеген түрлерінің бірі болып саналады. Олар көптеген қызығушылықтар мен бұқаралық билікті қайта бөлу және жүзеге асыруда мемлекеттік құрылымдар мен институттардың күресі мен бәскелестігі негізінде пайда болады. Демек, мемлекеттік басқару саласындағы шиеленіс объектісі – ол билікті басқару, ал оның мәнін саяси-құқықтық, әлеуметтік-экономикалық, әкімшілік-ұйымдастырушылық және өзге де аспектілердің қиылысуы құрайды.

Мемлекеттік-әкімшіліктік саладағы шиеленістерді кез келген кездейсоқ құбылыс деп қарастыруға болмайды. Олар жүйелі сипатқа ие және белгілі бір мемлекеттік жүйеде билікті жүзеге асыратын, бірақ онда әр түрлі ұстанымдағы мемлекеттік-саяси институттардың, ұйымдар мен тұлғалардың қарым-қатынасының шынайы нысанын көрсетеді. Мемлекеттік-әкімшілік саланы өз бойында әр түрлі қарама-қайшылықты қамтитын қиын жүйе ретінде қарастыруға болады. Бірақ, бұл оған тұрақты түрде өзгертін шарттарға үйреніп, дамуға мүмкіндік береді. Сондықтан да, шиеленістер мемлекеттік-әкімшілік салада бейімделу тетігінің негізі болады, себебі бір жағынан, қарама-қайшылықты көруге мүмкіндік береді, ал, екінші жағынан, шиеленісті тиімді басқарып, барлық жүйенің тиімділігін арттыруға болады. Осылай, шиеленістер мемлекеттік басқаруда тек қана бүлдіргіш күш болмай, оң өзгерістерге әкелуі де мүмкін.

Шиеленіс мемлекеттік биліктің табиғаты негізінде бар [Глухова, 1997]. Себебі ол келісімге шақырып, адамдардың әр түрлі қызығушылықтарын үйлестіріп, нақты стратегиялық және тактикалық мақсаттарды анықтап, шамалы ғана құндылықтар мен әл-ауқатты бөлу керек. Осыдан мемлекеттік-әкімшілік шиеленістің көптеген себептері шығады. Оның бірінші басты көзі – басқару дәрежесі мен рөлдердің сатылық жүйесінде жатыр. Ол билеуші (басқарушы) мен қол астындағылардың (бағынушы) арасындағы қарама-қайшылық негізін қалыптастырып, басқару субъектілерінің арасында билікті тең бөлмеуіне жалғасады. Мемлекеттік-әкімшілік шиеленістің көзі ретінде билік жүйесінің дұрыс ұйымдастырылмағаны да, өзге де мемлекеттік органдар мен қызметкерлер арасында өкілеттікті нақты бөлмеу де себеп болады. Кадрларды алмастырудың болмауы немесе олардың қызметтік саты бойынша көтерілмеуі де шиеленіске әкелуі мүмкін, сонымен қатар, арбитраж немесе апелляция органдарының болмауы, әдістер мен әр түрлі ойларды анықтау үдерісі де себеп болуы мүмкін. Оның нәтижесінде

шиеленіс ұлғайып кетуі мүмкін. Көп жағдайда шиеленіс себебі ретінде мемлекеттік қызметшілердің негізгі құндылықтар мен саяси идеалдарды анықтау, ағымдағы жағдайларға баға беруі болады. Олар, негізінен, қоғам мен мемлекетті реформалау мәселелерінің жолдарын, қабылданған шешімнің әділдігі мен негізделгендігін қарастырады. Бұл шиеленістер нормативтік-құндылық жүйесі қалыптаспай және бағалау санаттары жалпы сипатқа ие болмаған өзгерісті және өтпелі кезеңдерге тән. Біз шиеленістің маңызды көзін басқару коммуникациясының технологиясынан да табамыз, ең бірінші кезекте, ол ақпараттың жетіспеушілігі мен қателігі немесе мақсатты түрде оны алдап-арбау. Ақпараттық ағынның кез келгенін бұрмалау немесе ақпарат желілерінде жолды қиындату да шиеленіске әкелуі мүмкін.

Мемлекеттік-әкімшілік шиеленістерін сипаттау кезінде мынаны назарымызда ұстауымыз керек:

- мемлекет және қоғам арасындағы шиеленіс (заңдылық мәселесі);
- биліктің әр түрлі жүйесі арасындағы шиеленіс (заң, атқарушы және сот);
- мемлекет пен саяси жүйенің өзге институттары арасындағы шиеленіс (мысалы, мемлекет пен саяси партия арасында);
- мемлекеттік-құқықтық жүйе мен оны өзгертуге ұмтылған оппозиция арасындағы шиеленіс;
- мемлекет пен жеке тұлға арасындағы шиеленіс (адам құқықтарын сақтау мәселелері).

21.2 Билік органдарының шиеленісі

Шиеленістің басымдығының бірі болып биліктің уәкілетті және атқарушы тармақтарының *конституциялық өкілеттігінің тепе-теңдігі* саналады. Демократиялық саяси жүйелердің ерекшелігі болып олар үшін шектеулі қағидат ретінде саяси-құқықтық құрылғының *билікті бөлуі* саналады және әрине, саяси шиеленістердің болжануы да ерекшелік қатарына жатады. Билік тармақтарының өкілеттігінің конституциялық бекітілуі және негізгі саяси күштердің демократиялық ойынның жалпы тәртібін ұстануы авторитарим мен биліктің монополиялануынан, анархия мен бағынбаудан сақтап, саяси-қоғамдық тұрақтылықты сақтауға көмектеседі.

Сонымен қатар, шиеленістің кез келген конституциялық жүйенің негізінде қаланған «сөнген» күйі уақыт өте сайлау науқаны кезінде қайта тіріледі. Саяси билікті қолына шоғырландырған көпшілік не тікелей (Президенттік) немесе жанама (парламенттік) сайлау арқылы алға шығады, яғни жалпы ассамблеялық сайлаудың негізінде Үкіметтің қалыптасумен жүзеге асады.

Институциялық түрде саяси шиеленіс парламентте «жазылған» деп айтуға болады. Мұнда ол *жұмылдыру* ретінде ашық және жетілген түрінде көрінеді: Үкімет пен президентке қарсы, парламенттік азшылыққа қарсы, «солшылдар» «оңшылдарға» қарсы, «тізімді» депутаттар «жалғыз мандаттыларға» қарсы және т.б. сонымен қатар, көпшілікті жұмылдырып, Парламент қоғамдық ой мен жалпы қоғам қолдауына сүйенеді. Себебі, осы шиеленістердің бәрі регламенттенген, яғни оларды әрдайым заңды түрде шешудің мүмкіндігі бар.

Президенттік үлгі қиындау, себебі бұқараның мүддесін тікелей екі әдіс арқылы білдіреді – ол нәтижесі бір-бірімен сай келуі мүмкін президенттік және парламенттік сайлау. Егер партиялық жүйе мен институционалды тетік осылай жасалса, яғни өкілетті және атқарушы билік арасында қажетті екі жақты келісімді (ымыраны) іздеуді жеңілдетеді, онда халықтың саяси еркі келісілген шешімдер мен заңнамалық актілерде жүзеге асырылады. Бұл өзге жеке шиеленістердің пайда болуының алдын алмайды. Америкалық президенттік режим мысалынан, олардың объектісі болып мемлекеттік лауазымға тағайындау немесе шеттету саласындағы өкілеттігі болуы мүмкін екенін көруге болады. Бұл президенттік ресми түрдегі басымдығы және конгресстің оны бұл сұрақтарда ығыстыруға талпынуы. Өз кезегінде, қиын-қыстау кезінде Президент заң тетігі – ветоны пайдаланады. Ол Конгреспен қарым-қатынаста «конституциялық тепе-теңдікті» ұстауға арналған [Горгес, 1993]. Америка Конституциясының негізін қалаушылардың бірі А.Гамильтон вето институтынсыз билікті бөлу қағидаты бұзылады және президенттік өкілеттік заң шығарушылар қолына шоғырланады деп көрсеткен болатын. Бірақ, соңғы кезде АҚШ-та президенттер вето құқығын теріс пайдаланады деген көзқарастар пайда болды. Кей кездері ол партия саясатының құралына айналады. Осылай, Р.Никсон мен Р.Рейган кезіндегі демократтардың Конгресті бақылауы жағдайында президенттің вето құқығын пайдалануы екі партия арасындағы күресті көрсетті.

Сонымен қатар, институционалды және саяси тартылыстың екі орталығы «Президент - Парламент» шиеленістің ең маңызды дәнін өз бойына шоғырландырады. Бесінші француз республикасы кезінде, яғни халық еркін білдірудің екі әдісі бір-біріне сай келгенде, президенттік билік күшейіп, оның басымдығы жүйеленіп, саяси-әлеуметтік күштерді бөлу ретінде билікті бөлу қағидатының негізі құнсызданады. Бір күшке негізделген монополиялық билік, яғни Президенттің де, Парламенттің де сүйенішінде болу авторитаризмге әкелуі мүмкін. Бір жағынан, халықтың екі таңдауы бір-біріне сай келмеуі де немесе бір-біріне қарама-қайшы келуі де мүмкін: Президент солшыл саяси жүйеден және парламенттегілердің көпшілігі оңшылдардан тұруы мүмкін немесе

керісінше. Онда ұқсас қарама-қайшы құбылыстар халықтың екі көпшілігі арасында да қалыптасады, сонымен қатар Президент пен Парламент арасында лайықты қарым-қатынас болмаса, онда *саяси режимнің дағдарысы* болуы мүмкін. Мұндай жағдайда көп нәрсе басқарушы элитаның саяси мәдениетіне байланысты, оның ымыраға дайындығы мен тұйыққа тірелген жағдайдан конституциялық жолмен шығуды іздестіруіне байланысты.

Саяси үлгілердің ішіндегі тұрақтылардың бірі ретінде сайлау заңнамасымен *президенттік* басқаруды айтуға болады. Ол парламентте үйлесімді өкілеттікті қарастырады. Ол 1980-90 жж. Латын Америка мен Шығыс Европа елдерінің жаңа демократиясында көрінді. Пропорционалды жүйе көп партияларға парламентте орын алуға қолайлы жағдай жасайды. Бірақ, Парламент Үкіметті таңдамағандықтан, партияларға басқару коалициясын құру үшін келіссөз жүргізу қажеттігі жоқ. Үкіметті Президент тағайындайды. Көппартиялық жағдайда Президент партиясы депутаттық мандаттың көбін жинауы екіталай, себебі партияаралық бәсеке қатаң түрде болады. Парламент қолдауынсыз Президент басқара алмайды, бірақ Парламент Үкімет қызметі үшін жауап бермейді, сондықтан да оны қолдауға міндетті емес. Осындай Президент пен Парламент арасындағы тұрақты шиеленіс мемлекетті басқаруды тығырыққа тіреуі мүмкін. Парламентпен келісімге келе алмаған президенттер парламентсіз басқару үшін өзге саяси күштерге және ықпал етуге барады. Бірақ, дәстүрлі саяси институттар жұмысы тоқтағанда, олар дағдарысқа ұшырайды. Парламент өз беделін түсіріп, демократиялық институттар құлдырайды.

Парламенттік нысанда Үкімет әрдайым көп дауыс жинаған партия негізінде қалыптаспайды. Бірақ Үкімет кабинетін қалыптастыруға үміткер партия өзін қолдайтынды табуы керек, себебі өз артынан жанама парламенттік көпшілік болу керек. Егер де парламенттік азшылық Үкіметі құрылса, оның саяси қызметінің мақсаты өзін қолдайтындарды көбейту, оппозицияны әлсірету болып табылады. Ол әрқайсысымен жеке әр сұрақ бойынша депутаттық көпшілік дауысын иеленуге ұмтылады.

Саяси-құқықтық шиеленістер демократиялық саяси жүйе негізінде жатыр, және оның негізін қарастырады. Режим негізінде шиеленістердің жиналуы жаңа сапалы жағдай – **саяси дағдарысқа** әкеледі [Горгес, 1993]. Саяси дағдарыстың қарапайым анықтамасы – бұл шиеленістердің тереңдеуі мен күшеюіне байланысты, шұғыл түрде саяси қысым мен тұрақсыздық қалыптасып, қоғамдағы саяси жүйе жағдайының өзгеруі. Бұл түсінік объектінің жүйелі сипатына тән, яғни дағдарысқа ұшыраған – Үкімет, Парламент, жалпы саяси жүйе. Дағдарыс негізі болып қоғамдағы жағдайдың өзгеруінің нәтижесі ретінде Үкімет пен Парламентте күштер тепе-теңдігінің өзгеруі, бұрынғы қызығушылық тепе-теңдігінің бұзылуы

саналады. Дамудың болашағына қарасақ, саяси дағдарыс рөлі екі жақты болып келеді. Ол қоғам өмірінің драмалық сәті болуы мүмкін, себебі саяси жүйенің белгілі бір тұрақсыздығы мен шырқының бұзылғанын көрсетеді. Сонымен қатар, ол жаңа күштер мен қызығушылықтардың ара қатынасын алға шығарады және оның шешімі қоғамдық даму кезеңінің жаңа бастамасы болып саналады.

Егер сыртқы халықаралық қарама-қайшылықтармен, шиеленістермен сипатталған сыртқы саяси дағдарысты есепке алмасақ, онда ішкі дағдарыстарды қоғамдық тұрақтылық үшін олардың тереңдігі мен қауіпіне қатысты келесі тізбекпен құруға болады.

Конституциялық дағдарыс өзінің қызметтік рөлі тұрғысынан белгі, мемлекеттіліктің әлсіздігі ретінде көрініп, кез келген мемлекеттің әлеуметтік және саяси жүйесіндегі қарама-қайшылықтың пайда болуы ретінде саналады. Сонымен қатар, ол – жаңа негізде мемлекеттіліктің нығайтуын талап етеді. Әрине, ол әрдайым жүзеге аспауы да мүмкін.

Мемлекеттің осы белгісіне немқұрайды қарау мынадай ауыр салдарға алып келуі мүмкін:

- конституция құрылымын әлсірету;
- мемлекеттің тұтастығын бүлдіру;
- оның қауіпсіздігіне қауіп тудыру;
- Конституцияда және заңдарда қаралмаған билік құрылымын қалыптастыру;
- конституциялық құрылымды күшпен өзгертуге ұмтылған заңға қайшы қаруланған құраманың пайда болуы.

Конституциялық дағдарыс өздігінен немесе кездейсоқ пайда болмайды. Оған түрлі себептерге ие конституциялық дағдарыстар себеп болады. *Бұл дағдарыстар* Конституцияның ішкі қарама-қайшылығынан, оның жетілмегендігінен, тұжырымдамасының нақты болмауынан және т.б. тууы мүмкін. Осындай жағдайларда конституцияны жетілдіру үшін оның жеке тармақтарын конституциялық соттың қарауы мүмкін немесе оған Парламент өзгерістер енгізеді. Конституциялық дағдарыстың келесі тобы – бұл мемлекеттік билік органдарының Конституциямен шиеленісі: құқықтық сауатсыздығы негізінде немесе саяси есептің нәтижесінде конституциялық нормаларды айналып өту. Осындай тұрғыдағы шиеленістер әрдайым саяси сипатқа ие емес, олардың кейбіреуі құқықтық реттеуді ғана қажет етеді. Бірақ, ескірген конституция мен жаңа әлеуметтік-экономикалық, саяси шынайылық арасында дағдарыс пайда болса, онда ол саяси сипатқа ие болып, барлық мемлекеттік жүйені, басқару мен билік сұрақтарын қамтып, конституциялық дағдарысқа ұласуы мүмкін. Бұндай жағдай конституциямен ұйымдасқан күштер қарама-қайшылыққа түскенде пайда болады, яғни олардың күресінің сипаты конституциялық шекарадан шығып кетеді. Осындай қауіпті

конституциялық дағдарыс 1999 жж. Югославияда болды: біртұтас одақта мемлекетті ыдыратуға ұмтылған ішкі (әсіресе, Словения мен Хорватияда) және сыртқы күшті одақ пайда болды. Дағдарыс күшейіп, нәтижесінде федерация ыдырап, жаңа мемлекеттер пайда болды, ал олар арасында әскери іс-әрекеттер жүре бастады. Бұл жерде кезінде бір мемлекеттің саяси басшылығының пайда болған конституциялық дағдарысты өз уақытында және сауатты түрде шешуге ұмтылмағаны және қолдарынан келмегендігін сипаттайды.

Үкіметтік дағдарыс. Үкімет қарапайым мағынада, кейде Министрлер Кабинеті деп те аталады, көп жағдайда ол Парламент пен Премьер-Министрдің біріккен жұмысының нәтижесі болады, себебі біріншісі оған ықпал етіп, оның таңдауымен келіседі. Басым партия тарапынан, егер де бұл Үкімет парламенттік көпшіліктен тұрса, онда кабинет оның көшбасшыларының жиналуы, яғни фракциялық құрылымды еске түсіреді. Осындай құрылымда болашақ министрлер кабинеті Премьер басшылығының қол астында жұмыс жасауға дайын болуы, ал Премьер осындай іс-әрекет бағдарламасын дайындап, ұсынуы керек. Яғни, ол бағдарлама бойынша кабинетті дағдарысқа апарып, жұмыстан кетуіне жол бермеуі керек.

Көп жағдайда Үкіметтік дағдарыстар көппартия негізінде құрылған Үкіметте пайда болады. Үкіметтегі партиялар арасында жиі-жиі келіспеушіліктердің болуы келісілген шешімдерді бұзып, министрлердің бір бөлігін Үкіметтен шығуға итермелейді. Соңғысын қабілеттілігінен айырады. Парламенттегі партиялармен жүргізілген қиын кеңестер әрдайым туындаған дағдарысты шеше алмайды, себебі кабинетке жаңа министрлерді кіргізу оларды парламенттік көпшілік тарапынан сенім кепілдігін алудан босатпайды. Мұндай үдерістер классикалық «тұрақсыз демократиясы» бар елде – Италияда көрінеді. Көппартиялық жүйе министрлер кабинеті коалициясы құрамын алдын ала анықтайды.

Президенттік билік нысаны кезінде Президент бейнелейтін заң және атқарушы билік арасындағы шиеленіс Президентке сенімсіздік вотумына айналуы мүмкін. Ол кабинетте орнын өзгерту мен қызметтен кетуді білдіреді, кей кезде өзінің отставкаға кетуіне де әкелуі мүмкін. Импичмент үдерісі, яғни Президенттің қызметінен аластатылуы өте сирек және әдеттен тыс жағдайда кездеседі – Президенттің іс-әрекеті мен теріс шешімдері Парламентті өзіне қарсы қойғызғанда солай болады. 1994 жылы Бразилия Президенті Ф.Коллор қызметінен осылай кетті.

Парламенттік дағдарыс. Оны драмаландырудың қажеті жоқ, себебі төтенше және күнделікті жағдай да болуы мүмкін. Парламент әр түрлі әлеуметтік топтар мен саяси күштердің өз айыптары мен талаптарын білдіретін мінбер және олар арасындағы саяси күрес жүретін алаң.

Парламентте мынадай шиеленістер болуы мүмкін:

- Парламент пен Президент арасында;
- Парламент пен Үкімет арасында;
- Парламент палаталары арасында;
- партиялық фракциялар арасында;
- Парламент пен қысым көрсету топтары арасында және т.б.

Егер осы шиеленістер көбейіп, бір-біріне араластырылса олардың саяси шешімі мүмкін болмайды. Билік институты ретінде Парламент дағдарысы пайда болады. *Ол мынадан көрінеді:*

- біріншіден, кез келген мәселе бойынша шешім қабылдауда ұзақ уақыт көпшіліктің қалыптаспауынан Парламент өзінің заң шығарушылық міндетін орындай алмайды;

- екіншіден, парламенттік фракциялардың қарама-қайшылығының ұзаққа созылуы парламентті дәрменсіз етеді. Депутаттар жалпы тұрақты шешімге келе алмайды, сонымен қатар көпшілік дауыс негізінде де бір шешімге келмейді. Мұндай жағдайды шешуде өзінің қызметінен айырылған Парламентті тарату өз септігін тигізеді және жаңа парламенттік сайлауды белгілеу керек.

Мысалы, АҚШ-та тежеу мен қарама-қайшылыққа сай мерзімінен тыс сайлаудың болмауын теңгеру үшін Парламенттің төменгі палатасы екі жылдан соң қайта сайланады. Екі палата да депутаттардың тақ санына ие (Сенатта оның төрағасы – вице-Президент – санға кірмейді, бірақ дауыстар тең бөлінсе ғана дауыс береді). Бірауыздан қолдауға ие болған заңдар қабылданады. Францияда Президент Премьер-Министрмен және екі палата спикерімен кеңесіп, төртеуінің келісуімен Ұлттық жиналысты тарату жөнінде жариялай алады. Демек, парламенттік дағдарыс және парламентті тарату әдеттен тыс жағдай емес: әлемдік демократияның көпшілігі – парламенттік демократиялар мен ондағы атқарушы билік – Парламент көпшілігінің қарапайым таңдауы. Тарату парламентаралық күрес ретінде сирек қолданылады.

Мемлекеттік басқару жүйесінің құрылымының тұтастығы мен реттілігіне *функционалдық бытыраңқылық* тән. *Бұл:*

- жекеленген Үкіметтік және өңірлік құрылымдардың өзге құрылымдардың, соның ішінде жоғары тұрған мемлекеттік органдардың да басқару қызметтерін өзіне алуынан немесе көшіруінен;

- жоспарлау мен бюджеттік қаржыландыру үдерісінің ұдайы келіспеушілігінен;

- топтық мүдде мен жалпы өкілеттіктің лоббистік және сайлаушылық әдістерінің тұрақты бәсекесінде;

- ресми емес орталықтардың және көлеңкелі құрылымдардың шешім қабылдаудағы ресми өкілеттігіне қарсы болуы және т.б. көрінеді.

Мемлекеттік деңгейде үлкен материалды ресурстар бөлінгендіктен, оның негізінде пайда болған қарама-қайшылықтар қоғамға сезілмеген жасырын сипатымен ерекшеленеді.

21.3 Мемлекеттік-әкімшілік саласындағы шиеленіс түрлері

Мемлекеттік-әкімшілік саладағы сыртқы және ішкі қарым-қатынас ерекшелігіне байланысты шиеленістердің бірнеше түрі және оны шешу нысандары мен әдістері де бар:

1. Саяси және мемлекеттік-әкімшілік құрылымдар, басқару субъектілері (топтық және жеке) арасындағы шиеленістер. Олар, негізінен, өтпелі кезеңде пайда болады, яғни мемлекеттік билік оппозициялық күштер мен жеке мемлекеттік құрылымдар тарапынан қатты қысымға ұшырағанда көрінеді. Кейбір жеке ведомствалар басқарушы режимнің саяси бағытына сай келмейтін ұстанымға ұмтылғанда шиеленіс күрделене түседі (немесе, егер де одан да бетер күрделенген шиеленіс нұсқасы: кейбір ведомстволар Президент ұстанымына қарамай заң органдарын қолдаса, ал өзгелері – керісінше). Егер де «көтерілген» ведомстваларды оппозиция қолдаса немесе шиеленіс кезекті сайлау науқаны кезінде болса, онда мемлекеттік биліктің екі деңгейінің қарама-қайшылығы ашық саяси күреске айналып, саяси режимнің құлауына әкеледі. Осындай шиеленістер тік қысыммен және онымен үзіліссіз байланыс, мемлекеттік шенеуніктердің жеке жауапкершілігі тетігі тез арада жабылады. Ол әкімшілік құрылым мен кадрлық тағайындау жолдары арқылы шешіледі.

2. Мемлекеттік-әкімшілік құрылымдар мен мемлекеттік және жеке сала арасындағы шиеленістер. Мемлекеттік органдар мен кәсіпорындар арасындағы шиеленістердің негізгі көзі болып тараптардың бір-бірінің ұмтылысын жоққа шығару болып табылады:

- мемлекет өз бақылауын күшейтуге ұмтылады (немесе әлсіретуге);
- ал мемлекеттік кәсіпорындар министрліктер мен ведомстволар тарапынан болатын шектен шыққан бақылаудан босанғысы келеді (немесе, керісінше – мемлекет тарапынан бақылауға ұмтылады).

Көп жағдайда, осындай шиеленістер мемлекеттік макроэкономикалық іс-әрекеті (либералды-монетарлық немесе икемді сипатта) немесе белгілі топ белсенділігі негізінде пайда болады. Негізінен, бұл шиеленістердің дамуы мен реттелуі институционалдық сипатқа ие.

Мемлекет пен жеке сала арасындағы қарым-қатынас қиынырақ. Себеп ретінде мемлекеттің өз міндеттемелерін орындамауы (мысалы, нақты құқықтық база құру мен тиісінше бақылау), белгілі қызмет көрсету нарығындағы монополизация, мемлекеттік шенеуніктердің жемқорлығы, жеке құрылым мекемелерінің рұқсат беру сипаты және т.б. жатады.

Сонымен қатар, жеке сала субъектілерінің дамымағандығы мен ұйымдаспағандығы, мемлекеттік органдармен дау-дамайды өз мүддесін қорғай алмағандығы да жатады.

Осындай сипаттағы шиеленістерді шешу, бір жағынан, нарықтық шарттар мен жеке саланың ұйымдасу деңгейіндегі мемлекеттік институттар іскерлігі стилінің жетілгендігіне байланысты (түрлі сипаттағы одақтар мен партиялардың пайда болуы, заңнамалық үдеріске белсенді араласушылық, сот сатысын пайдалану біліктілігінің дамуы, белгілі қоғамдық климаттың қалыптасуы). Ал, екінші жағынан, жеке және қоғамның мемлекеттік сегменттері арасында әр түрлі сипаттағы коалиция құруға байланысты, яғни нақты экономикалық, әлеуметтік және құқықтық міндеттерді шешуге арналған.

3. Мемлекеттік органдар мен өзге де басқарудың ұйымдасқан топтары арасындағы шиеленістер. Ол басқару тәжірибесінің «салалану» сипатынан шығады, яғни түрлі ведомствалар өздерінің қызметтерінің автономды бағдарламасын жасай алады, бірақ ол әрдайым мемлекеттік бағдарламалармен сай келмеуі де мүмкін. Бытыраңқылық тәжірибесі Батыс елдерінде бар. Батыс елдерінде кез келген мемлекеттік шешім қабылдау үшін жақын ведомствалармен ұзақ мерзімді, бірнеше сатылы келіссөздер, содан соң, «өзіндік» топ мүдделері, саяси субъектілер – партиялармен, Парламент фракцияларымен және т.б. жүргізіледі. Бұдан батыстық елдерге тән сипат лоббизм шығады, яғни Үкімет қалыптасқан, анықталған топтармен келіссөздер жүргізеді. Бұл келіссөздер әр түрлі субъектілер қарым-қатынасын реттейтін сипатқа ие болып, шешім дайындау, қабылдау және оны жүзеге асыруда көрінетін қалыптасқан заң негізінде жүргізілумен қатар, қалыптасқан тарихи дәстүрге, жалпыға ортақ «ойын ережесіне» сай жүреді.

4. Мемлекеттік органдардың орталық және жергілікті деңгейдегі шиеленістері. Құзыреттілік сипаттағы шиеленістердің келесі себебі – органның дәреже шекарасынан «шығу» дәстүрінің тұрақтылығы. Кейде мемлекеттік органдар өзгелердің қызметтік саласына білмегендіктен араласып, оларға нысаналық түрде қызмет жасауға кедергі болады және өздеріне тиісті емес қызметтерді орындауды өз құзіретіне алады. Мемлекеттік органдардың шиеленістері мемлекеттік органдар мен халық арасында, орталық пен жергілікті билік арасындағы шиеленіске әкелуі мүмкін.

Бұл шиеленістер қалай шешілетінінің бірнеше нұсқасы бар:

- оның бірі мемлекеттік органдар құзыреттілігінің нақтылығымен және тәртібімен байланысты;

- екіншісі – сотпен шешілетін құзыреттілік жөніндегі дау-дамай.

5. Мемлекеттік мекемелердегі ішкі ұйымдық шиеленістер. Өз табиғаты бойынша жеке сала ұйымдарындағы шиеленістерден көп

айырмашылығы жоқ. Негізгісін анықтайық. Мемлекеттік-әкімшілік ұйымдар үшін белгілі сатылық билікті бекітетін құқықтар мен нормаларға сай міндеттерді қатаң түрде бөлу сипаты тән. Бұның арқасында ұйым қызметі ұйымдасқан және алдын ала болжанған сипатқа ие болды. Құрылымдық нормативтік тәртіп пайда болған қысымды әлсіретіп, өшіреді. Ұйымдардағы әкімшіліктік шиеленістердің көбі ақылға қонымды. Себебі әр құрылым бір мақсат негізінде құрылады. Көп жағдайда құрылым мақсаттары мен міндеттері қарама-қайшы немесе бәсекелес болуы мүмкін, себебі мақсаттардың объективті қарама-қайшылығы тараптық шиеленіске әкелуі мүмкін.

Бұл түрлі бөлімдер арасындағы шиеленіс, өз кезегінде, олар жанама түрде бәсекелес топтар арасындағы шиеленістерге бөлінеді:

- әкімшілік өкілдері мен ұйымда ықпал етуді қолдайтын мамандар арасындағы;

- басқаруда көп ықпал ету және өз салмағы мен дәрежесін көтеру үшін бәсеке бөлімдер арасындағы шиеленіс.

Соңғысы, басқарудың әдісі мен құралы жөніндегі шиеленіс. Көп жағдайда өзін-өзі ақтамаған қаталдық, сенімсіздік, топ мүшелерін сыйламау өшпенділік шиеленіске әкеледі. Әкімшіліктік-ұйымдық шиеленістерді шешу әдісінің ұйым шиеленістерін шешу әдісінен айырмашылығы жоқ. Норма жүйесін және құқық тетігін ақылға қондыру әдісін айта кеткен жөн, себебі ол ұйым жұмысын жақсартады және институционалды-нормативті сипаттағы қысым «ошағын» алып тастайды. Бұл жерде елдердің саяси және мәдени ерекшеліктері айтулы рөлге ие. Осылай, америка бюрократтығы қызығушылық танытқан тараптармен келіссөз жүргізген соң шешім қабылдайды, ал француз шенеуніктері сұрақты төрешінің қарауына ұсынады.

Мемлекеттік ұйымдарға тән және кең танымал шиеленістер болып кез келген ұйымдағы қалыптасқан кәсіби кодексті, мәдени нормаларды, жазылған және жазылмаған тәртіпті, дәстүрді, салтты, жораларды қызметшілердің әр түрлі қабылдауымен саналады. Сөз мемлекеттік қызметшілердің белгілі ресми немесе ресми емес ұжымға жатуымен байланысты түрлі қарама-қайшылықтың пайда болуы жайында. Бәрімізге белгілі, ол – ресми ұйымдармен қатар, азды-көпті ұзақ мерзімді жеке тұлғалық және ішкі тұлғалық араласу нәтижесінде пайда болады. Ресми емес ұйым екі түрімен сипатталады:

1) ресмиліктен тыс, осы ұйым қызметкерлерінің аяқ асты ресми емес қызметтік қарым-қатынас негізінде дамуы. Ол қалыптасқан ресмиліктен ерекше ұйымдасқан міндет тәсілдеріне бағытталған; бұндай ұйым жүйе ретінде қалыптасып, ресми ұйымның жетілмегендігі кезінде ұйымның жетілуін қарастырып, «өмір сүруді» қамтамасыз етеді;

2) әлеуметтік-психологиялық – қызметкерлер арасында қауымдастық пен жеке байланыс негізінде таңдау, өзара қызығушылық пен ұнату негізінде пайда болады.

Жалпы, ресми емес құрылым ұйымда өтемақы төлеу қызметін атқарып, ресми ұйымның жетіспеушілігін толтырып, ресми ұйым тарапынан іс-әрекетті шектеуінен жеке адамды психологиялық тұрғыдан қорғайды. Сонымен қатар, бәсеке қарым-қатынас (ресми ұйым мақсаттарымен қарама-қайшы келетін немесе оның құрылымдық бөлімдеріне қарсы келіп, қызметкерлер тек қана ресми емес нормалар мен қарым-қатынасқа негізделеді) мемлекеттік мекемелер үшін теріс салдар тудырады.

6. Мемлекет пен халық арасындағы шиеленістер (легитимділік мәселесі). Егер мемлекеттік билік халық мүддесіне сай болмаса, басқарудың тиімділігін қамтамасыз етпесе, онда ол халық алдында өз беделінен айырылады. Билік беделінің, оның мәртебесінің түсуі, қоғамдық сенімнен айырылу – бұның бәрі мемлекет пен қоғам арасындағы шиеленістің белгісі. Шиеленістің айырықша сипаты – азаматтық бағынбау: жалпылама келіспеушілік, қарсылық, ереуіл. Ең жаманы билік құрылымына альтернативті құрылым құру, қоғамдық бірлестіктерге, съездерге, ұлттық конгрестерге құқықтар беру, қаруланған әскери жасақтардың құрылуы. Осы іс-әрекеттердің бәрі ресми билікке сенімсіздікті көрсетеді және істі өз мүмкіндігіне қарай шешуге ұмтылдырады. Мұндай жағдайда өзінің теориялық және қолданбалы аспектісінде *легитимділік мәселесі* (яғни биліктің құзыреттілігі) шиеленіседі.

Легитимдік қағидат мемлекеттілік тәртіп қажеттілігі мен басқарушының бассыздығын болдырмау қарама-қайшылығы арасындағы формуланы іздеу нәтижесі демократияның (қоғамдық келісім теориясы) классикалық теориясы негізінде қалыптасады. Классикалық либерал түсініктеріне сай, азаматтардың белсенді қолдауына ие болып, саяси үдерісте жалпылай және саналы түрде қатысуды кепілдейтін билік нысаны ғана құзыретті. Озбыр, лайықсыз басшыға бағынушылар бағынуға тиісті емес, сонымен қатар, егер де басшы өз билігін шектен тыс пайдаланса, халық көтеріліске шығуы да мүмкін.

Қолданбалы шиеленіс бойынша легитимділік «заң көп болса, шиеленістер де аз» деген қағидатты ұстану емес. Ол келісімге келуді, белгіленген тәртіпке адамдардың бағынуын талап етеді. Егер де, мысалы, бір заң ескірген болса, жаңа талаптарға жауап беретін өзге заң қабылданбаса, онда тиімді институционалды істерді заңды күшке ие емес акт та орындай алады (құқықтану тарапынан). Егер де оны қоғам бөлігінің көпшілігі қолдаса, және керісінше, егер де көпшілік осы немесе өзге заңды, қаулыны орындаудан бас тартса, онда ол өз күшінен айырылады.

Қолдау қаншалықты жоғары болса, мемлекеттік көшбасшы соншалықты тиімді жұмыс жасай алады және күштеу жұмыстарын жасатуда немесе қабылданған шешімді орындауда танылмаған әдістерді қолдану қажеттігін пайдалану мүмкіндігі кеңейеді. Бірақ, егер де легитимділік өзінің қажетті мөлшеріне жетпесе және көпшілік осы шешімді өз еркімен орындау ынтасы болмаса, онда басқарушы органдар осы шешімді жүзеге асыру барысында күштеу құқығын пайдалана алмайды.

Осы немесе өзге шешім кімнің тарапынан шығатыны да маңызды. Егер де шешімнің өзі жақсы болса, ал оны ұсынған адам немесе орган танымал болмаса, онда ол қолдауға ие болмай қалуы мүмкін. Бір жағынан, танымал адам заңды, режим белгілеген іс-әрекетті белінен басып және оларды алмастырып, өзіндік тетігін жүргізуі де мүмкін. Тұрақты саяси жүйеде легитимділікті алмастыру да болады: идеологиялық құрылымды және жекені нығайтады, жеке құрылымдық пен идеологиялыққа әсер етеді, құрылымдық идеологиялық пен жекеге әсер етеді.

Неге билік органдарына деген сенімсіздік өсуде? Бұл сұрақтың анық жауаптарының бірі – мемлекеттік билік органдары қызметінің тиімсіздігі, мемлекет пен азаматтар алдында тұрған шынайы мәселелерді олардың шеше алмауы және түсіндіре алмауы. Бұл жерде мемлекеттік шенеуніктер мен азаматтар арасындағы шиеленіс қарым-қатынасы мәселесі туындайды.

7. Шенеуніктер мен азаматтар арасындағы шиеленістер.

Мемлекет өз іскерлігін мемлекеттік қызмет негізінде жүзеге асырады. Мемлекеттік билік органдарының нәтижелілігін қамтамасыз етіп, заңдардың жүзеге асуына көмектесіп, азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғап, бұның негізінде мемлекет пен қоғамды байланыстырып, мемлекеттік қызмет мемлекет өмірінің тұрақтылығы мен төзімділігіне жауап береді, сол арқылы қоғамның өміршеңдігі мен бекемдігін қамтамасыз етеді. Мемлекеттік шенеуніктер жалпыұлттық мүддені өздерінің корпоративті мүддесіне ауыстырса, онда біз мемлекеттік басқару жүйесіндегі маңызды шиеленіс түрлеріне – азаматтар мен мемлекеттік қызметшілер арасындағы шиеленіске тап боламыз, өйткені мемлекет пен қоғам арасындағы кері байланыс бұзылады.

Аталған шиеленістің көзі мемлекеттік билік тұтастығы (бірлігі, тәуелсіздігі) мен қоғамның саяси саласының көпшілігі арасындағы объективті және жиі қайталанатын қарама-қайшылық болып табылады. Егер де оны сауатты түрде бақылап, қарым-қатынастың қатты шиеленіскен бөлімдерін реттеу мүмкін болса, онда билік имиджін жағымды етіп, оны нығайтуға болады.

Шиеленіс көзімен қатар, адамдардың билік органдарына сенімсіздігін тудыратын тікелей себептерді де білген жөн. *Олар бірнеше топтарға бөлінуі мүмкін:*

- бірінші топты – шартты түрде «техникалық» деп алса болады. Белгілі бір себептерге байланысты билік өкілдері билік органдарының іс-әрекет мақсаттары мен түрткісін дұрыс түсіндіре алмайды, өздері жұмыс істеуге және шешуге тиісті мәселелер жағдайында өз қызметтері мен жұмыс мазмұны жайлы толыққанды түсінік бере алмайды;

- екінші топ – негізі саяси жүйе құрылу ерекшелігі болып саналатын мәдени-тарихи түр себептері. Мәселен, қазақ халқымен салыстырғанда, орыс халқының мінезінде билікке қарсы тұруға бейімділік, оған деген нигилистік, бүлікшілік қарым-қатынасы баршаға танымал. Бірақ бұл төтенше жағдайда қолданылады. Негізінен, орыс халқы болып жатқан жағдай жайындағы жауапкершілікті билікке беруге бейім;

- үшінші топ – мемлекеттік қызметшілердің (өзінің төмен құзыреттілігіне, маманданбағанына байланысты және т.б.) саяси көшбасшы мен басқарушылардың қабылдаған шешімдерін жүзеге асыра алмауына байланысты ұйымдастыру сипатының себептері. Ұйымдастыру себептерінің ішінде мемлекеттік қызметті айқындайтын келесі әдіс пен стильді атап өткен жөн: жабықтыққа ұмтылу, жариялылықты басуға тырысу, пайдакүнемшіліктің белең алуы және т.б.;

- төртінші топ – мемлекеттік қызмет, негізінен, «өз» пайдасы үшін қызмет етіп, екінші орынға қоғам мен азаматтардың қажеттіліктерін кейінге қалдырып, азаматтар мүддесіне сай емес саяси шешімдерді қабылдайды, яғни жұмыс беруші-мемлекет билеуші элита бейнесіне енетін әлеуметтік сипаттағы себеп [Лебедева, 1997].

Мемлекеттік-әкімшілік саласындағы шиеленістерді шешу жолдарына көп мән беріледі, себебі мемлекет тұрақтылық символы мен тәртіп кепілі болып табылады. Бұл іздеу әрдайым ымыра пен ынтымақтастық шеңберінде болады. Соңғы кезде мемлекеттік басқару күші бақылау технологиясы мен шиеленістің алдын алуға бағытталады. Мұнда негізгі күш шиеленіс факторларын анықтауға, оны ашық шиеленіске айналдырмау үшін сараптама негізінде алдын алу шаралары жасалады.

Мемлекеттік-әкімшілік шиеленістерін реттеу кезінде институционалды, заңды рәсімге шешуші мағына беріледі. Осылай, билік тармақтары арасындағы шиеленістер заңды, конституциялық әдістермен шешілуі керек. Себебі, Конституция әр билік тармағының құзыреттілігін толыққанды сипаттайды және олардың қызметін бөлудің негізін көрсетеді. Билік арасында ескерту техникасы мен шиеленісті шешуге басшылармен тиісті органдар өкілдері, ведомство (Президент және

Парламент, министрлер мен депутаттар және т.б.) арасындағы жүйелі түрде құжат алмасу, келісу комиссиясының жұмыстары және т.б.

Нормативті-құқықтық шиеленістерді шешу құқықтық актілерді келісу барысында жүзеге асады. Құқықтық актілерді келісу әр түрлі нысанда жүреді. Олардың негізгілері болып бәсекелес актілердің бірін немесе екеуін де жою, актіні күшін жойған деп мойындау, оған өзгерістер енгізу немесе толықтырулар енгізу, жаңа акт шығару. Актілер арасындағы қарама-қайшылықты жою үшін парламенттік тыңдаулар, кездесулер, заң және атқарушы билік өкілдерінің арасында хат алмасу, мемлекеттік мекемелер көзқарастары арасында ымыраға келу қолданылады.

Мемлекеттік мекемелердегі ұйымаралық шиеленістерді реттеуде оңтайландыру әдісі басым болу керек. Себебі ең бірінші, әкімшілік ұйымдар билік пен құзыреттілікті бөлуді оңтайландырумен ерекшеленеді. Нақты ойластырылған оңтайландыру жүйесі, көп жағдайда, қобалжуды сөндіреді және босаңсытады (бірақ, шиеленісті толыққанды шешпейді). Тәртіп, норма, бұйрық тетіктерінің қызметін жақсарту, қызмет бойынша өсу немесе алмастыру жүйесін жақсылап ойластыру, аралық соттың болуы шиеленісті тоқтату мен дау-дамайды шешуге көмектеседі. Бірақ, есте ұстаған жөн, оңтайлы әдістер ұйымда жақсы қалыптастырылған тәртіп негізінде жүзеге асады, сонымен қатар, қоғамдық сананың жанама мінез байсалдылығы және шиеленістің интенсивті сипатқа ие болмағаны кезінде жүзеге асады. Шиеленіс қатты нысанға ие болған кезде, негізгі ұйымдасқан әдіс қолданылады – ұйым құрылымын өзгерту, яғни ескі бөлімдерді жойып, жаңасын қалыптастыру; бөлімшелер арасындағы қарым-қатынасты қайта қарау, қызметкерлерді түрлі бөлімдерге бөлу. Бұған басшылықты ауыстыру өз септігін тигізеді, ресми көшбасшылар орнына шынайы көшбасшыларды тағайындайды.

Әлеуметтік шиеленісті шешуде жалпы қағидаттар мен әдістерден тыс шиеленісті шешетін құрылымдар болуы керек, яғни олар мемлекеттік басқаруды қамтамасыз етеді. АҚШ-та XX ғ. басында еңбек шиеленістерінің маңызының өсуі байқалды. Президент әкімшілігі Федералды татуластыру қызметі және келістірушілік агенттігін құрды. 1950-60 жж. алдыңғы қатарға этносаралық шиеленістер шыққандықтан Халықаралық қауым қарым-қатынасы қызметі қалыптасты. 1970 ж. ортасында халықаралық шиеленістер күшейгендіктен АҚШ Конгресінің ықпалымен Бейбітшілік және шиеленісті реттеу академиясы құрылды. Осылай, шиеленістің әрбір деңгейіне және әр саладағы шиеленіске белгілі бір органдар мен оны реттеу тәртібі болды [Юридический конфликт: процедура разрешения, 1995].

Жалпы, шиеленістер мемлекеттік-әкімшілік салада маңызды рөлге ие. Олар қоғам мен билікке өзінің шешімін талап ететін туындаған қарама-қайшылықтар жайында белгі береді, азаматтар арасындағы

ұстанымдардың келіспегендігі жайлы айтады; жалпы, билік өкілдеріне өз мақсаттарын, шешімдерін, бағыттарын қайта қаратқызады; жағдайды бақылауға алатын іс-әрекеттерді ынталандырады, басқару үдерісінде белгілі толқу мен қиыншылықтардың алдын алуға көмектеседі.

Сонымен қатар, олар мемлекеттік-әкімшілік жүйесін жаңартатын, ескірген және өзін-өзі ақтамаған жүйені «жақсартып», жаңа, өзгерген шарттарға бейімделу тетігін қамтамасыз етіп, жаңа күш пен әдістерді іздестіруге көмектеседі. Сондықтан тұрақсыздық шиеленіс бар болғасын пайда болмайды, қоғамдағы қарама-қайшылықты шеше алмау және оған немқұрайлы қарау негізінде пайда болады.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқарудағы шиеленіс себептері.
2. Билік саласындағы шиеленіс.
3. Саяси дағдарыс түрлері.
4. Мемлекеттік-әкімшілік саладағы сыртқы және ішкі қарым-қатынас ерекшелігіне байланысты шиеленістер.
5. Адамдардың билік органдарына сенімсіздігін тудыратын тікелей себептер.

22. MEMЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНДЕГІ ӘКІМШІЛІК РЕФОРМАЛАР

22.1 Қазақстанның мемлекеттік басқару жүйесіндегі әкімшілік жаңғыртылу сатылары

Тәуелсіздік алған сәттен бастап Қазақстандағы мемлекеттік басқару жүйесінің даму үдерісін шартты түрде бірнеше кезеңдерге бөлуге болады.

Мемлекеттік басқару жүйесінің қалыптасуы және дамуының бірінші кезеңі 1990-1993 жылдарға тұспа-тұс келді, және де бұл Қазақстанның өз бетінше дамуы, елімізде мемлекеттік-әкімшіліктік жүйенің дербес негіздерінің қалыптасуы белгілері бойынша жүзеге асырылды. Осы кезеңнің басты сипаты болып табылатын негізгі өзгерістер жаңа жүйені құруға емес, керісінше қалыптасып қалған ескі жүйені бұзуға бағытталды. Осындай жағдайларға байланысты, сол кездері қалыптасқан маңызды оқиғалардың мәні, сол дәуірде орын алған барлық қоғамдық қатынастар жүйесіндегі тоталитарлық басқару жүйесін өзгерту мен түбегейлі реформа жасауға бағытталды. Нарықтық жолға түсу дегеніміздің өзі мемлекеттің нарыққа араласуын қысқарту дегенді білдірді.

Өзіміздің мемлекеттік құрылысымызды жүзеге асыруға мүмкіндік берген алғашқы тұжырымдамалық құжат 1990 жылғы 25 қазанда қабылданған Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасының «Мемлекеттік егемендік туралы декларациясы» болды. Дәл осы кезеңнен бастап егеменді Қазақстан елінің жаңа мемлекеттік басқару жүйесі қалыптасуының тарихы басталады.

Осы сәттен бастап Қазақстандағы мемлекеттік билік заң шығарушы, сот ісі және атқарушы билік деген қағидаттар бойынша жүзеге асырыла бастады. Республиканың басшысы жоғары басқарушылық-атқарушылық билікке ие Президент болды. Президент қызметі 1990 жылдың 24 сәуіріндегі «Қазақ КСР Президенті қызметін тағайындау және Қазақ КСР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақ КСР-нің Заңы негізінде бекітілді. Заң шығару билігі Қазақ КСР-нің Жоғарғы Кеңесінде жүзеге асырылды. Сот билігі Жоғарғы соттан төменге дейінгі тік сот жүйесіне тәуелді болды.

1990 жылы 20 қарашада «Қазақ КСР-індегі мемлекеттік билік құрылымы мен басқаруды жетілдіру және Қазақ КСР-інің Конституциясына (Негізгі Заң) өзгерістер мен толықтырулар енгізу» туралы Заңға қол қойылды, заңға сәйкес Қазақ КСР-ы Президенті атқарушы және жарлық шығарушы жоғары билік иесі болып табылады, сонымен бірге Президент ұсынысымен Қазақ КСР-нің Жоғарғы Кеңесінде сайланатын Қазақ КСР Вице-Президенті қызметі де белгіленді. Министрлер Кеңесі Министрлер Кабинеті болып қайта құрылды.

Сонымен қатар, 1991 жылдың желтоқсанынан 1993 жылдың қазанына дейінгі аралықтағы айтарлықтай уақыт ішінде Жоғарғы Кеңес заңды түрде биліктің жоғары органы ретінде қызмет атқарып, шын мәнінде заң шығаруға, сыртқы және ішкі саясатқа ықпал ету мен Үкіметті бақылап отыру мүмкіндігіне ие болды. Қалыптасқан мұндай жағдай бірқатар қазақстандық зерттеушілердің аталған кезеңде елімізде парламенттік республика орын алды деген пікірде болуына мүмкіндік берді.

Жалпы алғанда, осы кезеңде Қазақстандағы мемлекеттік басқару жүйесі өте мықты орталықтанған болатын, бұл шартты түрде мемлекет негізінің қалыптасуы және кең ауқымды нарықтық қайта құруларды жүргізу сияқты факторлардан көрінді. Осылайша аталған кезеңде мемлекеттік басқару жүйесінің негізі қаланды.

Іс жүзінде қайта қалыптасқан мемлекеттік басқару құрылымы барлық деңгейдегі мемлекеттік аппарат жұмысын ұйымдастыруда жаңа тәсілдемелерді талап етті. Сонымен аталған кезеңде мемлекеттік ұйым қызметінің Қазақстан үшін үйлесімді үлгісін іздеу бастау алды.

1993-1995 жылдарға сәйкес келген мемлекеттік басқару жүйесі дамуының екінші кезеңі 1993 жылы 28-қаңтарда Қазақстан Республикасының алғашқы Конституциясының қабылдануына байланысты саяси және қоғамдық жүйедегі өзгерістермен сипатталады. Осы кезеңде заң жүзінде билікті тармақтарға бөлудің базалық қағидаты бекітілді. Еліміздің негізгі заңына сәйкес өкілетті, атқарушы және сот органдары мемлекеттік биліктің жеке тармақтары ретінде тағайындалды. Бұл Конституция ұлттық-мемлекеттік тәуелсіздіктің құрылуының негізін салып қана қойған жоқ, сонымен қатар, мемлекеттік-басқару жүйесіндегі құрылымдық реформаның бастауының да негізін қалады.

Мемлекеттік басқарудың жаңа жүйесіне бейімдеу мақсатында Қазақстан Республикасы Жоғарғы Кеңесіне қатысты да өзгерістер жасалды. Жоғарғы Кеңес Президиумы тарқатылып, еліміздің жоғарғы заң шығарушы органы болып құрылды. Сонымен қатар, ол кең өкілеттікке ие болды, нәтижесінде Президент пен атқарушы билік қызметіне араласу құқығын иеленді. Жаңа Конституция бойынша Жоғарғы Кеңес өкілеттігінің қызметі бұзылды, сонымен қоса бір палаталы Парламент те мемлекеттің қалыптасуы мен дамуына байланысты заңнамалық ауқымды жұмыс көлемін атқара алмады. Аталғандардың барлығы 1993 жылдың соңында Жоғарғы Кеңестің өздігінен тарауына алып келді.

1994 жылы жаңа Жоғарғы Кеңес құрамына сайлау жүргізілді, дегенмен де бір жыл өткен соң 1995 жылы наурызда Жоғарғы Кеңестің жаңа құрамы заңсыз деп танылып қайтадан таратылды. Осындай жағдайлардағы парламенттік дағдарыс сипатына орай 1995 жылы көктемде жаңа Конституция жобасын дайындау қолға алынды.

Жалпы алғанда көптеген зерттеушілердің пікірінше, екінші кезең өкілетті органдардың өкілеттіктері шектелген уақытта басқарудың күлкілі нысаны (жартылай президенттік) түріндегі сипатқа ие болды [Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан, 2005]. Дегенмен де Конституцияда басқарудың президенттік нысанының белгіленгендігі айтылмайды, бірақ онда президенттік республиканың маңызды бастаулары мен белгілері көрініс табады [Ашимбаев, 2006].

Мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың үшінші кезеңі 1995 жыл мен бүгінгі күнге дейінгі аралықты қамтып отыр. Бұл кезең мемлекеттік институттар жүйесіндегі реформаларды жалғастыру мен Қазақстанның мемлекеттік-саяси құрылымындағы бүгінгі желісін құру үдерісінің құрылуымен сипатталады. Сөз болып отырған үшінші кезең өз бауын 1995 жылы 30 тамызда қабылданған Конституция қолданысқа ену мерзімінен алды. Жаңа Конституцияға сәйкес екі палаталы Парламент (Сенат – жоғары палата, Мәжіліс – төменгі палата) құрылды. Конституция бойынша басқарудың президенттік нысаны енгізілді. Президентке барлық үш билік тармағына байланысты әрекеттерді жүзеге асыруға конституциялық өкілеттік берілді.

Осы жылдары мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіруге арналған дәйекті іс-шаралар мемлекеттік басқару жүйесі қызметінің тиімділігін арттыруға жағдай жасауға, сонымен бірге үйлесімді қызмет пен барлық билік деңгейінің өзара байланысын орнатуға айтарлықтай мүмкіндік болды.

Еліміздің Конституциясында көрініс тапқан мемлекеттік басқару жүйесінің негізі болған қағидаттар мемлекеттік басқарудың жекелеген жүйесін реттеп отыратын бірнеше конституциялық заңдардың, сонымен қатар бірқатар басқа да нормативтік құқықтық актілердің қабылдануымен нақтылана түсті.

22.2 Мемлекеттік басқаруды қалыптастырудағы жаңа бағыттар

Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 жылы 14 желтоқсандағы «Қазақстан-2050» Стратегиясы – қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауының 3 бөлігінің *«Мемлекеттілікті одан әрі нығайту және қазақстандық демократияны дамыту» атты 5 тарауында:*

«Біздің мақсатымыз – мемлекеттік басқарудың жаңа түрін қалыптастыру. Ол қоғамға қызмет ету мен мемлекеттілікті нығайтудың жаңа міндеттеріне сай болуы тиіс.

Бірінші. Бізге Мемлекеттік жоспарлау және болжау жүйесін одан әрі жетілдіре түсу керек.

Қойылатын мақсат – жоспарлар мен бағдарламалар әзірлеуде мемлекеттік органдардың жауапкершілігін күшейту. Осыған байланысты Үкіметке беретін тапсырмам:

Қазақстанның 2050 жылға дейінгі Даму стратегиясын ескере отырып, жұмыста және өмірде еліміз басшылыққа алатын стратегиялық құжаттарды қайта қарау.

2013 жылы жауапкершілік пен өкілеттіктерді орталық пен өңірлер арасында бөлу жөнінде нақты шаралар қабылдау.

Жергілікті жерлердегі билік органдарының өкілеттіктері қаржылық және кадрлық ресурстармен нығайту.

Қоғам және азаматтар мемлекеттік шешімдер қабылдау үдерісі мен олардың жүзеге асырылуына тікелей қатыстыру. Жергілікті басқару органдары арқылы халыққа жергілікті маңызы бар мәселелерді өз бетімен және жауапкершілікпен шешуіне нақты мүмкіндік беру.

Жергілікті басқаруды дамыту тұжырымдамасы ауылдық, селолық деңгейде басқару сапасын арттыруға мүмкіндік жасайды және азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелерге қатысуын кеңейтеді. Селолық әкімдіктерге қосымша өкілеттіктер беріліп, олардың ауылдағы ахуалға ықпалын күшейту.

Сонымен бірге, бізге қоғамдық бақылауды, жергілікті жерлердегі ахуалға азаматтардың ықпалын күшейту үшін мәслихат арқылы ауыл әкімдерінің сайланбалылығын енгізу. Осылайша, азаматтармен тікелей жұмыс жасайтын және мәселені жергілікті жерде шешетін барлық әкімдер сайланбалылықпен қамту.

Азаматтардың жергілікті жерлердегі өзекті мәселелерді шешуге, жергілікті билік органдарының жұмысын бақылауға белсене араласуын қамтамасыз ету мәселелері тұр» деп атап көрсетілді».

Сондай-ақ, Президент халыққа және мемлекетке қызмет етуді барлығынан жоғары қоятын кәсіпқой мемлекеттік аппарат қалыптастыру міндеті тұрғанын айта отырып былай деді:

«Мемлекеттік қызметтің кадрлық құрамын іріктеу және кәсіби даярлықтың жетілдірілген әдістемелерін енгізу арқылы сапалы түрде жақсарту керек.

Мемлекет деңгейінде басқарушылық шешімдер төмендегідей талаптарға сай болуы тиіс:

- тек қысқа мерзімді ғана емес, ұзақ мерзімді нәтижелерді де есепке алу;
- басқарушылық шешімнің мультипликативті әсерін есепке алу;
- адал бәсекелестік және кәсіпкерліктің еркіндігі ережелерін қамтамасыз ету;

- мемлекеттік қызметшілердің лауазымдық міндеттерінің екі түрлі түсіндірілуін болдырмау, олардың қызметінің заңнамалық тұрғыдан дәл регламенттелуі.

Ерекше назарды мемлекеттік қызметтер көрсетудің сапасын арттыруға аудару қажет. Міндет – мемлекеттік аппараттың халықпен өзара қарым-қатынастарында біржақты-өктем көзқарастардан арылып, азаматтарға мемлекеттік қызметтерді тиімді және жедел түрде көрсетуге көшу.

Біз мемлекеттік органдарды оларға тән емес функцияларды орындаудан босатып, мемлекеттік институттардың дербестігін сапалық тұрғыдан кеңейтуге тиіспіз. Жергілікті бюджет қалыптастырудың жаңа тетігін енгізуге тиіспіз».

Жүргізілген әкімшілік-бюджеттік реформалардың шеңберінде биліктің республикалық және облыстық деңгейіндегі өкілеттіктерді шектеу жұмыстары жүргізілді. Мемлекеттік емес қызмет бөліктері жеке салаға өтіп, мемлекеттік мекемелер мен органдардың қызметіне кіретін мемлекеттік қызмет саласы мәселелерінің шеңбері айқындалды, жалпы алғанда мемлекеттік басқару жүйесінің базалық негізін құру үдерісі аяқталды.

Жүргізілген реформаның нәтижесінде бюджеттік жүйе айтарлықтай өзгерістерге ұшырады, бюджет жүйесінің шегі нақты түрде белгіленді, бюджеттік бағдарламаларды бөлу заң жүзінде бекітілді, республикалық және жергілікті бюджет арасындағы түсімдер көлемі анықталды. Мемлекеттік бюджеттің негізгі параметрлері орташа мөлшерлі болжамға өткізілді, жергілікті атқарушы органдарға заңнама шеңберінде белгілі бір деңгейде шеттен алып пайдалану құқығы берілді.

Бюджетаралық байланыстар жүйесін жетілдіру орталық пен аймақтар қызығушылығының тепе-теңдігіне қол жеткізуге, аймақтардың экономикалық дамуында мемлекеттік басқарудың төменгі сатысында тұрғандардың қызығушылығын арттыруға, сонымен қатар жергілікті бюджетке түсетін түсімдердің тұрақтылығын қамтамасыз етуге бағытталды. Бүгінгі таңда әрекет етіп отырған кірістер мен бюджет деңгейлері арасындағы шығындарды бөлу жүйесі бұдан бұрынғы жүйелерге қарағанда бірқатар басымдықтарға ие. Салықтың әрбір түрінің бөлінбеуімен республикалық және жергілікті бюджет аралық кірістердің көзін нақты түрде бөлу қамтамасыз етілді және олардың пайдаланылу бағытына шек қойылды. Жергілікті бюджеттің теңгерімділігіне жоғарыда тұрған бюджет тарапынан жәрдем қаржының бөлінуі және төменде тұрған бюджеттен бюджеттік алымдарды алу арқылы қол жеткізіледі.

Жоғарыда аталған реформа бағыттарын тиімді жүзеге асырудың нәтижесінде мемлекеттік басқару жүйесі мен мемлекеттік қызмет түбегейлі өзгереді және олардың қоғамның заманауи талаптарына сай ең

алдымен сапаға мән берілетін, азаматтары қанағаттандырылатын, мемлекет тұрақтылығы қалыптасатындай етіп қайта құрылуына алып келеді.

Қазіргі таңда Қазақстан Республикасы қоғамның әлеуметтік-экономикалық, саяси және институционалды салаларын қоса алғанда, жедел жаңғыртылу сатысында тұр:

- әлеуметтік-экономикалық саладағы қайта жасақтау – экономиканы қайта құрылымдау мен әртараптандыру және тұрғындардың әлеуметтік өмір сүру стандартын жақсартуға бағытталды;

- саяси салада сайлау жүйесіне өзгерістер енгізілді;

- институционалды салада Қазақстан Республикасы Президентінің 2007 жылғы 13 қаңтардағы «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру шаралары туралы» Жарлығына сәйкес елдегі мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру мақсатындағы жаңа тұрпаттағы әкімшілік реформалар жүзеге асырыла бастады.

Қазақстан Республикасының қоғамдық-саяси дамуы мен әлемдік қауымдастықтың заманауи сатысында егеменді мемлекеттің тұрақты және орнықты экономикалық өсуі үдерісіндегі жүйелі талдау мен әкімшілік реформаның орны мен рөлін негіздеу өзекті саяси мәселеге жатады. Осыған байланысты, зерттеу мемлекеттік басқарудың жүйелі жаңғыртылуы жағдайында әкімшілік реформалауды жүзеге асырудың мақсаттары мен міндеттерін табу мен ашуға бағытталады.

Қазақстанда әкімшілік реформалауды жүзеге асыру мәселесінің кең ауқымды саяси, ғылыми және қоғамдық маңызы бар. Экономикалық, әлеуметтік, гуманитарлық саладағы мемлекеттік басқару жүйесін жаңғыртудың өзектілігі мен күрделілігі ғылыми талқылаудың түрлі салаларында үлкен қызығушылық тудыруда. Қазіргі кездегі орталық және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін құрылымдық, жүйелі, атқарылымды реформалауды біріктіру мен ғылыми талдауға айтарлықтай үлкен көңіл бөлініп отыр. Оған қазақстандық және шетелдік авторлардың бірқатар ғылыми зерттеулері, жарияланымдары нақты айғақ бола алады.

Әкімшілік реформасының жай-күйі мен бағыты, оны жүзеге асырудың өзектілігі мен тұрғындардың әл-ауқатының өсуі мен экономикалық прогреске ықпалы туралы Мемлекет басшысының Қазақстан халқына арнаған жыл сайынғы Жолдауларында ұдайы айтылып келеді.

Өзін-өзі басқаруды дамыту, менеджералды басқаруды енгізу, мемлекеттік қызметшілердің рейтингілік бағалауын қолдану, нәтижеге бағдарланған қазыналық қаржыландыру үдерістеріне байланысты әкімшілік реформасының жекелеген аспектілері мен үлгілеріне нақты көңіл бөлінеді.

Әкімшілік реформалауды жүзеге асырудың қазіргі сатысы республиканың мемлекеттік басқару жүйесінің Еуропа мен Азияның

басқарудың менеджералды нысанына шешім қабылдаудың орталықтандырылған әдісін, басқарудың бюрократтығын жою, нәтижеге негізделген қазыналық қаржыландыру, қызметшілер жұмысының рейтингілік бағасы, шешім қабылдаудың корпоративтік тәсілімен анықталатын нарықтық, бәсекеге аса қабілетті елдерінің басқару стандарттары мен тәсілдеріне сай тұжырымдамасына негізделген.

1997 жылы қазанда жария етілген «Қазақстан – 2030» стратегиясы мен «Барлық Қазақстандықтардың өсіп-өркендеуі, қауіпсіздігі және әлауқатының артуы» атты Елбасының Қазақстан халқына Жолдауы мемлекеттік атқарушы билік жүйесін реформалауды жүзеге асыра бастауды қамтамасыз еткен тұңғыш тұжырымдық негіздеме болды.

Экономикалық дамудың мәселелері мен туындаған қиындықтарына сай ішкі мәселелер, тұрғындардың өмір сүру деңгейін жақсартудағы әлеуметтік саясат, қаражатты қатаң үнемдеу, мемлекеттік қызметтің жұмысын қағидалы қамтамасыз ету, техникалық-экономикалық жағынан жетілдіру Қазақстандағы әкімшілік реформасының алғашқы баспалдақтары болды.

Әкімшілік реформасы қоғам мен мемлекет қызметіндегі әлеуметтік жобалар мен стратегиялық жоспарларға тәуекелді саясат ретінде емес, саяси басшылық пен Үкіметтің дербес мақсаты мен міндеті түрінде қабылдана бастады.

Әкімшілік реформасының осы кезеңіндегі негізгі бағыттары былай бөлінді:

1) басқарудың әкімшілік жүйесіне реформа жүргізу менеджерлік теорияның тәжірибелік ұсыныстары мен талаптары негізінде іске асырылады;

2) басқарудың мемлекеттік жүйесі тиімділігін арттыру ақырғы есеп беру тетіктердің негізінде жүргізіледі;

3) мемлекеттік басқару жүйесіне менеджмент, жеке нарық тетіктерін енгізу;

4) мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлық, нарықтық пен қоғамдық тетіктер және құралдар тарапынан болатын өзге де кері құбылыстарды қысқарту саясаты.

22.3 Жауапты хатшы институты

Елімізде соңғы жылдары өмірге енген *жауапты хатшы институтының* енгізілу себептеріне тоқталсақ, республика бойынша мемлекеттік қызметшілердің сандық және сапалық көрсеткіштері бойынша, олардың жалпы санының 2001 жылы 65051 адам, содан кейінгі бес жыл ішінде, яғни 2006 жылы 95174 болғанын (47 пайызға өскенін) көрінеді. Ал 2013 жылдың басына қарай елдегі мемлекеттік қызметшілер

саны біршама төмендеп, 91 мың адамды құрады, ол он жыл бұрынғыдан 40 пайыз көп.

Мемлекеттік қызметшінің орта жасы 39 жасты құрайды, оның ішінде саяси мемлекеттік қызметшілердің орта жасы – 47 жас, ал әкімшілік мемлекеттік қызметшілердікі – 38 жас.

Мемлекеттік қызметтегі орта өтілім 9 жылды құрайды.

Мемлекеттік қызметшілер арасында әйелдер саны 57,6 пайыз.

Мемлекеттік қызметшілердің жалпы санынан 81 пайызы жоғары білімге, орта кәсіби білімге 18 пайызы, орта білімге 1 пайызы ие.

Мемлекеттік қызметте 66 ұлт өкілдері жұмыс істейді.

Республика бойынша мемлекеттік қызметшілердің ауысуы (орнынан босатылуы) мемлекеттік қызметкерлердің нақты санының 7,4 пайызын құрайды.

Осыған байланысты зерттеу тақырыбы аясында Қазақстан Республикасының орталық мемлекеттік органдарында жауапты хатшылар институтының енгізілу тәжірибесін қарастырамыз.

Жауапты хатшылар лауазымы, елдің жоғарғы басшысының мемлекеттік басқару жүйесінде саяси және әкімшілік қызметтер деп бөліп қарастыру көмегімен, әкімшілік реформа аясында пайда болды.

Мемлекет басшысы берген тапсырмаға сәйкес, соңғы нәтижеге бағдарланған мемлекеттік басқару жүйесі аясында жауапты хатшы институты енгізілді. Жауапты хатшы негізгі әкімшілік қайраткер, «кәсіби менеджер» болуы керек еді.

Қазақстанның орталық атқарушы органында жауапты хатшы лауазымы Қазақстан Республикасы Президентінің 2007 жылғы 27 шілдедегі «Қазақстан Республикасының орталық атқарушы органының жауапты хатшысының мәртебесі мен өкілеттігі туралы» N 372 Жарлығына сәйкес енгізілген. Жарлықта жауапты хатшы «Премьер-Министрдің келісімімен Қазақстан Республикасы Президенті қызметке тағайындайтын және қызметтен босатылатын ерекше мәртебеге ие, саяси мемлекеттік қызметкер» деп белгіленген. Сонымен қатар, жауапты хатшы лауазымы бойынша министрдің бірінші орынбасарына тең болуы нақтыланды (Үкіметтің құрамына кірмейтін агенттік төрағасының бірінші орынбасарларын қоса алғанда). Ол Президентке, Премьер-Министрге, орталық атқарушы органға сай жетекшілерге есеп беруге міндетті лауазымды тұлға. Жауапты хатшы қызметіне бақылауды мемлекет басшысы не болмаса оның тапсырмасымен Президент әкімшілігі, сондай-ақ, Премьер-Министр және орталық атқарушы орган жетекшісі жүзеге асырады. Жауапты хатшылар мемлекеттік орган жұмыстарында оның саяси жетекшісінің ауысу жағдайында сабақтастықты қамтамасыз етуді мақсат тұтқан еді.

Соңғы жылдары кейбір орталық мемлекеттік органдарда басшылық құрамның жиі ауысуы байқалады. Бұл мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігіне әсер етеді.

Жауапты хатшы лауазымына тағайындалған адамның рөлі мен жауапкершілік дәрежесі нақты айқындалып, оны тағайындаудың ашық, транспарентті, сіңірген еңбегіне негізделген тетігі басынан бастап нақтылануы тиіс еді.

Сөйтіп, жауапты хатшы лауазымының саяси лауазым болып табылатындығы ескеріле отырып, мемлекеттік органдардың жаңа басшыларын тағайындау іс жүзінде сол жауапты хатшылардың өздерінің ауысуымен қатар жүруі де кездесті.

Министрлер ауысқан сәтте-ақ жауапты хатшылар да ауысып жатты.

Сонымен үкіметтегі соңғы кадрлық ауысулар жаңа институттан күткен басты болжамның сабақтастыққа - билік басындағылардың қол жеткізе алмағанын көрсетті.

Жауапты хатшының тағы бір міндеті ретінде министрлер қызметін бақылауды міндеттеу жоспарланды. Министрліктер мен мекемелерде жауапты хатшыны тағайындау құқығы тек қана мемлекет басшысының құзіретінде болғандықтан жауапты хатшылар өзіндік «Президенттің көзі» болуы жоспарланған еді. Іс жүзінде олай бола қойған жоқ.

Президенттің мемлекеттік аппараттың барлық штаттық бірліктерін жеке қадағалауға уақыты жоқ болса, министрлерде жауапты хатшылыққа өз адамын өткізіп жіберуге қоры жеткілікті болды.

Қазіргі таңда вице-министрлердің көптеген міндеттері жауапты хатшыға өтті, ал оларға алғашында міндеттелген қызметтердің көбі өз күшін жойған.

Жауапты хатшылар осы лауазым енгізілгеннен бастап-ақ ауыстырыла бастады, тіпті министрлерге қарағанда жиі ауысатын болды.

Бұл біріншіден жауапты хатшының жұмыс істеу және тағайындау тетігінің әлсіз зерттелулерге байланысты болды. Тәжірибе көрсеткеніндей, қазір жауапты хатшылар министрліктер мен мекемелер аппараттарының жетекшілік жағдайында, ресми емес вице-министрлер болып саналады.

Атқарушы органдарда қосбилікті енгізу идеясының өзі өз қайшылықтарының салдарынан сәтсіз аяқталды. Министрлер жауапты хатшылардың өкілеттіктерімен бөліспейтіндігі, олардың ең болмағанда кадрлық құрамын көрсетеді: бұл лауазымды алушы азаматтардың көбі жауапты хатшыға тағайындалғанға дейін вице-министрлер немесе министрлік аппараттарының жетекшілері болып жұмыс істеген. Екінші жағынан, жауапты хатшыны министрлердің өздері таңдайды.

Министрліктер мен жоғарғы атқарушы органдарда жауапты хатшылар институтын енгізумен зерттеуші сарапшылары бұл лауазымның

енгізілуі сәтсіздікке ұшырады деп тұжырымдауда. Олар сәтсіздіктің негізгі себептері деп жауапты хатшы шенеуніктік жүйелерге қарсы баруды қаламауы және олардың министрлер алдында қорғансыздықтарын атауда [Мухаметов, 2009].

Дегенмен, бұл қателік жөнделді. 1999 жылғы 23 шілдедегі N 453 «Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының Заңына 2012 жылдың 14 желтоқсанында енгізілген өзгерістерге сәйкес: «персоналды басқару қызметі (кадр қызметі) мемлекеттік органның басқа құрылымдық бөлімшелерінен ұйымдық жағынан дербес болады, жауапты хатшыға немесе аппарат басшысына, ал жауапты хатшы және аппарат басшысы лауазымы енгізілмеген мемлекеттік органдарда мемлекеттік органның басшысына тікелей бағынады» деп нақтыланды және осылайша іс жүзіне енгізіле бастады.

2013 жылы мемлекеттік орган жұмысындағы сабақтастықты сақтау мақсатында мемлекеттік органдардың бірінші басшыларының лауазымда болу кезеңіне қарамастан, Қазақстан Республикасы Президентінің «Жауапты хатшыларды тағайындау туралы» 2013 жылғы 26 наурыздағы № 922 Жарлығымен жауапты хатшылар белгілі бір мерзімге тағайындалатыны нақтыланып, барлық мемлекеттік органдардағы жауапты хатшылар бір мезгілде тағайындалды.

Осы көрсетілген түйткілді мәселелерді ескере отырып, мемлекеттік қызмет жүйесінің одан әрі үдемелі дамуын және оны мемлекеттік басқаруды жаңғырту үдерістерімен өзара тығыз байланыста реформалау жалғастырыла түсуі қажет.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқару жүйесінің қалыптасу сатылары.
2. Мемлекеттік басқарудың жаңа тәсілдері.
3. Әкімшілік реформасы: бағыттары мен мақсаттары.
4. Жауапты хатшы институтын енгізу себептері.

23. МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТІҢ ҚАЛЫПТАСУ ҮРДІСТЕРІ

23.1 Қазақстанда мемлекеттік қызмет жүйесінің қалыптасуы

Мемлекет қоғамның маңызды және күрделі саяси институты ретінде ішкі бөлімдерді ұйымдастыруда айқын құрылымға ие. Мемлекеттік аппарат қоғамдағы бұқаралық саяси биліктің әрекет етуін қамтамасыз ететін, іс жүзінде мемлекет қызметін атқаратын және ол үшін құрылған мемлекеттік-билеуші өкілеттіктерді жүзеге асыратын өзара байланыстағы мемлекеттік органдар жүйесін құрайды.

Мемлекеттік басқарудың ұйымдастыру құрылымы объективті шарттар мен қоғамдық даму факторларының ықпалымен, сондай-ақ мемлекеттік органдардың өзіндегі субъективті ықпалдардың әсерінен де қалыптасады. Объективті жағдайлар мен факторлар қалыптасып және жұмыс атқарып тұрған қазіргі мемлекеттің сол «сыртқы ортасын» құрайды. Басқа объективтік шарттарда қалыптасқан мемлекеттік басқарудың өзге ұйымдық құрылымын енгізу немесе бұл шарттардың ескерілмеуі сөзсіз жағымсыз салдарға алып келеді. Мемлекеттік басқарудың ұйымдастыру құрылымын механикалық өзгерту немесе жергілікті объективті шарттарға бейімделмеген шетелдік үлгіні толығымен көшіріп алудың берер пайдасы аз және де керісінше, қоғамдық дамуда жергілікті факторлар мен объективті шарттарды есепке алу мемлекеттік басқарудың тиімділігін қамтамасыз етуге, мемлекеттік ұйымдастыру құрылымының өзіндік үлгісін қалыптастыруға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқарудың ұйымдастыру құрылымына басқарылу нысаны (әлеуметтік жүйе) тарапынан басқарылатын нысандардың құрылымы мен жағдайы ықпал етеді. Дәл осы басқару нысандары басқарудың ұйымдастыру құрылымын «жобалауда» атап айтқанда, мемлекеттік органдардың қалыптасуы мен олардың күзіретін анықтауда басым мәнге ие болып табылады. Халықты аумақтық және өндірістік қағидаттарға бөлу арқылы мемлекеттік аппараттың ұйымдастыру құрылымының өндірістік-қызметтік табиғатын анықтайды. Қоғам өмірінде объектілік негіз бойынша экономикалық және әкімшілік-саяси сала қалыптасты.

Мемлекеттік аппараттың ұйымдастыру құрылымына мемлекеттік басқару субъектісі тарапынан ең алдымен мемлекеттік қызмет ықпал етеді. Осымен байланысты бұл салада ұйымдастыру құрылымының негізгі кезеңін және мемлекеттік органдар күзіретін, яғни, дәл осы уақытта олардың көмегімен мемлекеттік басқарудың ең жоғары дәрежеде жүзеге асырылатын мемлекет қызметі үшін қажетті, органдар арасындағы бұл қызметтерді бөлудің оңтайлы нұсқаларын іздеу қызметтері анықталады.

Қызметтер мемлекеттің объективті қажетті бағыты ретінде, оның алдына қойған нақты-тарихи міндеттерді шешу мен қоғамдық үдерістердегі ықпал ететін мемлекеттік ерекше тетік бойынша жүзеге асырылады. Мемлекеттің қоғамдық қызметінің әрбірі ұтымды, толық және тиімді жүзеге асырылу үшін тек ұйымдастыру әлеуетіне ғана назар аударылуы керек деп санау қалыптасқан.

Мемлекеттік басқарудың ішінде бар басқа да субъективтік факторлар мен жағдайлар қатарына мемлекеттік аппарат кадрларын атап айтуға болады. Мемлекеттік басқарудың тиімділігі мен сапасы олардың дайындығы мен күзiреттiлiгiнiң деңгейiне және керiсiнше, кадрлардың төмен күзiреттiлiгi мемлекеттiк аппараттың жағымсыз өсу үрдісімен және мемлекеттік органдардың басқару қызметкерлері санының артуымен де байланысты.

Одан қоғам өмірінің негізгі салаларының және мемлекеттің басты қызметінің тікелей өзара қатыстылығы көрініп тұр. Біз мемлекеттен және қоғамнан туындайтын жағдайлар мен факторлардың тікелей және жанама әсерлерінің көпсанды қиылыстарын көре аламыз. Бұл мемлекет пен қоғам байланыстарының көпқырлылығын әлеуметтік жүйеге мемлекеттік ықпалдың түрлі бағыттылығын атап көрсетеді. Мемлекеттік басқару тетігі мынадай ішкі факторларды да, яғни, қоғам өмірінің белгілі бір салаларындағы мемлекеттік саясат, бекітілген нормативтік мақсаттар мен мемлекеттік органдардағы міндеттер, мемлекеттік басқару қызметтері және т.б. қамтиды.

Мемлекетті мемлекеттік аппаратпен бірдей деп санауға болмайды. Жоғарыда атап өткендей, ол қоғамды тегіс қамти алатын әмбебап басқару жүйесі болып табылады. Өзінің біртұтастылығында мемлекет өзінің органдарына қарағанда біртұтастығын көрсететін өзіне тән сапалы белгілерімен және жүйе құрушылық элементтерімен ерекшеленеді [Лунев, 1974, 11].

Сонымен қатар, мемлекеттің қызметтері мен міндеттері және жалпы оның мақсаттары мемлекеттік аппараттың көмегімен жүзеге асырылады. Экономикалық, әлеуметтік және әкімшілік-саяси саладағы мемлекеттің алдында тұрған міндеттер оның органдары жұмысының мазмұнын анықтайды.

Қазақстан Республикасында жас мемлекеттің қалыптасуы бәрінен бұрын, мемлекеттік биліктің әлеуметтік-саяси бірлігінің нығаюымен байланысты. Бұл дегеніміз мемлекеттік аппаратты құрайтын барлық органдардың біртұтас табиғаты мен жүктелген міндеттерді, мемлекет қызметтерін жаңа жағдайда шешу және жүзеге асыру. Мемлекеттік биліктің біртұтастығы басқару еңбегінің қызметтік бөлінуі мен нақты ұйымдастыруға негізделеді. Барлық органдар Қазақстан Республикасы, оның қағидаттары мен басқа да заңнамалық актілері негізінде жүзеге асы-

рылады. Мемлекеттік аппарат жүйесінде өзара байланысты және мемлекеттің құрылымдық-қызметтік жалпы жүйесін қалыптастыратын, өзінің айқын бекітілген қызметтері мен міндеттері бар бөлек жүйе бөлініп шығады.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жүйесін дамыту мемлекеттің тәуелсіздік жылдарындағы рөлінің өзгеруі, саяси жүйенің, экономиканың, қоғамдық қатынастардың қалыптасуы, мемлекеттік басқару жүйесін оңтайландыру үдерісімен тығыз байланысты.

Тәуелсіз Қазақстан Республикасының мақсаттары мен басымдықтарын іске асыру үшін кадрларды іріктеу мен жоғарылатудың тиімді жүйесін құру, мемлекеттік аппарат қызметінің кәсібилігі мен ашықтығын қамтамасыз ету қажет болды.

Еліміздегі мемлекеттік қызметтің ұйымдасуы мен қалыптасуына бастау болған ең алғашы заңнамалық құжат – Қазақстан Республикасы Президентінің 1995 жылғы 26 желтоқсандағы № 2730 «Мемлекеттік қызмет туралы» Заң күші бар Жарлығы болды. Ол тәуелсіз Қазақстанның қазіргі заманғы мемлекеттік қызмет жүйесін институттандыруды бастап, мемлекеттік басқару жүйесінің кадрлық ұйытқысын сақтауға мүмкіндік берді және мемлекеттің маңызды институты ретінде мемлекеттік қызметтің дамуына негіз қалады.

Жарлықтың қабылдануы мемлекеттік қызметтің қағидаттарын, мемлекеттік лауазымдардың сатылығын белгілеу жолымен мемлекеттік қызмет қатынастарын реттеуге, мемлекеттік қызметшілердің құқықтық мәртебесін айқындауға және әлеуметтік кепілдіктерін белгілеуге, сыбайлас жемқорлыққа қарсы шектеулер енгізуге мүмкіндік берді.

1997 жылы мемлекеттік дамудың ұзақ мерзімді басымдығы ретінде кәсіби үкімет құруды айқындап берген «Қазақстан - 2030» стратегиясы мемлекеттік қызметті дамытудағы келесі кезеңі болды. Онда: «патриот және стратегиялық міндеттерді адал шеше білетін, кәсіптілік деңгейі жоғары және қабілетті адамдар бізде әзірше тым аз» - деп, баса көрсетілген.

Қазақстанда мемлекеттік аппарат жұмысының тиімділігін арттыру үшін жеке басымдық - «Кәсіби үкімет» бөлінген. Еліміздің қазіргі мемлекеттік қызметінің қалыптасуы мемлекеттік қызметте тең мүмкіндікте, кәсібилік және заңдық, сондай-ақ мемлекеттік қызметшілерді меритократия қағидатында (еңбек жүйесі) жоғарылату, азаматтардың конституциялық құқығының іске асырылуы басты мақсаты болып табылатын 1999 жылдың 23 шілдесінде «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңның қабылдануымен байланысты.

Бұл Заң мемлекеттік қызметтің кәсіби және тиімді жүйесін және бірыңғай кадр саясатын қалыптастыруға бағытталған, өзекті қажеттіктерге сай келетін жаңа тәсілді айқындап берді.

Қазіргі кезде Заң және оны іске асыру үшін әзірленген тиісті нормативтік құқықтық актілер мемлекеттік қызметке кіру, оны атқару және тоқтату мәселелерін реттейді.

Мемлекеттік қызмет туралы заңнаманың ең маңызды жаңалығына мыналарды жатқызуға болады:

1) мемлекеттік лауазымдардың саяси және әкімшілікке бөлінуі. Бұл саяси тағайындаулардың ауысуы кезінде әкімшілік қызметкерлердің құқықтық қорғалуына кепілдік береді, сондай-ақ, олардың саяси бейтараптылығы мен мансап тұрақтылықтарын қамтамасыз ете отырып, нәтижесінде әкімшілік мемлекеттік қызметтің кәсібилілігіне оң ықпалын тигізеді;

2) ашық конкурстық негізде мемлекеттік қызметке орналасу. Бұл мемлекеттік қызметке азаматтардың конституциялық құқығын тең мүмкіндікте жүзеге асыруды және тең, әрі бәсекелестік жағдайда мемлекеттік қызмет үшін дайындығы жоғары мамандарды таңдауды қамтамасыз етеді;

3) әрбір әкімшілік лауазымға біліктілік талабын бекіту. Бұл жұмысы мен лауазымы бойынша сәйкес азаматтардың лауазымына кепілдеме беретін міндеттің тиімді құралы болуы мен мемлекеттік қызмет сапасының өзіндік үлгісі болып табылады;

4) заңнамаларды меңгерулеріне компьютерлік тестілеуді өткізуі. Бұл мемлекеттік қызметке біліктілігі төмен адамдардың мүмкіндігін шектеу және әкімшілік құқық саласында азаматтарға негізгі заңдарды оқытуға мүмкіндік береді.

5) мемлекеттік қызмет саласында бірдей мемлекеттік саясаттың жүзеге асырылуын қамтамасыз етуші өкілетті орган институтын заңды бекітуі.

1998 жылы Қазақстан Республикасы Президентінің жанынан Мемлекеттік қызмет академиясы құрылды. 2000-2001 жылдары Қазақстанның барлық облыстарында мемлекеттік қызметшілерді оқытатын өңірлік орталықтар құрылды. Өңірлік орталық жергілікті мемлекеттік орган қызметкерлерінің біліктіліктерін арттыруды жүзеге асырушы ұйымдар болып табылады.

Мемлекеттік қызметтің ендігі үлгісі оңтайлы батыстық стандарттарға сай 2020 жылға дейінгі Қазақстан Республикасының даму Стратегиялық жоспарына сәйкес оның одан әрі жетілуі және Үкімет Бағдарламаларына сәйкес жаңғыртылуы бойынша жұмысты бастауда жеткілікті нормативтік базаға ие.

Мемлекеттік қызмет саласында бірыңғай мемлекеттік саясатты жүзеге асыру үшін қызметтері мен міндеттеріне сәйкес өкілеттік берілген арнайы органдар құрылды. Оған Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері агенттігі мен оның аумақтық бөлімшелері жатады. Ол органдардың стратегиялық жоспардағы басты бағыты қоғамда

мемлекеттік қызметтің биік беделін қалыптастыру және қолдау болып табылады. Бұл бір жағынан, Қазақстанда жаңа мемлекеттілікті қалыптастырумен, ал екінші жағынан – демократиялық, құқықтық, әлеуметтік бағдарлы мемлекеттің қалыптасуымен байланысты.

Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің негізгі міндеттері, қызметтері мен өкілеттіктері Қазақстан Республикасы Президентінің 1999 жылғы 3-желтоқсандағы №280 Жарлығымен бекітілген «Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің негізгі міндеттері, қызметтері мен өкілеттіктері туралы ережеде» анықталған.

Өз міндеттерін және оған жүктелген қызметтерді жүзеге асыру үшін Агенттік мынадай құзіреттіліктерге өкілеттік береді:

- мемлекет Басшысына және республика Үкіметіне мемлекеттік қызметті жетілдіру мәселелері бойынша ұсыныстар енгізу;

- Қазақстан Республикасы Президентінің шешімімен әкімшілік мемлекеттік лауазымдарға байқау өткізу;

- мемлекеттік қызмет туралы мемлекеттік органдардың заңнамаларының сақталуын бақылауды іске асыру;

- мемлекеттік қызмет туралы заңнамаларды сақтау мәселелері бойынша мемлекеттік органдардың қызметін тексеру;

- басқа мемлекеттік органдардың қызметкерлерін тексеру өткізуге жұмылдыру;

- өз міндеттері мен қызметтерін жүзеге асыру үшін мемлекеттік органдар мен ұйымдардан, лауазымдық тұлғалардан қажетті ақпараттарды алу және сұрау;

- заңнаманың бұзылуы барысында қабылданған шешімдердің өзгеруі немесе жойылуы туралы мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғаларға ұсыныс енгізу;

- өз құзіреттілігі бойынша мемлекеттік органдарда міндетті орындау үшін нормативті құқықтық актілерді қабылдау;

- аумақтық органдардың құзіреттілігін бекіту сияқты күшке ие.

Сондай-ақ, заңнамаларға сәйкес, Қазақстан Республикасы Президентінің тапсырмалары мен актілеріне байланысты басқа да құзіреттіліктерді жүзеге асырады.

Агенттікке республика Президентінің жарлығымен қызметіне тағайындалатын және қызметінен босатылатын Төраға басшылық етеді.

Төраға өз құзіреттілігі бойынша:

- Агенттік жұмысына жетекшілікті, аумақтық бөлімшелер мен бір мекемеге қарасты ұйымдардың қызметтеріне бақылауды жүзеге асырады;

- департаменттер директорларының, олардың орынбасарларының және тағы басқа Агенттіктің жауапты қызметкерлерінің міндеттері мен өкілеттіктерін анықтайды;

- Агенттіктің аумақтық бөлімшелері және орталық аппараттың құрылымдық бөлімшелері туралы ережелерді бекітіп, бұйрықтар шығарады;

- Агенттіктің орталық аппарат қызметкерлерін, аумақтық бөлімшелер жетекшілерін және олардың орынбасарларын, бір мекемеге қарасты ұйымдардың жетекшілерін қызметіне тағайындайды және қызметінен босатады;

- Агенттік заңнамаға сәйкес мемлекеттік органдар және басқа да ұйымдарға байланысты, сондай-ақ, өз құзіреттілігіне қатысты басқа да сұрақтар бойынша шешімдер қабылдайды.

Төраға коллегияны және басқа да кеңесші органдарды құру құқығына ие.

Оның көмегімен кадрлық менеджменттің және мемлекеттік қызметтің барысы мен жағдайын анықтау, аттестациялар және байқаулар таңдауы рәсімін өткізуді қамтамасыз етуге мүмкіндік тудыратын мемлекеттік қызмет кадрларының Республикалық аппараттық басқару жүйесін енгізуді ерекше атап өткен жөн. Бұдан басқа, негізгі құрал болып рейтингтік жүйе бойынша құрылған мемлекеттік органдардың өздерінде кадрлық менеджменттің тиімділігін бағалау жүйесі табылады. Бұл кадрлық қызмет және тәртіптік комиссия жұмысын бағалауға, салалық және өңірлік аспектілерде кадрлық менеджменттің нығаюына мемлекеттік қызметтің қажеттіліктерін анықтауға мүмкіндік береді.

Осылайша, мемлекеттік қызмет саласында мемлекеттік саясаттың жүзеге асырылуын және бірлігін мамандандырылған органдар жүйесі (өкілеттік органдар және оның аумақтық бөлімшелері) қамтамасыз етеді. Өз құзіреттіліктеріне сәйкес мемлекеттік қызмет істері бойынша органдар мемлекеттік басқару саласына, сонымен қатар, бекітілген заңнамаға байланысты салааралық үйлестіру және басқа да арнайы орындаушы қызметтер және өкілеттіктерге қатысты басқаруды жүзеге асырады. Мемлекеттік қызмет ісі бойынша органдар жүйесі өз орындарында кадрлық жұмысты қамтамасыз етуші мемлекеттік органдардың құрылымдық бөлімшелерін толықтырады.

23.2 Мемлекеттік қызметті жетілдірудің жаңа үлгісі

Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 1 ақпандағы № 922 «Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспары туралы» Жарлығын іске асыру мақсатында Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жаңа үлгісінің тұжырымдамасы» бекітілді.

Тұжырымдаманың 1-бөлімінде Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жүйесін дамытудың пайымы берілген. Онда меритократия,

тиімділік, нәтижелілік, транспаренттік және қоғамға есептілік қағидаттарына негізделген мемлекеттік қызмет жүйесін кәсібилендіру мемлекеттік басқару жүйесінің бәсекеге қабілеттілігін және халыққа сапалы қызмет көрсетуді қамтамасыз етудің аса маңызды факторы болып табылады деп атап көрсетілген.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жүйесін дамытудың мынадай негізгі қағидаттары мен жалпы тәсілдері белгіленген.

1. Мемлекеттік қызметке кіру.

Халықаралық тәжірибеде мемлекеттік қызметтің екі үлгілік үлгісін бөліп қарастыруға болады - баспалдақтық және ұстанымдық.

Мемлекеттік қызметке кіру мен оны атқару тәртібіне қатысты осы үлгілердегі айырмашылықтарға қарамастан, оларға мемлекеттік қызмет тиімділігін қамтамасыз ететін бірқатар жалпы шарттар тән.

Біріншісі – мемлекеттік қызметшілерді саяси «тағайындалатындар» және кәсіби «орындаушылар» деп бөлу.

Екіншісі – мемлекеттік қызметке конкурстық негізде қабылдау, бұл мемлекеттік қызметке білікті әрі құзыретті мамандарды іріктеп алуға мүмкіндік береді және кадрларды іріктеу мен жоғарылатудың қамқоршылдық жүйесі үшін мүмкіндіктерді азайтады.

Мемлекеттік қызметтің жоғары беделі мен мәртебесі шетелдердегі мемлекеттік қызмет жүйесінің маңызды ерекшелігі болып табылады.

Қазіргі кезде, көптеген елдер мемлекеттік басқарудың ұлттық жүйесінің ерекшеліктерін ескеретін мемлекеттік қызметтің аралас үлгісін құруды жөн көреді.

Мемлекеттік қызметтің көптеген тиімді үлгілерінде (Нидерланды, Сингапур, АҚШ, Италия) жоғары мемлекеттік қызмет институты қолданылады, ол саяси шешімдер қабылдау үдерісін оларды іске асыру үдерісінен ажыратуға бағытталған. Жоғары мемлекеттік қызметтің атқарымдары жалпы мемлекеттік саясатқа сәйкес басқару талаптарын әзірлеу және әкімшілік қызметті жүргізу болып табылады.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің жаңа үлгісі мемлекеттік қызметтің баспалдақтық және ұстанымдық үлгілерінің элементтерін қамтып, аралас болып қалады.

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарына сәйкес, мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінде корпустық тік саты: мемлекеттік саяси қызметшілер, «А» басқарушылық корпусы және «Б» атқарушылық корпусы айқын көрініс табатын болады.

Жаңа үлгіні қалыптастыру бойынша мемлекеттік лауазымдардың жаңа тізілімі бекітілді.

Мемлекеттік саяси қызметшілер корпусына мемлекеттік саясатты қалыптастыратын, мемлекеттік басқару саласына (аясына) басшылық

етуді жүзеге асыратын, тиісті саладағы мемлекеттік дамудың стратегиялық бағыттарын айқындайтын қызметшілер, сондай-ақ тағайындалуы саяси-шешуші сипатқа ие қызметшілер енгізілді.

Мемлекеттік саяси қызметшілер корпусына мынадай мемлекеттік лауазымдар енгізілді:

- орталық мемлекеттік органдардың Қазақстан Республикасы Президентіне тікелей бағынатын және есеп беретін органдардың бірінші басшылары, олардың орынбасарлары;

- облыстардың, астананың және республикалық маңызы бар қаланың әкімдері және олардың орынбасарлары;

- тізбесін Қазақстан Республикасының Президенті айқындайтын басқа да мемлекеттік лауазымдар.

Жаңа үлгіде мемлекеттік әкімшілік қызмет құрылымында мемлекеттік саяси қызметшілер қалыптастыратын саясатты іске асыруды және стратегиялық шешімдер қабылдау мен оларды орындау арасындағы өзара байланысты қамтамасыз ететін «А» басқарушылық корпусы құрылды.

«А» басқарушылық корпусының әкімшілік лауазымдарына тағайындау тек қана кадр резервінен жүзеге асырылатын болады. Оны пайдалану тиімділігін қамтамасыз ету үшін кандидаттың «А» корпусының кадр резервінде тұру міндеттілігін көздейтін құқықтық норма қарастырылды.

Саяси кадр резервін және мемлекеттік әкімшілік қызметтің «А» басқарушылық корпусының кадр резервін қалыптастыруды Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Кадр саясаты жөніндегі ұлттық комиссия мемлекеттік органдардың және облыстар, астана, республикалық маңызы бар қала әкімдерінің ұсыныстары негізінде жүзеге асыратын болды.

Кадр саясаты жөніндегі ұлттық комиссияның құрамын және ол туралы ережені Қазақстан Республикасының Президенті айқындайды.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінде мемлекеттік саяси лауазымдар тізілімі қайта қаралып, мемлекеттік саяси қызметшілер саны шектелді.

Мемлекеттік әкімшілік қызметтің «А» корпусына іріктеу өздерін кәсіби құзыретті және тиімді жұмыс істейтін қызметкерлер ретінде көрсеткен «Б» атқарушылық корпусына жатқызылған мемлекеттік қызметшілер қатарынан тұрақты рекрутинг негізінде жүргізіле бастады.

Сонымен қатар, қолда бар кадр әлеуетін кеңейту және мемлекеттік қызмет жүйесінің ашықтығы «әлеуметтік лифт» тетігі есебінен қамтамасыз етілуде.

Осы тетік мемлекеттік қызметшілер болып табылмайтын, бірақ мемлекеттік ұйымдарда және жеке салада басшы лауазымдарды

атқаратын кәсіби даярлығы бар кадрларға «А» корпусының кадр резервіне енгізу үшін байқаулық іріктеуге қатысуға мүмкіндік береді.

Саяси кадр резервіне және «А» басқарушылық корпусының кадр резервіне қосу белгілері мемлекеттік қызмет істер жөніндегі уәкілетті органның ұсынуы бойынша жеке нормативтік құқықтық актімен айқындалды.

Атап айтқанда, кандидатты саяси кадр резервіне және мемлекеттік әкімшілік қызметтің «А» басқарушылық корпусының кадр резервіне қосу туралы шешім қабылдауға негіз ретінде мынадай белгілерді ескереді:

- білім деңгейі мен бейінін;
- жұмыс өтілі мен тәжірибесін;
- кәсіби және жеке құзыреттерін бағалауды;
- қызметтік этиканы сақтауды;

мемлекеттік саяси қызметшінің не басшы лауазымдардағы жұмыс тәжірибесі мол «А» басқарушылық корпусы әкімшілік қызметшісінің жазбаша ұсынымының болуын.

Кандидаттарға «А» басқарушылық корпусына кіру үшін мемлекеттік қызметшінің басқару лауазымында атқарымдық міндеттерін тиімді орындау ісінде маңызды кәсіби және жеке құзыреттерді бағалау қолданылуда.

Кәсіби және жеке құзыреттерінің негізінде тестілеу, сондай-ақ кәсіби бағдарланған әңгімелесу мен емтихандар өткізу мемлекеттік әкімшілік «А» басқарушылық корпусының кадр резервіне байқаулық іріктеудің тетіктері болады.

Саяси лауазымды атқаратын мемлекеттік орган басшысы ауысқан кезде мемлекеттік әкімшілік қызметшілер жұмысының тұрақтылығын және ведомствоішілік сабақтастықты қамтамасыз ететін тиімді тетікті қалыптастыру үшін мемлекеттік қызметшінің «А» корпусында лауазымда болу мерзімі нақтыланды.

Қызметшіні «А» басқарушылық корпусы лауазымына тағайындау және лауазымынан босату Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Кадр саясаты жөніндегі ұлттық комиссияның шешімі негізінде мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органмен келісе отырып орындалады.

Кәсіби және басқару дағдыларының жоғары деңгейін қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қызметшілерді ротациялауды жүргізу көзделеді.

Мемлекеттік қызметшілерді ротациялау жүйелі негізде мынадай нұсқалар бойынша жүргізіледі:

- деңгейаралық («орталық - өңір, өңір - орталық»);
- өңіралалық («өңір - өңір»);
- салааралық («орталық - орталық»).

Бұл орталық мемлекеттік органдарға, сондай-ақ жергілікті атқарушы органдарға кәсіби кадрлардың көптеп келе бастауын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді.

Мемлекеттік қызметті деңгейаралық және өңіраралық ротациялауды табысты жүргізу үшін әлеуметтік қамсыздандыру, оның ішінде лауазымдық жалақыға «үстемақылар» (өңірлік коэффициенттер) белгілеу тетігі әзірленетін болады және өңірлерде ротациялау тәртібімен тағайындалатын мемлекеттік қызметшілер үшін тұрғын үй қорының болуы қамтамасыз етіледі.

Жұмыс істеп жатқан мемлекеттік әкімшілік қызметшілерді басқарушылық корпусқа және атқарушылық корпусқа бөлу лауазымдық белгі бойынша жүзеге асырылады (мемлекеттік қызметшінің қазіргі кезде атқаратын лауазымына сәйкес).

Мемлекеттік әкімшілік қызметтің «Б» атқарушылық корпусына атқарушы лауазымдардағы мемлекеттік қызметшілер («А» корпусына жатпайтын лауазымдар) кіреді.

«Б» корпусындағы мемлекеттік қызметшілерінің негізгі міндеті «А» басқарушылық корпусындағы мемлекеттік қызметшілердің талаптарына сәйкес мемлекеттік саясатты іске асыру (атқарушылық қызмет) болады.

Мемлекеттік әкімшілік қызметшілер лауазымдарының санаттар бойынша қолданыстағы тізілімінің оң тәжірибесі ескеріле отырып, мемлекеттік әкімшілік қызметтің «А» басқарушылық корпусының және «Б» атқарушылық корпусының лауазымдары үшін санаттар белгіленетін болады.

Мемлекеттік әкімшілік қызмет құрылымында «А» және «Б» корпустарын қалыптастыру кезінде қолданыстағы мемлекеттік әкімшілік қызметшілер лауазымдарының тізілімі оңтайландырылды.

Мемлекеттік қызметке конкурстық іріктеуді енгізу кандидаттың мемлекеттік әкімшілік лауазымына қойылатын бекітілген біліктілік талаптарына сай болуын анықтауға бағытталған.

Мәселен, Заңға сәйкес мемлекеттік әкімшілік лауазымға кіру кезіндегі конкурстық іріктеу Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің мемлекеттік қызмет туралы қолданыстағы заңнаманы білуге арналған тестілеуді өткізуін, сондай-ақ мемлекеттік органның конкурстық комиссиясының кандидаттармен әңгімелесу өткізуін көздейді.

Мемлекеттік қызметтің кадр резерві қалыптасуда.

Азаматтардың мемлекеттік қызметке тең қол жеткізудегі конституциялық құқығы міндетті конкурстық іріктеуді енгізу арқылы іске асырылуда, оның тетіктері Заңда және өзге де нормативтік құқықтық актілерде бекітілген.

Халықаралық тәжірибеде мемлекеттік қызметке кіру конкурстық негізде жүзеге асырылады, онда меритократия қағидаты, яғни жеке

сіңірген еңбектері мен жетістіктерін мойындау негізгі қағидат болып табылады.

Алайда, конкурстық іріктеуді жүргізудің қазіргі кездегі тәжірибесін алғанда, мемлекеттік қызметке кіру кезіндегі конкурстық рәсімдердің әділдігіне азаматтар тарапынан бірқатар сенімсіздік байқалады.

Осыған байланысты, мемлекеттік қызметке конкурстық іріктеу тәртібін жетілдіру және оның транспаренттілігін арттыру мәселесі қойылып отыр.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінде конкурстық іріктеудің бірінші кезеңінде уәкілетті орган және оның аумақтық басқармалары мемлекеттік әкімшілік қызметтің кадр резервіне іріктеуді жүргізетін болады. Басқаша айтқанда, мемлекеттік қызметке кіру үшін кандидаттардың бірыңғай дерекқоры қалыптастырылып жатыр.

Мемлекеттік әкімшілік қызметтің кадр резервіне іріктеу Қазақстан Республикасының Конституциясын және мемлекеттік қызмет туралы заңнаманы білу деңгейін, сондай-ақ мемлекеттік қызметшінің мемлекеттік органның салалық ерекшелігіне қарамастан, атқарымдық міндеттерін тиімді орындауы үшін маңызды кәсіби және жеке құзыреттері деңгейін айқындайтын тестілеуге негізделуде.

Мемлекеттік қызметшінің кәсіби және жеке құзыреттерін бағалауды жүргізу үшін «мемлекеттік қызметші құзыреттерінің бейіні» деген ұғым нормативтік тұрғыдан бекітілетін болады. Бұл оны мемлекеттік әкімшілік лауазымдарға орналасу үшін кандидаттарға қойылатын біліктілік талаптарының құрамдас бөлігі ретінде пайдалануға мүмкіндік береді.

Тестілеудің жаңа бағдарламасы кадр резервінің деңгейіне қарай сараланатын болды:

1) мемлекеттік қызметке алғаш рет кіру үшін, яғни «Б» атқарушылық корпусының лауазымына орналасуға кадр резервіне қосу үшін;

2) «Б» корпусындағы мемлекеттік қызметшілерді қызметтік саты бойынша жоғарылату үшін және «А» басқарушылық корпусының лауазымдарына орналасуға кадр резервіне қосу үшін.

Конкурстық тестілеуден табысты өткен кандидатқа кадр резервіне қосу туралы сертификат берілді, бұл оған конкурстық іріктеудің екінші кезеңіне қатысу құқығын береді.

Мемлекеттік әкімшілік қызметтің кадр резервіне қосылған үміткерлер үшін мемлекеттік органда тағылымдамадан өту мүмкіндігі көзделеді.

Конкурстық іріктеудің екінші кезеңінде бос лауазымға тағайындау үшін мемлекеттік орган конкурстық іріктеуді бірінші кезеңдегі тестілеу нәтижесінде мемлекеттік әкімшілік қызметтің кадр резервіне қосылған адамдар қатарынан ғана жүргізеді.

Екінші кезеңдегі конкурстық іріктеу барысында мемлекеттік органның салалық ерекшелігімен және қызмет бағыттарымен айқындалатын конкурстық рәсімдер қолданылады.

Мемлекеттік қызмет істері агенттігі мемлекеттік органның конкурстық іріктеудің екінші кезеңінде пайдалануы үшін үлгілік конкурстық рәсімдерді айқындайтын болады:

- бейіндік (салалық) тестілеу;
- әңгімелесу (дара, топпен);
- емтихан;
- эссе жазу.

Әрбір мемлекеттік орган мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органмен келісім бойынша оның қызметінің салалық бағытына, осы лауазымға орналасу үшін конкурстық іріктеу жүргізілетін қандай да бір бос мемлекеттік лауазымның ерекшелігі мен лауазымдық міндеттеріне сәйкес конкурстық рәсімнің түрін дербес айқындайды.

Мемлекеттік органдар үшін бос мемлекеттік әкімшілік лауазымға ауысу тәртібімен тағайындау тетігі жетілдіріліп жатыр.

2. Мемлекеттік қызметшілерді оқыту.

Мемлекеттік қызметшілерді даярлау, қайта даярлау және олардың біліктілігін арттыру бағдарламаларының мазмұндық бөлігін сапалық тұрғыдан жаңғырту, оның ішінде қазіргі заманғы білім беру технологияларының және нәтижеге бағдарланған мемлекеттік басқару жүйесі қағидаттарының негізінде оқыту бағдарламаларын жаңарту маңызды шара болмақ.

Мемлекеттік қызметшілерді даярлау, қайта даярлау және олардың біліктілігін арттыру бағдарламалары анағұрлым икемді болады және мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет жүйесі жұмыс істеуінің озық әлемдік практикасын ескеру жолымен жүзеге асырылады.

Мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің басқарушылық және атқарушылық корпустарға бөлінуі ескеріле отырып, оларды оқыту үдерістерін құруға қойылатын саралау тәсілдері көзделетін болады.

«А» корпусының лауазымына тағайындалған мемлекеттік қызметшілер үшін лауазымдық міндеттерін тікелей орындауға кірісу алдында менеджмент, стратегиялық жоспарлау, тиімді басқару шешімдерін қабылдау саласында білім алуға бағытталған қысқа мерзімді оқытудан өту мүмкіндігі көзделуде.

«Б» корпусының мемлекеттік қызметшілерін оқыту саяси шешімдерді тиімді орындау және стратегиялық бағдарламаларды іске асыру үшін білім мен дағдылар алуға бағытталған білім беру бағдарламаларына негізделуде.

Мемлекеттік қызметшілерді өңірлік деңгейде оқыту тиімділігін арттыру үшін Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы

Мемлекеттік басқару академиясы қайта даярлау мен біліктілікті арттырудың өңірлік орталықтары қызметін үйлестіріп, білім беру бағдарламаларының мазмұнды бөлігінің сапасына мониторинг жүргізу көзделуде.

Қайта даярлау мен біліктілікті арттырудың өңірлік орталықтары қызметін үйлестіру мемлекеттік басқару және мемлекеттік қызмет саласында сапалы білім жинақтау мен алмасудың бірыңғай жүйесін қалыптастыруға және өңірлік деңгейде сапалы білім беру қызметтерімен қамтамасыз етуге бағытталған.

Осылайша, Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы мемлекеттік қызметшілерді оқытудың бірыңғай оқу, әдістемелік, ғылыми және кадр орталығы болмақ.

Мемлекеттік қызметшілерді оқыту жүйесінде Қазақстан Республикасы Президентінің «Болашақ» Халықаралық стипендиясының және «Назарбаев Университетінің» әлеуетін тиімді пайдалануға бағытталған жүйелі шаралар көзделуде.

Мемлекеттік қызметші оқуды аяқтағаннан кейін өзі бұрын атқарған лауазымға не басқа – біліктілік және кәсіби талаптары бойынша теңдей не атқарымдық міндеттері жаңа алған кәсіби білімі мен дағдыларына сәйкес келетін жоғары тұрған лауазымға тағайындалуы мүмкін болады.

3. Мемлекеттік қызметшілерді аттестаттау.

Мемлекеттік қызмет туралы заңнамаға сәйкес мемлекеттік әкімшілік қызметшілер лауазымында үш жыл болғаннан кейін аттестаттаудан өтеді. Оның мақсаты олардың кәсіби дайындық деңгейін, құқықтық мәдениетін және азаматтармен жұмыс істеу қабілетін айқындау болып табылады.

Аттестаттау рәсімі мемлекеттік қызметшіге тікелей басшысының аттестаттаудан өтетін қызметшінің кәсіби, жеке қасиеттерін және қызметтік жұмысы нәтижелерін көрсететін қызметтік мінездемені ұсынуын қамтиды.

Сонымен бірге, қазіргі кезде аттестаттауды өткізу рәсімін мемлекеттік қызметшілердің жұмыс сапасы мен түпкілікті нәтижелерін бағалауға бағдарлау арқылы жетілдіру және аттестаттау қорытындылары мен мансаптық өсудің өзара байланысын қамтамасыз етуді жақсарту түсу қажеттігі туындап отыр.

Қазіргі кезде мемлекеттік қызмет жүйесінде Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясын, мемлекеттік қызметшілерді қайта даярлаудың және олардың біліктілігін арттырудың өңірлік орталықтарын және басқа да білім беру ұйымдарын қамтитын оқыту инфрақұрылымы қалыптастырылған.

Жыл сайын орташа есеппен мемлекеттік қызметшілердің үштен бірі қайта даярлау және біліктілігін арттыру курстарында оқудан өтеді, соның

нәтижесінде үш жылдық кезеңде мемлекеттік қызметшілерді жүз пайыздық оқыту қамтамасыз етіледі.

Сонымен қатар, қазіргі кезде оқыту үдерісінің сапасын басқару жүйесін жаңғырту және мемлекеттік қызметшілерге арналған оқу бағдарламаларына оқытудың инновациялық әдістерін енгізу қажеттілігі туындап отыр.

Мемлекеттік қызметшілерге білім беру жүйесі практикалық маңызы бар және мемлекеттік органның мақсаттары мен міндеттеріне сай келетін, кәсіби білім мен дағдыларды дамытуға бағытталады.

4. Мемлекеттік қызметшілерді бағалау және мансаптық жоспарлау жүйесін енгізу.

Әлемдік тәжірибеде мемлекеттік қызметшілердің қойылған мақсаттар мен міндеттерді, лауазымдық нұсқаулықты, орындалатын жұмыс пен қол жеткізілген нәтижелерді салыстыруға негізделген жұмысының түпкілікті нәтижелерін бағалау қолданылады.

Бағалау нәтижелері қызметкерлерді ынталандыру, оларды қызметтік саты бойынша жоғарылату, қосымша оқыту қажеттігі туралы кадрлық шешімдер қабылдау үшін негіз болып табылады.

Мемлекеттік қызметшілер жұмысының тиімділігін бағалау түпкілікті нәтижеге бағдарлануда және мемлекеттік қызметшілерге сыйақы беру мен оларды көтермелеу, қайта даярлау мен біліктілігін арттыру қажеттігін айқындау, қызмет бойынша жоғарылату үшін негіз болады.

Мемлекеттік қызметші мансабының белгіленген әлеуметтік және лауазымдық мәртебеге жоғарылатуды сипаттайтын және мемлекеттік қызметшінің біліктілік деңгейі мен жұмыс тәжірибесіне сәйкес оның кәсіби және әлеуметтік тұрғыдан өзін өзі көрсетуі қамтамасыз етілетін ынталандыру жүйесінің құрамдас бөлігі болып табылатындығы ескеріле отырып, «мансаптық жоспарлау» ұғымы енгізілді.

Мемлекеттік қызметшілерді мансаптық жоғарылату мемлекеттік қызметшінің атқаратын лауазымындағы қызметінің тиімділігін бағалау нәтижелеріне негізделді.

5. Мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру.

Мемлекеттік органдардың жұмысы еңбектің тиімсіз ұйымдастырылуымен және мемлекеттік қызметшілерді әлеуметтік қорғаудың нақты жүйесінің болмауымен сипатталады. Бұл білікті кадрлардың, оның ішінде шетелдік білімі бар мамандардың жеке салаға кетуіне, сондай-ақ мемлекеттік қызметті жұмысқа орналасуға қызықтырмайтын орын ретінде қабылдауға әкеп соғады.

Кадрлық әлеуеттің төмендеуі мемлекеттік органдардың (әсіресе өңірлік деңгейде) кадрлық құрамын кәсібилендіруді толық көлемде қамтамасыз етуге мүмкіндік бермей отыр.

Сапалы әрі тиімді еңбекті ынталандыру мемлекеттік орган ұжымында жайлы жағдайды қамтамасыз ететін, мемлекеттік қызметтегі еңбек қатынастарының маңызды элементі болып табылады.

Ынталандырудың тиімді жүйесін қалыптастыру жеке саламен бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз етуге бағытталған.

Мемлекеттік қызметшілерді ынталандырудың тиімді жүйесі жұмыстағы жоғары көрсеткіштер үшін тікелей ынталандыруларды құрушы, кадрларды мемлекеттік қызметте ұстап қалуды қамтамасыз етуші фактор және сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарының алдын алуға арналған қосымша шара болады.

Мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру жүйесінде еңбекақы төлеу басты рөл атқарады, жаңа үлгіде еңбекақы төлеу жүйесі олардың жұмысын бағалауға негізделетін болады.

Мемлекеттік қызметшілердің еңбегіне ақы төлеу жүйесін жетілдіру еңбек нарығының ағымдағы ахуалын талдау негізінде жүргізіледі.

Еңбекақы төлеу атқаратын лауазымы мен мемлекеттік қызмет өтіліне де, мемлекеттік қызметшілердің жұмыс сапасын бағалауға да негізделетін болады.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісіндегі еңбекақы төлеу жүйесі мемлекеттік қызметшілердің кәсіби даярлығын, дағдыларын, еңбек жүктемесін (жұмыс қарқындылығын), сондай-ақ орындалатын жұмыс пен қабылданатын шешімдер үшін жауапкершілік деңгейін ескереді.

Қазіргі кезде мемлекеттік бюджет және Қазақстан Республикасы Ұлттық банкінің сметасы (бюджеті) есебінен қаржыландырылатын мемлекеттік органдардың қызметкерлеріне еңбекақы төлеудің бірыңғай жүйесі қолданылады.

Бұл жүйе коэффициенттерге негізделген және қызмет өтілі мен атқаратын мемлекеттік әкімшілік лауазымының санатын ескеруге мүмкіндік береді.

Мемлекеттік бюджет қаражаты есебінен мемлекеттік органдардың қызметкерлеріне сыйақы беру, материалдық көмек көрсету және олардың лауазымдық жалақыларына үстемақы белгілеу тәртібі айқындалған.

Тұрақтылыққа қарамастан, мемлекеттік қызметшілердің еңбек төлемақысы, жеке саламен салыстырғанда, бәсекеге қабілеттілігі төмен болып қалуда.

Мәселен, 2011 жылғы 1 сәуірдегі статистикалық деректерге сәйкес мемлекеттік қызмет жүйесіндегі орташа жалақы 69 027 теңгені құрайды, ал құрылыс саласындағы орташа жалақы 101 500 теңгені, тау-кен өнеркәсібінде – 133 309 теңгені, қаржы және сақтандыру қызметінде – 148 680 теңгені құрайды.

Сонымен қатар, мемлекеттік қызметшінің жұмыс сапасын бағалаудың болмауы оның еңбек үлесі мен материалдық, мансаптық және

моральдық ынталандыру жүйесі арасындағы өзара байланыстың төмен болуына алып баруда.

Мейлінше құзыретті әрі тиімді қызметкерлерді ынталандыру мақсатында мемлекеттік органда жеке сыйақы қорын құрып, оны бөлу мемлекеттік қызметшілердің жұмыс сапасын бағалауға негізделеді.

Мемлекеттік орган ішінде сыйақы қорын бөлу кезінде транспаренттік пен ашықтықты қамтамасыз ететін тетіктер көзделеді.

Халықаралық тәжірибеге сәйкес, ынталандыру жүйесінде мемлекеттік қызметшілерді әлеуметтік және зейнетақымен қамтамасыз ету мәселесі маңызды орын алмақ.

Ынталандырудың монетарлық емес әдістері, мысалы, оң тәжірибе мен кәсіби білім трансфертіне, мемлекеттік органдардың жұмысында сабақтастықты қамтамасыз етуге және жаңа қызметкерлердің жылдам бейімделуіне бағытталған тәлімгерлік институтын бекіту жолымен мемлекеттік қызметшінің жеке кәсіби сіңірген еңбегін мойындау мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру жүйесінің маңызды бөлігі болады.

Тәлімгерлік қызметтік сатыдағы маңызды баспалдақтардың бірі ретінде қарастырылатын болады. Тәлімгер мемлекеттік қызметшілер мемлекеттік органда жас мамандар қызметіне сараптамалық және кеңес берушілік қолдау көрсетуді қамтамасыз ететін болады, соның ішінде олардың жұмыс сапасын бағалауға және аттестаттауды өткізуге қатысады.

Сонымен қатар, мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінде ішкі ынталандыруға бағытталған корпоративтік рухты қалыптастыру және мемлекеттік орган қызметіне өзінің жеке үлесін сезіну қажеттігі есте ұсталады.

6. Мемлекеттік қызмет персоналын басқару үдерісін жетілдіру

Жаңа кадр саясатын іске асыру және мемлекеттік қызмет персоналын басқарудың тиімді жүйесін қалыптастыру үшін мемлекеттік органдардың кадр қызметтерінің жұмысы мемлекеттік органдағы кадр қызметінің құрылымы, саны, атқарымы мен міндеттері айқындалатын үлгілік ереженің және тиісті әдістемелік ұсынымдардың негізінде жүзеге асырылады.

Мемлекеттік органдардың кадр қызметтері жұмысының бір бағыты Қазақстан Республикасының еңбек заңнамасында белгіленген еңбек режимінің сақталуын қамтамасыз ету болады.

Мемлекеттік органдардың кадр қызметтері жұмысында «электрондық үкіметтің» мүмкіндіктерін кеңінен пайдалану кадрлық шешімдерді қабылдау тиімділігін арттыруға бағытталатын болады, өз кезегінде электрондық құжат айналымы жүйесін және мемлекеттік органдардың интернет порталын пайдалану мемлекеттік органдар

қызметінің ішкі және сыртқы рәсімдерін барынша оңайлату мен оңтайландыруға мүмкіндік береді.

Озық әлемдік тәжірибеге сәйкес (Ұлыбритания, АҚШ, Германия, Сингапур, Малайзия және т.б.), мемлекеттік қызмет саласындағы кадр саясатын тиімді іске асыру, оның ішінде жоғары мемлекеттік әкімшілік қызметшілер корпусына қатысты іске асыру мемлекеттік қызмет персоналын басқарудың біртұтас жүйесіне және оны автоматтандыруға негізделген.

«Е-қызмет» жүйесінің жұмыс істеуі мемлекеттік органдардың кадр қызметтеріне персоналды басқаруды озық әлемдік тәжірибеге сәйкес жүзеге асыруға, мемлекеттік органдардың кадр қызметтері жұмысының өнімділігін жоғарылатуға және ақпаратты алу мен өзекті етуге кететін уақыт және еңбек шығындарын қысқартуға мүмкіндік береді.

«Е-қызмет» жүйесі онлайн режимінде орталық және өңірлік деңгейдегі мемлекеттік қызметшілерге қатысты толық кадрлық ақпаратты: дербес деректерді, ұйымдастырушылық мәліметтерді (кадрлық есеп), кәсіби және жеке құзыреттері, білімі, біліктілігі, жұмыс өтілі, кәсіби тәжірибесі, бағалау және аттестаттау нәтижелері туралы мәліметтерді; ротациялаудың жедел мониторингін жүргізуді, оқытудан өтудің жедел есебін, курстардың мерзімдері мен тақырыптарын, ынталандыру туралы және әкімшілік және тәртіптік жазалау туралы мәліметтерді, мемлекеттік қызметшілердің сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтары туралы құқық қорғау және сот органдарының деректерін алуға мүмкіндік береді.

7. Мемлекеттік қызметтегі этикалық нормаларды жетілдіру.

2005 жылғы 3 мамырда Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің ар-намыс кодексі туралы» № 1567 Жарлығы шықты, оған Президенттің 2011 жылғы 1 сәуірдегі N 1180 Жарлығымен өзгеріс енгізілді.

Халықаралық тәжірибеде әкімшілік этика сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың маңызды тәсілдерінің бірі болып есептеледі. Бірқатар елдерде арнайы заңдар мемлекеттік қызмет этикасы мәселелерін реттейді және мемлекеттік басқару жүйесінің моральдық ахуалын жақсартуға бағытталған.

Мемлекеттік қызметшілер мінез-құлқының ведомстволық қағидаларында нақты мемлекеттік органның қызметшісі өзінің лауазымдық міндеттерін атқару үдерісінде кездесетін, этикалық тұрғыдан алғанда проблемалы болып табылатын жағдайлар толық сипатталады және осындай жағдайлардағы нақты мінез-құлық қағидалары көзделеді.

Жарлықта Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің қызмет этикасының қағидалары 1999 жылғы 23 шілдедегі «Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының Заңына, 1998 жылғы 2 шілдедегі «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы» Қазақстан

Республикасының Заңына және жалпы қабылданған моральдық-этикалық нормаларға сәйкес Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілері мінез-құлқының негізгі стандарттарын белгілетіні нақтыланды.

Мемлекеттік қызмет атқару қоғам мен мемлекет тарапынан ерекше сенім білдіру болып табылады және мемлекеттік қызметшілердің моральдық-этикалық бейнесіне жоғары талаптар қояды. Ал қоғам мемлекеттік қызметшіні өзінің барлық күш-жігерін, білімі мен тәжірибесін атқаратын кәсіби қызметіне жұмсайды, өзінің Отаны – Қазақстан Республикасына адал да қалтқысыз қызмет етеді деп сенім білдіреді.

Мемлекеттік қызметшілердің Ар-намыс кодексінің мәтінінде мемлекеттік қызметшілерге қатысты 20 тармақтан тұратын талаптар нақтыланған.

Сондай-ақ мемлекеттік қызметшілердің іскерлік этикетті сақтауға, ресми мінез-құлық қағидаларын құрметтеуге, қызметтік жағдайларын және онымен байланысты мүмкіндіктерді қоғамдық және діни бірлестіктердің, басқа да коммерциялық емес ұйымдардың мүдделеріне, оның ішінде өзінің оларға көзқарасын насихаттау үшін пайдаланбауы талап етіледі.

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет туралы заңнамасы сыбайлас жемқорлыққа қарсы айқын сипатқа ие.

Мысалы, мемлекеттік қызметке сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылығын жасағаны үшін тәртіптік жауапкершілікке тартылған адам не мемлекеттік қызметке кіруге байланысты және Заңда белгіленген шектеулерді қабылдаудан бас тартқан адам қабылданбайды.

Мемлекеттік қызметшілердің ант қабылдауы және олардың мемлекеттік қызметте болумен байланысты жазбаша шектеулерді қабылдауы нормасы бекітілген.

Қолданыстағы Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметшілерінің Ар-намыс кодексі мемлекеттік қызметшілердің моральдық-адамгершілік келбеті мен іскерлік қасиеттеріне қойылатын талаптарды айқындайды.

Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті орган және оның аумақтық бөлімшелері тексеру барысында қолданыстағы мемлекеттік қызмет туралы және сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманың сақталуын бақылауды жүзеге асырады.

Алайда, тексеру нәтижелері мемлекеттік органдардың жұмысында мемлекеттік қызметке кіру және оны атқару мәселелері бойынша қолданыстағы заңнаманы бұзушылықтардың бар екенін көрсетеді.

Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті орган және оның аумақтық бөлімшелері анықталған бұзушылықтар туралы анықтаманың негізінде мемлекеттік органның басшысына бұзушылықтарды жою және

тиісті лауазымды адамдарды тәртіптік жауапкершілікке тарту туралы ұсынымдар жасайды, кейіннен ұсынымдар шығара отырып, тәртіптік кеңестерде мемлекеттік органдардың есептерін тыңдауды жүргізеді.

Сонымен қатар, қазіргі кезде тәртіптік кеңестердің жұмысы да жетілдіруді қажет етеді.

Мемлекеттік органдардың бірінші басшыларының жауапкершілігін күшейту, оның ішінде осы органдардағы басшы адамдар сыбайлас жемқорлыққа қатысты құқық бұзушылығын жасаған жағдайда оның орнынан түсуіне дейінгі тетік орнықтырылды.

Осы шаралар мемлекеттік қызметшілерге қойылатын этикалық және сыбайлас жемқорлыққа қарсы талаптарды күшейтуге және халықтың мемлекеттік аппаратқа деген сенімін арттыруға мүмкіндік береді.

8. Мемлекеттік қызметтің оң имиджін қалыптастыру.

Мемлекеттік қызметтің оң имиджін қалыптастыру, оның ішінде уақтылы ақпарат беру мен азаматтардың өтініштерін қарау және қол жеткізілген нәтижелері негізінде мемлекеттік органдардың қызметі туралы оң пікірді қалыптастыру басты бағыт болуға тиіс.

Мемлекеттік қызметтің оң имиджін қалыптастыруда мемлекеттік қызметтер көрсету сапасын арттыру және жұртшылықпен байланыстар орнату тиісінше негізгі бағыттар саналады.

Азаматтарға бағдарлану, кәсібилік, шұғыл әрекет ету, ашықтық және қолжетімділік мемлекеттік органдар жұмысының негізгі қағидаттары болуға тиіс.

Мемлекеттік қызмет пен жұртшылық, оның ішінде қоғамдық-саяси бірлестіктер, үкіметтік емес ұйымдар, бұқаралық ақпарат құралдары арасындағы диалог мемлекеттік органдардың өз қызметі туралы азаматтарға жүйелі түрде ақпарат беріп отыруын, сондай-ақ халықпен байланысты дамытуды және солардың негізінде өзара тиімді шешімдер қабылдауды көздейді.

Осы жұмыста мемлекеттік органдар мен жұртшылық арасындағы тиімді интерактивті байланысты қамтамасыз етуге, әлеуметтік топтардың мұқтаждары мен пікірін барлық деңгейдегі мемлекеттік органдарға жеткізуге қауқарлы баспа және электрондық бұқаралық ақпарат құралдарының әлеуетін толық көлемде пайдаланылады.

Әрбір мемлекеттік органның жұмысында:

- ақпараттық материалдарды БАҚ-та орналастыру;
- оңтайлы басқару шешімін қабылдау үшін ақпараттық кеңістік пен жұртшылық пікіріне мониторингі жүргізу;
- мемлекеттік қызметшілердің жұртшылықпен тікелей байланыстары (азаматтарды жеке мәселелері бойынша қабылдау, халықпен ресми және бейресми кездесулер, жұртшылықтың қандай да бір топтары тартылатын

әртүрлі кеңейтілген кеңестер мен әлеуметтік және басқа да жобалар таныстырылымы);

- азаматтардың әртүрлі санаттарының өкілдерімен өзара интерактивті іс-қимыл жасасу және басқа да осы бағыттағы тетіктер болады.

9. Мемлекеттік қызметтер көрсетудің сапасын арттыру.

Халықтың мемлекеттік аппаратқа деген көзқарасы мемлекеттік қызметтердің сапасымен және қолжетімділігімен байланысты екенін атап өту керек.

Мемлекеттік қызметтер көрсетудің қолданыстағы стандарттары мемлекеттік қызмет көрсетудің тәртібін, мемлекеттік қызметтің сапасы мен қолжетімділігі көрсеткіштерінің нормативтік және міндетті түрде орындалуға тиіс мәндерін, шағым беру тәртібін және байланысу ақпаратын, сондай-ақ мемлекеттік қызметтер көрсету кезіндегі уақытша шектеулерді белгілейді.

Алайда, қазіргі кезде мемлекеттік органдардың қызметінде мемлекеттік қызмет көрсету кезінде тиімсіз ұйымдастырушылық және ақпараттық қамтамасыз ету, мемлекеттік қызметтер көрсетудің бекітілген стандарттарын бұзу деректері байқалуда. Бұл заңды және жеке тұлғалардың мемлекеттік қызметтер сапасы мен қолжетімділігіне тиісті дәрежеде қанағаттанбауына әкеп соғады.

Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби деңгейінің төмен болуы, бюрократтық көріністері және мемлекеттік қызметтерді көрсету кезінде әкімшілік кедергілердің болуы мемлекеттік қызмет имиджіне кері әсерін тигізуде және халық пен кәсіпкерліктің мемлекеттік органдар жұмысына қанағаттанбауының негізгі себебі болып табылады.

Мемлекеттік қызметтер көрсету сапасы мемлекеттік қызметшілер жұмысы тиімділігінің басты көрсеткіші бола алады, басқаша айтқанда, мемлекеттік қызмет мемлекеттік қызметтерді тұтынушы ретінде халыққа бағдарланады.

Мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін арттыру үшін мемлекеттік органдарда еңбекті ұйымдастыру мен менеджменттің, транспаренттік және нақты лауазымды адамдардың жауапкершілігі қағидаттарына негізделген шешімдерді қабылдау үдерістері мен рәсімдерінің сапасын арттыруға бағытталған нормативтік-құқықтық, әдістемелік және ұйымдастырушылық шаралар айқындалады.

Осыған байланысты, ақпараттық технологияларды қолдану қажеттігі арта түседі, бұл халыққа және кәсіпкерлікке қызметтер көрсету кезінде мемлекеттік органның қызметін оңтайландыру мен автоматтандыруға, әкімшілік кедергілерді және халық пен кәсіпкерліктің мемлекеттік органдармен тікелей байланысын азайтуға бағытталған.

«Электрондық үкімет» порталында көрсетілетін электрондық мемлекеттік қызметтер көрсету санының ұлғаюы да мемлекеттік

қызметтер көрсету сапасын арттырудың басты құралдарының бірі болып табылады, осыған орай мемлекеттік органдардың әлеуметтік маңызы бар мемлекеттік қызметтер көрсетуі электрондық форматқа ауыстырылады.

Мемлекеттік қызметтер көрсетудің бекітілген стандарттары мен регламенттерінің сақталуына бақылау орнату тиімді шара болуға тиіс.

Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 19 наурыздағы «Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі туралы» № 954 Жарлығымен мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органға мемлекеттік қызметтер көрсетуді бағалау өкілеттіктері берілген.

Мемлекеттік қызметтер көрсету сапасын арттыру және оларды көрсету үдерісін басқару үшін тиімді сыртқы бақылау енгізіледі.

Мемлекеттік қызметтерді сапасыз көрсеткені, сондай-ақ мемлекеттік қызметтер көрсету стандарттары мен регламенттерін бұзғаны үшін адамдардың жауапкершілігі қарастырылады.

Сонымен қатар, көрсетілетін мемлекеттік қызметтер сапасын бағалау үшін халықпен кері байланыс тұрақты негізде, оның ішінде мемлекеттік қызметтерді тікелей алу кезінде сауалнамалық сауалдарды, жеке және заңды тұлғалардың мемлекеттік қызметтер көрсету сапасы мен қолжетімділігіне қанағаттану дәрежесін айқындауға бағытталған әлеуметтік сауалдарды өткізу жолымен орнатылу көзделген.

Жоғарыда аталған мақсаттарды іске асыру мемлекеттік басқарудың функцияларын тиімді орындауға және халыққа сапалы мемлекеттік қызметтер көрсетуге қабілетті мемлекеттік аппаратты кәсібилендіруді қамтамасыз етеді.

Қазіргі кездегі мемлекеттік қызметті дамытудың басымдықтары мыналар:

- кадрларды жалдау, даярлау және жоғарылату жүйесін жақсарту;
- мемлекеттік қызмет – ұлтқа қызмет ету;
- мемлекеттік қызметтің жоғары абыройын қалыптастыру және қолдау.

Осылардың негізінде Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің жаңа үлгісін қалыптастыру қолға алынуда.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісі бірінші кезекте «мемлекеттік қызмет» ұғымын жаңғыртуды көздейді. Мемлекеттік қызмет «ұлтқа (қоғамға) қызмет ету» ұғымының синонимі болуға және мемлекеттік қызметтерді тұтынушы болып табылатын халыққа бағытталатын болады.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісі оны кәсібилендірудің басты факторы болып табылатын адами фактордың маңыздылығын тануға және тиімді кадр жұмысын жүргізуге бағдарланған.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісі оңтайлы кадрлық тетіктерін – мемлекеттік қызметке кірудің тиімді әрі айқын тәртібін, үздіксіз кәсіби

даму мүмкіндігін, жұмыс нәтижелері мен ынталандыру жүйесінің өзара байланысын қалыптастыруға бағытталған.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінде мемлекеттік саясаттың тиімді іске асырылуын кәсіби тұрғыдан қамтамасыз ететін жоғары мемлекеттік әкімшілік қызметшілер корпусы қалыптастырылып, мемлекеттік қызметке кіру және оны атқару тетіктері түбегейлі жетілдірілуі жоспарланған.

Осылайша мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісін қалыптастырудың үш тұғырлы мақсаты айқындалды:

1) мемлекеттік қызмет жүйесіндегі тиімді кадр саясаты және адами капиталды басқару жүйесі;

2) мемлекеттік қызметтер көрсетудің жоғары сапасы және мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігі;

3) мемлекеттік қызметшілердің оң имиджі және мінез-құлық этикасы.

Үш тұғырлы мақсатқа сәйкес мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісін қалыптастырудың міндеттері болып мыналар айқындалады:

1) мемлекеттік қызмет жүйесінде жаңа кадр тетіктерін қалыптастыру және қолданыстағыларын жетілдіру;

2) мемлекеттік қызметшілердің жұмысын мемлекеттік қызметтердің сапасы мен қолжетімділігін арттыру және мемлекеттік қызметшілердің жұмысын мемлекеттік қызметтерді тұтынушы ретінде халыққа бағдарлау;

3) мемлекеттік қызметтің жоғары мәртебесі мен беделін қамтамасыз ету, мемлекеттік қызметшілер мінез-құлқының этикалық нормаларын қалыптастыру.

Жаңа үлгіні қалыптастырудың нәтижесі нақты нәтижеге және мемлекеттік қызметтерді сапалы түрде көрсетуге бағдарланған, сондай-ақ мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық дамудың өзекті қажеттіктеріне сай келетін кәсіби мемлекеттік қызмет болмақ.

Осы мақсаттарды іске асыру екі кезеңде жүргізілуде.

Бірінші кезеңде (2011-2012 жылдар) Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспарының нысаналы индикаторларына қол жеткізуге бағытталған:

1) үш корпусқа негізделген мемлекеттік қызмет лауазымдарының жаңа тізілімін енгізу;

2) мемлекеттік қызметке кіру және мемлекеттік қызметтің кадр резервін қалыптастыру рәсімдерін жақсарту;

3) жоғары білікті мемлекеттік қызметшілерді даярлау жөніндегі базалық білім беру орталығын қалыптастыру;

4) нәтижеге бағдарланған мемлекеттік басқару жүйесінің технологиялары мен қағидаттарына негізделген жаңартылған оқыту бағдарламаларды енгізу;

5) мемлекеттік органдардың кадр қызметтері жұмысының тиімділігін арттыру;

6) мемлекеттік қызметшілердің жұмысын бағалау жүйесін енгізу;
7) мемлекеттік қызметшілердің еңбегіне ақы төлеудің жаңа жүйесін енгізу;

8) мемлекеттік қызметтер көрсету сапасын арттыруға, оның ішінде мемлекеттік қызметтер көрсетудің сапасын бақылау жүйесін енгізуге, көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің сапасын бағалау үшін кері байланыс тетігін дамытуға бағытталған шараларды іске асыру көзделеді.

Екінші кезеңде (2013 - 2015 жылдар):

- мансаптық жоспарлау жүйесін енгізу;
- кәсіби даму мен оқытудың дара жоспарларын енгізу;
- қашықтықтан оқыту жүйесін кеңейту;
- мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру жүйесін жетілдіру;
- мемлекеттік қызметтің автоматтандырылған ақпараттық жүйесін құру;

- әкімшілік этиканы басқарудың екі деңгейлі жүйесін әзірлеу сияқты мемлекеттік қызметті кәсібилендіру жөніндегі ұзақ мерзімді шаралар жүзеге асырылатын болады.

Бұл жылдары бірінші кезеңде іске асырылған шаралардың тиімділігіне мониторинг жүргізу және оларды бағалау жүргізілетін болады, соның негізінде тиісті нормативтік-құқықтық, әдістемелік және ұйымдық ұсыныстар әзірленуі жоспарланды.

Мемлекеттік қызметшілер кәсіби қызмет белгісі бойынша ерекшеленетін әлеуметтік жік болып саналады. Әлеуметтік икемділіктің жеткілікті жоғары көрсеткішімен сипатталады. Ресми көзқарас жағынан, кәсібиліктен басқа, мемлекеттік қызметке келу үшін еш тосқауыл жоқ. Бұл жүйенің ашықтығын сақтауға мүмкіндік береді. Мұның негізгі контингенті сатылық сәйкестікте орналасқан әкімшілік мемлекеттік қызметшілерден тұрады. Төменгі саты қабылдайды, яғни сырттан келуге арналған фильтр болып табылады. Сонымен қатар, бұл сыртқа шығу үшін де ең ашық әлеуметтік және кәсіби шекара. Басқа құрылымдағы сияқты базалық негізді тұрақтылық пен сабақтастық құрылымын қамтамасыз етуші орта басқарушы қызметкер құрамын қалыптастырады.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің негізгі міндеттері, қызметтері мен өкілеттіктері.
2. Мемлекеттік қызметі жүйесін дамытудың негізгі қағидаттары мен тәсілдері
3. Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінің ерекшеліктері.
4. Қазіргі кездегі мемлекеттік қызметті дамытудың басымдықтары.

24. ЖЕРГІЛІКТІ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ МЕН ӨЗІН-ӨЗІ БАСҚАРУ НЕГІЗДЕРІ

24.1 Жергілікті басқару қызметін жетілдіру

Жергілікті басқару туралы заңның қабылдануы қоғамдық қажеттіліктерден туындады. Жергілікті басқарудың қалыптасуы, дамуы мен жетілуі, әсіресе әлеуметтану, экономика, құқық тұрғысынан ұзақ және күрделі үдеріс екені халықаралық тәжірибеде дәлелденді. Жергілікті қоғамдастық пен өзін-өзі басқару негіздері жөніндегі ілім Еуропаның көптеген елдерінде және АҚШ пен Жапонияда муниципалдық реформалар нәтижесінде ХІХ ғасырда басталды. Ал қоғамдасып басқару дәстүрі ғасырлар бойы қалыптасып келді, ол – антикалық демократияда да, ортағасырлық селолық және қалалық қоғамдастықта да көрініс тапқан еді. Жергілікті басқарудың тарихи тамыры «бәріміз жабылып» дейтін ережеге бағынған барлық халықтардың өмір сүру тәртібінде көрініс беріп келді. Жергілікті басқару тұжырымдамасының дүниеге келуіне Ұлы француз төңкерісі үлкен әсер етті. Ол жоғарғы билік жүйесіне ғана өзгерістер әкелген жоқ, орталықтың мықты бюрократтық бақылауынан еркінрек жүйеге көшу ниетінен туған жаңа түрдегі жергілікті басқару саласын да дүниеге әкелді.

Жергілікті басқару дегеніміз өкілетті және атқарушы билік органдарының белгілі бір аумақта мемлекеттік саясатты жүргізуге арналған, өзінің өкілеттіктері мен жауапкершіліктері айқындалған басқару қызметі.

Қазақстан Республикасының Конституциясының 3-бабына сәйкес халық билікті:

- 1) тікелей (яғни республикалық референдум, еркін сайлау);
- 2) мемлекеттік басқару органдары;
- 3) жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады.

Сондықтан, жергілікті өзін-өзі басқару – халықтық биліктің тағы да бір нысаны ретінде көрінеді.

2001 жылғы 23 қаңтарда №148 «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды, оған кейіннен бірнеше өзгерістер мен толықтырулар енгізілді, *онда мынадай негізгі ұғымдар көрсетілген:*

- жергілікті мемлекеттік басқару;
- жергілікті өзін-өзі басқару;
- әкім;
- жергілікті атқарушы орган (әкімдік);
- жергілікті қоғамдастық;
- жергілікті маңызы бар мәселелер;

- жергілікті өкілді орган (мәслихат);
- жергілікті өзін-өзі басқару органдары.

Заңға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл шегінде жеке жүзеге асырылады.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамдастық мүшелері тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады.

Облыстың, ауданның, қаланың, қаладағы ауданның, ауылдық округтің, ауылдық округтің құрамына кірмейтін *кент пен ауылдың әкімі мемлекеттік басқару атқарымдарымен қатар жергілікті өзін-өзі басқару органдарының атқарымдарын да жүзеге асырады.*

Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару қызметінің экономикалық және қаржылық негізін:

- 1) жергілікті бюджет;
- 2) коммуналдық заңды тұлғаларға бекітілген мүлік;
- 3) Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес коммуналдық меншіктегі өзге де мүлік құрайды.

Заңда облыстық және аудандық мәслихаттар мен әкімдіктердің міндеттері мен құзыреті нақтыланған.

Мәслихаттар мен әкімдіктерге Қазақстан Республикасының шегінде бірыңғай еңбек рыногын, капиталды, қаржыны қалыптастыруға, тауарлар мен қызмет көрсетуді еркін алмасуға кедергі келтіретін шешімдер қабылдауға тыйым салынатыны белгіленген.

Мәслихаттарды тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің халқы жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы төрт жыл мерзімге сайлайды.

Қазақстан Республикасының жиырма жасқа толған азаматы мәслихат депутаты болып сайлана алады. Қазақстан Республикасының азаматы бір мәслихаттың ғана депутаты бола алады.

Тиісті мәслихат депутаттарының санын Қазақстан Республикасының Орталық сайлау комиссиясы мынадай шектерде: облыстық мәслихатта, Астана және Алматы қалалық мәслихаттарында - елуге дейін; қалалық мәслихатта - отызға дейін; аудандық мәслихатта - жиырма беске дейін белгілейді.

Депутаттар жалпы санының кемінде төрттен үші сайланған жағдайда мәслихат заңды болып есептеледі.

Мәслихаттың өкілеттігі бірінші сессия ашылған кезден басталады және жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясының жұмысы басталғанда аяқталады.

Мәслихаттардың жергілікті бюджет кірістерін қысқартуды немесе жергілікті бюджет шығыстарын ұлғайтуды көздейтін шешімдерінің

жобалары әкімнің оң қорытындысы болған жағдайда ғана қарауға енгізілуі мүмкін.

Жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясын осы мәслихат үшін белгіленген депутаттар санының кемінде төрттен үші болған ретте, мәслихат депутаттары тіркелген күннен бастап отыз күн мерзімнен кешіктірмей, тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасы шақырады.

Мәслихаттың кезекті сессиясы кемінде жылына төрт рет шақырылады және оны мәслихат сессиясының төрағасы жүргізеді. Мәслихаттың кезектен тыс сессиясын осы мәслихатқа сайланған депутаттар санының кемінде үштен бірінің, сондай-ақ әкімнің ұсынысы бойынша мәслихат сессиясының төрағасы шақырады және жүргізеді. Кезектен тыс сессия оны өткізу туралы шешім қабылданған күннен бастап бес күн мерзімнен кешіктірілмей шақырылады. Кезектен тыс сессияда оны шақыруға негіз болған ерекше мәселелер қаралуы мүмкін.

Мәслихат хатшысы мәслихат сессиясын шақыру уақыты мен өткізілетін орны туралы, сондай-ақ сессияның қарауына енгізілетін мәселелер туралы депутаттарға, халыққа және әкімге - сессияға кемінде он күн қалғанда, ал кезектен тыс сессия шақырылған жағдайда кемінде үш күн бұрын хабарлайды. Мәслихат хатшысы сессияның қарауына енгізілетін мәселелер бойынша қажетті материалдарды депутаттарға және әкімге – сессияға кемінде бес күн қалғанда, ал кезектен тыс сессия шақырылған жағдайда кемінде үш күн қалғанда табыс етеді.

Мәслихат жергілікті бюджеттің атқарылуын бақылау үшін өз өкілеттігі мерзіміне тексеру комиссиясын сайлайды. Тексеру комиссиясы мүшелерінің санын мәслихат белгілейді. Тексеру комиссиясының төрағасын мәслихат депутаттар арасынан сайлайды. Облыстық (республикалық маңызы бар қалалық және астаналық), аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) мәслихаттардың тексеру комиссиясының төрағасы өз қызметін басқа жұмыстан босатылған негізде жүзеге асырады. Тексеру комиссиясының жұмысына мәслихат депутаты емес адамдар да шарт негізінде тартылуы мүмкін.

Мәслихат сессиясының төрағасы ашық дауыс беру арқылы мәслихат депутаттары ішінен оның жалпы санының көпшілік даусымен сайланады. Төраға мәслихаттың алдыңғы сессиясында сайланады.

Мәслихаттың хатшысы тұрақты негізде жұмыс істейтін лауазымды адам болып табылады. Оны мәслихат сессиясында депутаттардың арасынан ашық немесе жасырын дауыс беру арқылы депутаттар жалпы санының көпшілік даусымен мәслихат сайлайды және қызметтен босатады. Мәслихаттың хатшысы мәслихат өкілеттігі мерзіміне сайланады.

Мәслихат депутаты жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіреді.

Мәслихат депутатының өкілеттігі тиісті аумақтық сайлау комиссиясы оны депутат ретінде тіркеген кезден басталып, мәслихат өкілеттігі тоқтатылған кезден бастап және де заңда белгіленген өзге де жағдайда тоқтайтыны белгіленген.

Мәслихат депутатының құқықтары мен міндеттері де заң жүзінде айқындалған.

Мәслихат депутаты ресми жазбаша сауалмен әкімге, тиісті аумақтық сайлау комиссиясының төрағасына және мүшесіне, прокурорға және орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелерінің, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың лауазымды адамдарына мәслихат құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша жүгінуге құқылы.

Мәслихат өкілеттігі Қазақстан Республикасының Конституциясында белгіленген оның өкілеттік мерзімі аяқталғанда тоқтатылады.

Мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын Қазақстан Республикасының Президенті тоқтатады, сондай-ақ мәслихат өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдаған жағдайда тоқтатылады.

Мәслихат депутаттарының жалпы санының кемінде бестен бірінің бастамасы бойынша әкімге сенімсіздік білдіру туралы мәселе қойылуы мүмкін. Мұндай жағдайда мәслихат өз депутаттарының жалпы санының көпшілік даусымен әкімге сенімсіздік білдіруге және тиісінше Қазақстан Республикасы Президентінің не жоғары тұрған әкімнің алдына оны қызметінен босату туралы мәселе қоюға құқылы.

Әкім ұсынған аумақты дамыту жоспарларының, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларының орындалуы, жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы есептерді мәслихаттың екі рет бекітпеуі мәслихаттың әкімге сенімсіздік білдіруі туралы мәселені қарауы үшін негіз болып табылады.

Облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) әкімдік Қазақстан Республикасы атқарушы органдарының біртұтас жүйесіне кіреді, атқарушы биліктің жалпы мемлекеттік саясатын тиісті аумақты дамыту мүдделерімен және қажеттілігімен үйлестіре жүргізуді қамтамасыз етеді.

Облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) әкімдікті облыстың (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімі басқарады.

Әкім облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) әкімдікті әкім орынбасарларынан, әкім аппаратының басшысынан, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың бірінші басшыларынан құрады.

Облыс (республикалық маңызы бар қала, астана) әкімдігінің отырыстарын әзірлеу мен өткізу, сондай-ақ олардың шешім қабылдау

тәртібі әкімдіктің регламентінде белгіленеді. Үлгі регламентті Қазақстан Республикасының Үкіметі бекітеді.

Облыстың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың тексеру комиссиялары жұмыстарының жылдық жоспары облыстық бюджеттен, республикалық маңызы бар қаланың, астананың бюджетінен, оның ішінде олардың әкімшілік-аумақтық бірлігінде есепті жылдағы атқарылуын сыртқы бақылауды жүзеге асыру үшін тиісті облыстың құрамына кіретін аудандардың, облыстық маңызы бар қалалардың бюджеттерінен қаржыландырылатын бақылау объектілерін, сондай-ақ жергілікті бюджетке түсетін түсімдердің толықтығы мен уақтылы түсуін қамтамасыз ететін салық органдарын қамтуға тиіс.

Әкімдіктің дербес құрамы облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) мәслихат сессиясының шешімімен келісіледі.

Облыс (республикалық маңызы бар қала, астана) әкімдігінің жұмысына орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелерінің басшылары кеңесші дауыс құқығымен қатыса алады.

Облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) әкімдік - алқалы орган, ол заңды тұлға болып табылмайды.

Сондай-ақ заңда облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімдігінің Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес қызметтері анықталған.

Облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімдігі облыстық (республикалық маңызы бар қалалық, астаналық) мәслихаттың алдында өзіне жүктелген міндеттерді іске асыру үшін жауап береді.

Облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімін облыс (республикалық маңызы бар қала және астана) мәслихатының келісімімен Қазақстан Республикасының Президенті қызметке тағайындайды.

Облыс (республикалық маңызы бар қаланың, астананың) әкімін Қазақстан Республикасының Президенті қызметінен босатады.

Облыс (республикалық маңызы бар қала, астана) әкімінің өкілеттігі Қазақстан Республикасының жаңадан сайланған Президенті қызметіне кіріскен кезде тоқтатылады. Бұл ретте әкім Қазақстан Республикасының Президенті тиісті әкімді тағайындағанға дейін өз міндетін атқаруды жалғастыра береді.

Облыс (республикалық маңызы бар қала, астана) әкімінің Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес құқықтары белгіленген:

Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдік Қазақстан Республикасы атқарушы органдарының біртұтас жүйесіне кіреді, атқарушы биліктің жалпымемлекеттік саясатын тиісті аумақты дамыту мүдделерімен және қажеттілігімен үйлестіре жүргізуді қамтамасыз етеді.

Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдікті ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) әкімі басқарады.

Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдіктің құқықтары Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес анықталған.

Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдік өзіне жүктелген міндеттерді іске асыруда аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) мәслихат алдында жауап беретіні белгіленген.

Аудан (облыстық маңызы бар қала) әкімі Қазақстан Республикасының Президенті белгілейтін тәртіпте қызметке тағайындалады немесе сайланады.

Аудан (облыстық маңызы бар қала) әкімі Қазақстан Республикасының Президенті белгілеген тәртіпте қызметінен босатылады және өз өкілеттігін тоқтатады.

Аудан (облыстық маңызы бар қала) әкімінің құқықтары Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес айқындалған.

Республикалық маңызы бар қаладағы (астанадағы) аудандық, аудандық маңызы бар қалалық, кенттік, ауылдық, ауылдық округтік әкімдіктер құрылмайды.

Қаладағы аудан, аудандық маңызы бар қала, кент, ауыл, ауылдық округ әкімінің қызметтері де Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес белгіленген.

Әкімдік Қазақстан Республикасының Конституциясы, заңдары, Қазақстан Республикасының Президенті мен Үкіметінің актілері, өзге де нормативтік құқықтық актілер негізінде және оларды орындау орайында қаулылар шығарады.

Әкімдік қаулысына әкім қол қояды.

Әкім нормативтік-құқықтық сипаттағы шешімдер және әкімшілік-басқарушылық, жедел және дербес сипаттағы мәселелер бойынша өкімдер шығарады.

Әкімдіктің және (немесе) әкімнің өз құзыреті шегінде қабылдаған актілерінің тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің бүкіл аумағында міндетті күші болады.

Әкімдік және (немесе) әкім актілерінің қолданылуын тиісті прокурордың тоқтата тұруы мүмкін.

Жергілікті бюджеттерден қаржыландырылатын атқарушы органдарды тиісті мәслихат бекіткен әкімшілік-аумақтық бірлікті басқару схемасы шеңберінде облыс (республикалық маңызы бар қала, астана), аудан (облыстық маңызы бар қала) әкімдігі құрады, таратады және қайта ұйымдастырады.

Жергілікті бюджеттерден қаржыландырылатын атқарушы органдардың құзыреті мен қызметін ұйымдастыруды Қазақстан

Республикасы заңдарының талаптарын сақтай отырып тиісті әкімдік белгілейді.

24.2 Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы

«Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Қазақстан Республикасының 2009 жылғы 9 ақпандағы № 126-IV Заңына сәйкес, заңның атауына «өзін-өзі басқару» деген сөздер қосылып, жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысты мынадай анықтамалық жаңа өзгерістер енгізілді:

- *жергілікті өзін-өзі басқару* – халық тікелей жүзеге асыратын, сондай-ақ мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын, нормативтік құқықтық актілерде айқындалған тәртіппен жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет;

- *жергілікті қоғамдастық* - шекараларында жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын, оның органдары құрылатын және жұмыс істейтін тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс аумағында тұратын тұрғындардың (жергілікті қоғамдастық мүшелерінің) жиынтығы;

- *жергілікті маңызы бар мәселелер* – реттелуі Қазақстан Республикасының заңнамалық актілеріне сәйкес тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс тұрғындарының басым бөлігінің құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз етуге байланысты облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл қызметінің мәселелері;

- *жергілікті өзін-өзі басқару органдары* – жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу жөніндегі функциялар жүктелген органдар;

- *жергілікті өзін-өзі басқару* облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл шегінде жеке жүзеге асырылады.

- *жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамдастық мүшелері* тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өз қызметін жүзеге асыру кезіндегі міндеттері Заңға сәйкес нақтыланған.

Мемлекеттік органдар *жергілікті өзін-өзі басқаруды* қалыптастыру және дамыту үшін қажетті құқықтық, ұйымдастырушылық және өзге де жағдайлар жасайды, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін әдістемелік және ақпараттық қамтамасыз етуді қоса алғанда, Қазақстан Республикасының заңнамалық актілеріне және өзге де нормативтік құқықтық актілерге сәйкес халықтың жергілікті өзін-өзі басқару құқығын

жүзеге асыруына жәрдемдесетіні және мемлекет белгіленген өкілеттіктер шегінде *жергілікті өзін-өзі басқару* органдарының дербестігіне кепілдік беретіні белгіленді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары Қазақстан Республикасының заңдарына сәйкес жергілікті қоғамдастық халқының алдында жауаптылығы нақтыланды.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі мынадай белгілерін атап көрсетуге болады:

1. Жергілікті өзін-өзі басқарудың ерекше субъектісі – халық, азаматтар болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамдастықтар өздерінің тиісті органдары арқылы жүзеге асырады. Олар ауылдың (селоның), кенттің, ауылдық (селолық) аудан, аудандық маңызы бар қаланың аумағы шегінде, ал облыстық және республикалық маңызы бар қалаларда, астанада көшелер, шағын аудандар шегінде ұйымдасуы мүмкін. Олардың, міндетті түрде, мүлкі, жергілікті бюджеті, сайланбалы органдары болады.

2. Жергілікті өзін-өзі басқару қоғам мен мемлекеттік басқарудың демократиялық тетігінде ерекше орын алады.

Бұл мәселенің өзегі – жергілікті өзін-өзі басқару, олардың органдары мемлекеттік басқару тетігінің құрамдас бөлігі болып есептелмейтіндігінде. Бірақ біздің елімізде, бұлар мемлекеттік органдармен өте тығыз байланыста тұрады, өйткені олардың бірыңғай ортақ қайнар көздері халық билігі болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл «мемлекеттің ішіндегі мемлекет» емес. Бірақ, сонымен бірге жергілікті өзін-өзі басқаруды азаматтық қоғамның қайсыбір институтына жатқызуға болмайды, өйткені ол жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге бағытталған тұрғын халықтың ерікті ұйымының нысаны емес. Бұл, әрине, халық билігін іске асыратын нысан. Қоғамдастық билік пен мемлекеттік билік – бұл тек халықтық биліктің нысандары ғана.

3. Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабының 4-тармағында «Жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін сипаттайтын өзекті белгісінің бірі оның дербестігі. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне олардың заңмен белгіленген өкілеттігі шегінде кепілдік беріледі» делінген. Мемлекет жергілікті өзін-өзі басқаруды халықтың өз билігін жүзеге асыратын дербес нысаны ретінде таниды. Ол – басқару жүйесінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық бөлектілігінен көрінеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың және оның кепілдіктерінің маңызды көрінісі - бұл мемлекет белгілеген өзінің атқарымын іске асырудағы қаржы-экономикалық ресурстарға құқылы.

Заңда сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқарудың қағидаттары белгіленген.

Қазіргі кезең – еліміздің жаңғыруы мен демократиялық өзгерістер уақыты, республика экономикасының алға басып, әлеуметтік өзекті мәселелерді батыл шешу кезеңі. Бұл – бейбітшілік пен қауіпсіздікті жақтайтын Қазақстанның халықаралық беделінің нығая түскен уақыты, мемлекетіміздің толыққанды демократияға қадам басып, экономикалық және саяси дамудың жаңа кезеңіне көтерілген сындарлы сәті.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамытуға қол жеткізудің айрықша маңызы бар. Жергілікті өзін-өзі басқару – тұрғындардың өздері тікелей немесе олар құрған органдар арқылы жергілікті маңыздағы мәселелерді дербес шешуі деген сөз. Осы мәселе төңірегінде көп пікірталастар болып келеді, Парламент жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң жобаларының алуан нұсқаларын талқылады. Соның нәтижесінде енді мәслихаттар жергілікті міндеттерді шешу үшін тұрғындар сайлайтын өкілетті органдар ретінде еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі болады, ал ауыл әкімдері мемлекеттік істерді атқарумен бірге, жергілікті өзін-өзі басқару міндеттерін жариялы түрде шешеді де, құқықтық жұмыстармен айналыспайды.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың сайлауына, бюджеттік қаржыларын бөлу мен бақылауды жүзеге асыратын «жергілікті қоғамдастық» және оған мүшелік жағдайлары реттелді. Оған сәйкес:

Қазақстан Республикасының азаматын *жергілікті қоғамдастық мүшесі* деп тануға жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын әкімшілік-аумақтық бөлініс шекарасының аумағындағы тұрғылықты жері бойынша оны тіркеу фактісі негіз болып табылады.

Қазақстан Республикасы азаматтарының жергілікті қоғамдастық мүшелігіне кіруінің заңда көзделген негіздерден басқа, қандай да бір өзге де шарттарының белгіленуіне жол берілмейді.

Жергілікті қоғамдастық аумағында тұрақты тұратын жері бар шетелдіктер мен азаматтығы жоқ адамдар Заңда немесе халықаралық шартта белгіленген шектерде жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыруға қатысуға құқығы бар.

Жергілікті қоғамдастық мүшелері:

- шығу тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүліктік жағдайына, жынысына, нәсіліне, ұлтына, тіліне, дінге қатынасына, сеніміне, саяси партияларға және қоғамдық бірлестіктерге тиесілігіне қарамастан тікелей, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқарудың сайланбалы органдары арқылы жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асырады;

- Қазақстан Республикасының сайлау туралы заңнамасында көзделген тәртіппен сайланбалы жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлауға және оларға сайланады;

- жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жеке жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштер жолдайды.

Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде көзделген жағдайларды қоспағанда, жергілікті қоғамдастық мүшесінің жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысу құқықтарын шектеуге жол берілмейді және сот тәртібімен шағым жасалуы мүмкін.

Тікелей өз еркін білдіру жолымен жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу үшін жергілікті қоғамдастықтың жиналыстары (жиындары) өткізілуі мүмкін.

Жиналыстар (жиындар) өткізу және шешімдер қабылдау тәртібін облыстық (республикалық маңызы бар қаланың және астананың) мәслихаттар айқындайды.

Жергілікті қоғамдастықтың жиналысында (жиынында) қабылданған шешімдер жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жіберілуі мүмкін.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өз қызметін жүзеге асыру кезіндегі міндеттері заңнамалаға сәйкес реттеледі.

Мемлекеттік органдар *жергілікті өзін-өзі басқаруды* қалыптастыру және дамыту үшін қажетті құқықтық, ұйымдастырушылық және өзге де жағдайлар жасайды, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін әдістемелік және ақпараттық қамтамасыз етуді қоса алғанда, Қазақстан Республикасының заңнамалық актілеріне және өзге де нормативтік құқықтық актілерге сәйкес халықтың жергілікті өзін-өзі басқару құқығын жүзеге асыруына жәрдемдеседі.

Мемлекет белгіленген өкілеттіктер шегінде *жергілікті өзін-өзі басқару* органдарының дербестігіне кепілдік береді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары Қазақстан Республикасының заңдарына сәйкес жергілікті қоғамдастық халқының алдында жауапты болады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі мынадай белгілерін атап көрсетуге болады:

4. Жергілікті өзін-өзі басқарудың ерекше субъектісі – халық, азаматтар болып табылады. Жергілікті өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамдастықтар өздерінің тиісті органдары арқылы жүзеге асырады. Олар ауылдың (селоның), кенттің, ауылдық (селолық) аудан, аудандық маңызы бар қаланың аумағы шегінде, ал облыстық және республикалық маңызы бар қалаларда, астанада көшелер, шағын аудандар шегінде ұйымдасуы мүмкін. Олардың, міндетті түрде, мүлкі, жергілікті бюджеті, сайланбалы органдары болады.

5. Жергілікті өзін-өзі басқару қоғам мен мемлекеттік басқарудың демократиялық тетігінде ерекше орын алады.

Бұл мәселенің өзегі – жергілікті өзін-өзі басқару, олардың органдары мемлекеттік басқару тетігінің құрамдас бөлігі болып

есептелмейтіндігінде. Бірақ біздің елімізде, бұлар мемлекеттік органдармен өте тығыз байланыста тұрады, өйткені олардың бірыңғай ортақ қайнар көздері халық билігі болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару – бұл «мемлекеттің ішіндегі мемлекет» емес. Бірақ, сонымен бірге жергілікті өзін-өзі басқаруды азаматтық қоғамның қайсыбір институтына жатқызуға болмайды, өйткені ол жергілікті маңызы бар мәселелерді шешуге бағытталған тұрғын халықтың ерікті ұйымының нысаны емес. Бұл, әрине, халық билігін іске асыратын нысан. Қоғамдастық билік пен мемлекеттік билік – бұл тек халықтық биліктің нысандары ғана.

6. Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабының 4-тармағында «Жергілікті өзін-өзі басқарудың мәнін сипаттайтын өзекті белгісінің бірі оның дербестігі. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне олардың заңмен белгіленген өкілеттігі шегінде кепілдік беріледі» делінген. Мемлекет жергілікті өзін-өзі басқаруды халықтың өз билігін жүзеге асыратын дербес нысаны ретінде таниды. Ол – басқару жүйесінде жергілікті өзін-өзі басқару органдарының ұйымдастырушылық бөлектілігінен көрінеді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың және оның кепілдіктерінің маңызды көрінісі - бұл мемлекет белгілеген өзінің атқарымын іске асырудағы қаржы-экономикалық ресурстарға құқылы.

Қазіргі кезең – еліміздің жаңғыруы мен демократиялық өзгерістер уақыты, республика экономикасының алға басып, әлеуметтік өзекті мәселелерді батыл шешу кезеңі. Бұл – бейбітшілік пен қауіпсіздікті жақтайтын Қазақстанның халықаралық беделінің нығая түскен уақыты, мемлекетіміздің толыққанды демократияға қадам басып, экономикалық және саяси дамудың жаңа кезеңіне көтерілген сындарлы сәті.

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамытуға қол жеткізудің айрықша маңызы бар. Жергілікті өзін-өзі басқару – тұрғындардың өздері тікелей немесе олар құрған органдар арқылы жергілікті маңыздағы мәселелерді дербес шешуі деген сөз. Осы мәселе төңірегінде көп пікірталастар болып келеді, Парламент жергілікті өзін-өзі басқару туралы заң жобаларының алуан нұсқаларын талқылады. Соның нәтижесінде енді мәслихаттар жергілікті міндеттерді шешу үшін тұрғындар сайлайтын өкілетті органдар ретінде еліміздегі жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі болады, ал ауыл әкімдері мемлекеттік істерді атқарумен бірге, жергілікті өзін-өзі басқару міндеттерін жариялы түрде шешеді де, құқықтық жұмыстармен айналыспайды.

Қазақстан Республикасының Президенті Н.Назарбаев 2012 жылғы 14 желтоқсандағы «Қазақстан – 2050 қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауында былай деді:

«Жергілікті жерлердегі билік органдарының өкілеттіктері қаржылық және кадрлық ресурстармен нығайтылатын болады.

Қоғам және азаматтар мемлекеттік шешімдер қабылдау үдерісі мен олардың жүзеге асырылуына тікелей қатыстырылуы қажет. Жергілікті басқару органдары арқылы халыққа жергілікті маңызы бар мәселелерді өз бетімен және жауапкершілікпен шешуіне нақты мүмкіндік беру керек.

Жергілікті басқаруды дамыту тұжырымдамасы ауылдық деңгейде басқару сапасын арттыруға мүмкіндік жасайды және азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелерге қатысуын кеңейтеді.

Біз ауылдық әкімдіктерге қосымша өкілеттіктер береміз және олардың ауылдағы ахуалға ықпалын күшейтеміз.

Бірақ, сонымен бірге, бізге қоғамдық бақылауды, жергілікті жерлердегі ахуалға азаматтардың ықпалын күшейту керек. Сондықтан мен мәслихат арқылы *ауыл әкімдерінің сайланбалылығын* енгізу туралы шешім қабылдадым».

Осы талаптарды орындау мақсатында 2013 жылы 5-9 тамыз аралығында ауылдық округтердің, кенттердің әкімдері, барлығы 2456 әкім аудандық мәслихат депутаттары арқылы сайланды.

Осы мәселеге қатысты Президенттің ұраны: «Азаматтардың жергілікті жерлердегі өзекті мәселелерді шешуге, жергілікті билік органдарының жұмысын бақылауға белсене араласатын уақыты туды. Біз бүкіл әлеммен бірге өркениетті жолмен жүруге және *қоғамның одан әрі демократиялануына* бағыт ұстауға тиіспіз», – жергілікті мемлекеттік және өзін-өзі басқару саласын жаңа сатыға көтерудің басы.

Бақылау сұрақтары:

1. Халықтық билікті жүзеге асыру жолдары.
2. Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару қызметінің экономикалық және қаржылық негізі.
3. Мәслихаттар мен әкімдіктердің міндеттері мен құзіреттері.
4. Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі белгілері.
5. Жергілікті өзін-өзі басқарудың қағидаттары.
6. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары өз қызметін жүзеге асыру кезіндегі міндеттері.
7. Ауыл әкімдерін сайлау қалай жүргізіледі.

ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекции. – М., Омега–Л, 2005.
2. Вебер М. Избранные произведения. 1990.
3. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народа. – М. Наука. 1962.
4. Гончаров В.В. Важнейшие понятия и концепции в современном управлении. - М., 1998.
5. Назарбаев Н.А. Қазақстан жеделдетілген экономикалық, әлеуметтік және саяси жаңғырту жолында. Қазақстан халқына Жолдау. 2005 жылғы ақпан.
6. Маркс К., Энгельс Ф., Соч., 2-е изд., т.23.
7. Глазунова И.И. Система государственного управления. – М. 2003.
8. Уваров В.Н. Теория государственного управления. Учебник. Петропавловск. 2006.
9. Лунев А.Е. «Теоретические проблемы государственного управления», М., Наука, 1974.
10. Управление, социология, право. М., Издательство «Юридическая литература», 1971.
11. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. Издательство «Юридическая литература», М., 1975.
12. Тихомиров Ю.А. Научная организация управления. Издательство «Советская Россия». 1973.
13. Проблемы теории государства и права / Под редакцией профессора Алексеева С.С. М., Издательство «Юридическая литература», 1987.
14. Шаханов Е.А. Әлеуметтік басқару жүйесінің философиялық мәні. – Астана. 2009.
15. Капра Ф. Системное управление в 90-е годы // Проблемы теории и практики управления. – 1991. № 4.
16. Бурдьё П. Социология политики. – М., 1995.
17. Введение в государственное управление. В 3 кн. – М., 1998.
18. Моделирование социальных процессов. – М., 1993.
19. Козбаненко В.А. Государственное управление. т.1. – М., Статус. 2002.
20. Шабров О.Ф. Политическое управление. – М., 1997.
21. Сапарғалиев Г.С., Шиллер С.В. Некоторые проблемы теории и практики разделения государственной власти // Проблемы взаимодействия ветвей государственной власти в процессе их функционирования:

Материалы науч-теоретической конференции от 12 июня 2004 г. – Алматы. ТОО «Издательство Норма-К», 2005.

22. Марченко М.Н. Теория государства и права. Учебник. – М., 2008.

23. Лазарев Б.М. Что такое правовое государство? – М., 1990.

24. Мамут Л. С. Государство в новом измерении. – М., 1999.

25. Сафаров Р.А. Общественное мнение и государственное управление. – М., 1975.

26. Основы политологии: Курс лекций / Под ред. проф. Пугачева В.П. – М, 1996.

27. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М., 1997.

28. Введение в государственное управление. В 3 кн. / Под ред. В.Я. Афанасьева. –М., 1998.

29. Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993.

30. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат. 1973.

31. Қазақстан Республикасының Конституциясы. 30 тамыз 1995 ж.

32. Назарбаев Н.Ә. «Қазақстан – 2050» Қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты. Қазақстан халқына Жолдау. 14 желтоқсан 2012.

33. <http://www.grandars.ru/college/ekonomika-firmy/emerson-garrington.html>.

34. <http://socioline.ru/pages/filip-kotler-osnovy-marketinga>.

35. http://www-304.ibm.com/jct03001c/services/learning/ites.wss/ru/ru?pageType=course_description&courseCode=PMF01RU&open&cm_mmc=3A

36. <http://econbooks.ru/books/part/2492>.

37. <http://lib.ru/KARNEGY/karnegi1.txt>.

38. <http://ru.wikiquote.org/wiki/Бенджамин>

39. Уваров В.Н. Государственная служба и управление: Учебник. – Петропавловск: Сев. Каз. юрид. академия, 2004.

40. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. 2-е изд. – М.: Интерстиль, 1998.

41. Общая теория права и государства. Под ред. В.В. Лазарева. – М.: Юрист. 1996.

42. Копейчиков В.В. Механизм Советского государства. – М., 1968.

43. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука, 1978.

44. Тихомиров Ю.А. Публичное право. – М.: БЕК, 1995.

45. Социальные и государственно-правовые аспекты управления в СССР. – Киев: Наукова думка. 1978.

46. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. – М. 1977.

47. Социальные технологии государственного управления. – М., 1995.
48. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. Пер. с англ. – М., 1986.
49. Ковалевски С. Научные основы административного управления. Пер. с польск. – М., 1979.
50. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Перевод с англ. – М., 2000.
51. Денисов А.А., Богачева Г.Н. Государство – экономический интегратор. Менеджмент в России и за рубежом. 2000. № 24.
52. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества. М., Издательство «Наука», 1975.
53. Солодкова И.Г. Методологические основы формирования целостной системы государственного регулирования экономики: диссертация на соискание кандидата экономических наук. М., 2000.
54. Бузановский С.С., Горелов Н.А., Титков А.С. Антикризисное управление: реструктуризация и реинжиниринг персонала. Учебное пособие. – СПб. 1999.
55. Экономическая теория / Под общ. Ред. Акад. В.И. Видяпина, А.И.Добрынина, Г.П. Журавлевой, Л.С. Тарасевича. – М.:ИНФРА-М, 2007.
56. Мукашева Б.А., Демушкина Л.О. Государственное регулирование экономики: теория и практика: Учеб.пособие. – 2-е изд., доп. – Астана: Акад.гос.упр. при Президенте РК, 2008.
57. Ядгаров Я.С. История экономических учений. – М.: ИНФРА-М, 2003.
58. Маршалл А. Принципы экономической науки, т. III – М.: Прогресс, 1999.
59. Cochran Th., «Business in American Life: a history», N.Y., 1972.
60. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. – М.: Гелиос АРВ, 2002.
61. Кулибанов В. Управление экономикой России на стадии ее реформирования // Регион, 1998, №2.
62. История экономических учений / Под ред. А.Г. Худокормова. – М.: ИНФРА-М, 2007.
63. История экономических учений / Под ред. В. Автономова, О. Ананьина, Н. Макашевой. – М.: ИНФРА-М, 2002.
64. «Курс политической экономии», т.2, - М., «Экономика», 1970 г.
65. Маевский В.И. Экономическая эволюция и экономическая генетика // Вопросы экономики, 1994, №5.
66. Маевский В.И. О некоторых перспективах развития теории эволюционной экономики // Идеи Н.Д. Кондратьева и динамика общества на рубеже третьего тысячелетия. М., 1995.

67. К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации! Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана. 19 марта 2004.

68. Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру шаралары туралы. Қазақстан Республикасы Президентінің №273 Жарлығы. 13 қаңтар 2007. // Егемен Қазақстан, 2007. 16 қаңтар.

69. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жаңа моделінің тұжырымдамасы. Қазақстан Республикасы Президентінің № 119 Жарлығы. 2011. 21 шілде.

70. Кантарбаева А.К., Мустафин А.Т. Что такое эволюционная экономика // АльПари, 1997, №4.

71. Бляхман Л.С., Кротов М.И. Структурные реформы и экономическая интеграция: опыт и проблемы СНГ. – СПб.: Изд: СПбУ, 1996.

72. Сидорович А. О взаимосвязи экономической теории и стратегии государства. 2003.

73. Берентаев К.Б. Основные этапы и результаты реформирования экономики Республики Казахстан. 1998.

74. Блауг М. «Экономическая мысль в ретроспективе. - М.: Дело ЛТД. 1994.

75. Дж. Ю. Стиглиц. Экономика государственного сектора. – М.: МГУ. – 1997.

76. Неклесса А, Проекция и чертежи новой сборки мира // "Политический Класс", №1 (37), январь 2008.

77. Неклесса А.И. Облик меняющегося мира в XXI веке определяют новые формы социальной организации. 2007.

78. О некоторых вопросах развития агропромышленного комплекса. Указ Президента Республики Казахстан. №220. 11 декабря 2006.

79. 2008 жылғы 13-қазандағы Қазақстан Республикасы Президентінің № 669 «Ұлттық экономиканың тұрақтылығы мен бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз етудің кейбір тәсілдері туралы» Жарлығын жүзеге асыру мәселелері. Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы. № 962. 2008. 17 қазан.

80. Государственная кадровая политика и механизм ее реализации: Курс лекций. – М., 1998.

81. Иванов В.Н. Социальные технологии в государственном управлении. – М., 1992.

82. Оболонский А.В. Человек и государственное управление. – М., 1987.

83. Управление персоналом в системе государственной службы. – М., 1997.

84. Отчет о человеческом развитии. - Алматы, 2006.
85. Добрынин А.И., Дятлов С.А., Конов, В.А., Курганский С.А., Производительные силы человека: структура и формы проявления, – СПб, 1993.
86. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал. - М., 1961, Соч. т.25. ч.1.
87. Мельдаханова М.К. Занятость населения и экономический рост: методология, стратегия и механизм регулирования. – Алматы, 2000.
88. Ашимбаева А.Т. Структура экономики: закономерности формирования, тенденции и приоритеты развития. – Алматы, 2000.
89. Шокаманов Ю.К. Тенденции человеческого развития в Казахстане. - Алматы, 2001.
90. Алешина И.А. Паблик рилейшнз для менеджеров и маркетеров. – М., 1997.
91. Имидж госслужбы: Сб. научных трудов. – М., 1996.
92. Заренок Н.Н. Культура управления. – Минск, 1990.
93. Организация и управление в государственных учреждениях. – М., 1993.
94. Оболонский А. В. Бюрократия и государство. – М., 1996.
95. Глухова А. В. Типология политических конфликтов. – Воронеж, 1997.
96. Горгес Р. Так работают Правительство и Парламент. – М., 1993.
97. Зеркин Д.П. Основы конфликтологии: Курс лекций. – Ростов-на-Дону, 1998.
98. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: подходы, решения, технологии. – М, 1997.
99. Юридический конфликт: процедуры разрешения. Ч. 3. – М., 1995.
100. Закон «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Казахской ССР» от 20 ноября 1990 года. Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. - 1990. №47.
101. Малиновский В.А. Президентская или парламентская республика. Какая форма правления преопределена суверенному Казахстану? //Мысль. – 1993. №9.
102. Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан. Научное издание. – Алматы, КИСИ. 2005.
103. Ашимбаев М.С. Формирование института президентства в ходе политического транзита в Казахстане. //Интернет-ресурс <http://centralasia.org/newsA.php4?st=1027888740>
104. О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года N 273//САПП Республики Казахстан, 2007. N 1.

105. О статусе и полномочиях ответственного секретаря центрального исполнительного органа Республики Казахстан. Указ Президента Республики Казахстан N 372. 2007. 27 июль.

106. Мухаметов Д. Опыты покажут // Бизнес & Власть, 15 Мая 2009. Выпуск № 260.

107. «Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 23 шілдедегі N 453 Заңына енгізілген өзгерістер. 2012. 14 желтоқсан.

108. Жауапты хатшыларды тағайындау туралы. Қазақстан Республикасы Президентінің № 922 Жарлығы. 2013. 26 наурыз.

109. Мемлекеттік қызмет туралы. Қазақстан Республикасы Президентінің № 2730 Заң күші бар Жарлығы. 1995. 26 желтоқсан.

110. «Қазақстан - 2030» Стратегиясы «Барлық Қазақстандықтардың өсіп-өркендеуі, қауіпсіздігі және әл-ауқатының артуы». Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына Жолдауы. 1997.

111. Мемлекеттік қызмет туралы. Қазақстан Республикасының Заңы. 1999. 23 шілде.

112. Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в РК. / Екатеринбург, 2005.

113. Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық даму жоспары туралы. Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. 2010. 1 ақпан.

114. Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің негізгі міндеттері, қызметтері мен өкілеттіктері туралы ереже. Қазақстан Республикасы Президентінің №280 Жарлығы. 3.12.1999.

115. Турисбеков З.К. Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Республике Казахстан //Государственная служба в суверенном Казахстане: опыт, задачи и перспективы. Материалы международной научно-практической конференции. – Астана: Академия гос. службы при Президенте РК. 2002.

116. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің ар-намыс кодексі туралы. Қазақстан Республикасы Президентінің № 1567 Жарлығы. 2005. 3 мамыр. Қазақстан Республикасының ПҰАЖ-ы, 2005 ж., № 19, 225-құжат; 2007 ж., № 43, 499 құжат.

117. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің ар-намыс кодексі туралы. 2005 жылғы 3 мамырдағы Қазақстан Республикасы Президентінің № 1567 Жарлығына өзгерістер енгізу туралы». Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 1 сәуірдегі N 1180 Жарлығы. «Егемен Қазақстан» № 141–144. 2011. 12 сәуір.

118. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы. Қазақстан Республикасының Заңы. 1998. 2 шілде.

119. Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі туралы. Қазақстан Республикасы Президентінің № 954 Жарлығы. 2010. 19 наурыз.

120. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы. Қазақстан Республикасының Заңы № 148. 2001. 23 қаңтар. Қазақстан Республикасы Парламентінің Жаршысы, 2001 ж., № 3.

121. Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы. Қазақстан Республикасының 2009 жылғы 9 ақпандағы N 126-IV Заңы.// "Егемен Қазақстан" 2009 жылғы 13 ақпан, N 60-62 (25459); "Казахстанская правда" от 13 февраля 2009 года N 35-37 (25779-25781).

ГЛОССАРИЙ

1. **Абсолютті монархиялық билік** – монарх (билік иесі) жалғыз ғана құқықты жасаушы және субъектісі болып саналады, шексіз билікке ие болып, өз билігін тек өзіне бағынатын мемлекеттік бюрократтықтың жүйесі арқылы жүзеге асырады, оған бағынушылар (қарамағындағылар) тек қана құқық объектілері саналады, жазалау қызметі де билікші қолында шоғырланады.

2. **Авторитарлы саяси режим** (авторитаризм) – демократия тән емес саяси режим. Оның негізі демократия рәсімінен тыс және азаматтарға бағынбау негізінде құралған мықты жеке тұлға немесе шағын топ диктатурасы. Авторитарлы демократиялық режимде билік көшбасшы қолында шоғырланып, соның авторитетіне негізделеді, онда саяси элита арнайы тәртіп арқылы жоғарыдан тағайындалады.

3. **Адам капиталы** – индивидуумның әлеуеті мен қабілетінің нәтижесінде табыс әкелетін, қабілеті мен дарынына, білімі мен білігіне негізделген капитал.

4. **Азаматтық қоғам** – экономикалық ортаны ғана емес, сонымен қатар, мәдени және адамдардың өзіндік іс-әрекет белсенділігінің қайнар көзін қамтитын, еркін және шартты түрде мемлекеттен тәуелсіз қоғамдық өмір.

5. **Азаматтық ресурс** – құқықтық мемлекеттің демократиялық даму болашағымен, еркіндік дәрежесімен және азаматтың мемлекет тағдыры мен өз тағдырына өзі жауапты ретінде пайдалану мүмкіндігімен байланысты болатын нақты азаматтық қоғамның қалыптасу жолындағы шешуші алғышарт. Азаматтық ресурс әлеуеті құрамына азаматтығы жоқтар мен шетелдіктерден басқа, азамат дәрежесіне ие елдің барлық тұрғындары жатады. Олар, ең бірінші кезекте, белсенді және танымдық өмірлік ұстанымы бар адамдарға тән қасиеттерді, яғни азаматтық өлшемін көрсетеді.

6. **Аралас республика** – өз бойында президенттік және парламенттік билік нысандарының элементтерін біріктіреді. Онда парламенттік билік шектеліп, атқарушы билік күшейтіледі.

7. **Әдіснама** – ғылыми танымның нысанын, құрылымы мен тәсілін айқындайтын ілім.

8. **Әкім** – жергілікті атқарушы органды (ол құрылған жағдайда) басқаратын және тиісті аумақта мемлекеттік саясаттың жүргізілуін, Қазақстан Республикасы орталық мемлекеттік органдарының барлық аумақтық бөлімшелерінің үйлесімді қызмет істеуін, тиісті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдарға басшылықты қамтамасыз ететін, Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес жергілікті мемлекеттік басқару өкілеттігі және өзін-өзі басқару функциялары

берілген, тиісті аумақтың әлеуметтік-экономикалық дамуының жай-күйіне жауапты Қазақстан Республикасының Президенті мен Үкіметінің өкілі.

9. **Әкімшілік ықпал ету** – нұсқаулы мәжбүрлеу әдістері арқылы басқарылатындардың қызығушылықтарына ықпал ету, яғни олардың пікірінсіз рұқсат беру, тыйым салу, тәртіптік санкциялар қолдану.

10. **Әкімшілік этика** – мемлекеттік қызметкердің кәсіби қызметі кезінде, әр ұйым, мекеме мен мамандық ерекшелігі және дәстүрлі қарым-қатынас кезінде пайда болатын осы ортаға сай іс-әрекет нормалары және адамдарға сырттай сый-құрмет көрсететін, басқарушылар мен бағынушылар арасында бірін-бірі түсінуге жағдай жасауға көмектесетін, бір-біріне деген құрметті білдіретін адамдармен жұмыс жасау тәртібі мен нысандарының жиынтығы.

11. **Әлеуметтік институттар** – түрлі әлеуметтік қарым-қатынасындағы адамдардың іс-әрекеттерін реттеуші қызметін атқарады, ол мемлекеттік шешім қабылдау үдерісіне ықпал етеді және жүзеге асырады, қоғамның даму және өркениеттілік деңгейін көрсетеді. Олардың ішіне көпшілік-құқықтық салада биліктің мемлекеттік-саяси институты, басқару, мүдде өкілеттіктері, мемлекеттік қызмет, ақпарат және коммуникация, қоғаммен байланыс, қоғамдық келісімге келу, шиеленісті болдырмау және т.б. кіреді.

12. **Әлеуметтік-коммуникативті қарым-қатынас** – ұйымдастыру құрылымдарының қоғаммен байланысы үдерісі кезінде қалыптасып, соның ішінде мемлекеттік құрылымдардың қоғаммен байланысы негізінде, ғасырлық тарихқа ие әлеуметтік дамыған мемлекеттер қызметіндегі маңызды құбылыс.

13. **Әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар** – өз қызметін мақсатты түрде өндіру, сату және қызмет көрсету жолына арнаған тұрақты экономикалық кәсіпкерлік құрылымдар.

14. **Әлеуметтік мемлекет** – әр азаматқа өмір сүруі үшін лайықты жағдайды қамтамасыз етуді, ал мінсіз мағынада – тұлғаның өзін-өзі өмір сүру шарттарын жасауы және өмірлік мүмкіндіктерін жақындастыруды негіздейтін мемлекет. Әлеуметтік мемлекет әлеуметтік қорғау жүйесін жасау, әлеуметтік кепілдік, әлеуметтік серіктестік және осы міндеттер басымдықтарын қамтиды. Бұл саясат көптеген батыс елдерінде жүргізіледі және өз бойына мықты әлеуметтік бөлшектерді қамтиды: әлеуметтік сақтандырудың мемлекеттік жүйесін қалыптастыру, тұрмысы нашар халықты әлеуметтік қамтамасыз ету және қолдау, тегін денсаулық сақтау жүйесімен, тегін білім жүйесімен және зейнетақымен қамтамасыз ету, әлеуметтік шиленістерді әлеуметтік серіктестік жолымен шешу.

15. **Әлеуметтік ортаны зерттеу** – азаматтық қоғамның негізгі сипаттамасын және оның мемлекеттік қызметтің биліктік басқаруына ықпал ету әдістерін зерттеу.

16. **Әлеуметтік ресурстар** – бұл қоғам еркіндегі шынайы және әлеуетті мүмкіндіктер, яғни ресурстар мен игіліктер.

17. **Әлеуметтік саясат** – тұрғындардың өмірінің деңгейі мен сапасын жақсартуға бағытталған мемлекеттік саясат.

18. **Бақылау** – мемлекеттік мақсатты бағдарламалар немесе жағдайға байланысты шешімдер секілді әр түрлі мемлекеттік іс-шаралардың жүзеге асыру барысын жан-жақты, үздіксіз бақылаудың және түзетудің заңды тұрғыдан қамтамасыз етілген әдістері.

19. **Басқару** – тікелей (өзін-өзі басқару түрінде) және де арнайы құрылған құрылымдар (мемлекет, қоғамдық бірлестік, партия, ұйым, қауымдастық пен одақ) арқылы жүзеге асырылатын, адамдардың өзінің қоғамдық, ұжымдық және топтық өмір сүру қызметіне саналы, әдейі, ұйымдастырушы және реттеуші әсер ету.

20. **Басқару объектісі** – басқарудың мақсатын материалдандыратын, басқару шешімін орындайтын, нәтижесінде нақты басқару жүйесінің әлеуметтік міндеттерін жүзеге асыратын жүйенің бір бөлігі болып табылады.

21. **Басқару субъектісі** – ол басқаларға қатысты басқарушылық, еріктік, интеллектуалды және адамгершілік шешімдер қабылдау биліктік өкілеттігі бар жеке тұлға немесе адамдар тобы (топтық басқарушы орган).

22. **Басқарушылық ақпарат жүйесі** – ақпараттық жүйені дайындау және енгізу, мұнда соған қоса, ғаламтор ресурстарында қолданылатын кадрлық ақпараттар, кадрлық шығындар, қаржылық есеп беру, жалақы қоры, бюджеттік ұстанымдар мен бос емес штаттық қызметтер де қамтылады.

23. **Билік және басқару ресурстары** – әлеуметтік ресурстар ішінде ең маңыздысы. Билік иесі (басқару субъектісі) оларды билік-басқару қарым-қатынасының (билік және басқару объектісі) өзге мүшелерін өзіне бағындыру үшін қолданады.

24. **Билік мәдениеті** – биліктің құқықтық тепе-теңдігі мен оның мемлекет қызметінде іске асуын, оның құрылымы мен лауазымды тұлғаларын көрсететін, мемлекеттік қызметкердің тұлғалық рухани байлығын, дәстүр құндылықтарын игеру арқылы бағаланатын мәдениет.

25. **Билік ресурстары** – басқарудың негізгі көзі. Билік негізінде, яғни мемлекеттік басқарудың негізінде тапшы ресурстарды тең бөлу жатыр. Қолдарында ресурстары жоқ адамдар ресурс иегерлерінің бұйрықтарын орындау негізінде оларға қол жеткізеді. Демек, олар билік иелеріне тәуелділікке түседі, оларға бағынады. Ал әлеуметтік ресурстарды бөлу және қайта бөлу мемлекеттік басқару үдерісінде жүреді.

26. **Дәстүрлі мемлекет** – индустриалды кезеңге дейінгі мемлекет түрі. Оған мынадай сипаттар тән: қоғам мемлекетке бағынады, қоғамдағы

қатал тік құрылым, қоғам мен мемлекет арасындағы бағынышты қарым-қатынас, биліктің абсолютті егемендігі.

27. **Демократия** – негізгі саяси режимдердің бірі, тарихта дамушы қоғамның саяси және әлеуметтік ұйымдастырылу типі, бір адам ғана емес, мемлекеттік басқаруға бірнеше адамдардың мемлекетті, саяси жүйе мен билікті ұйымдастыру нысаны, басқару органдарының жүйелі түрде таңдалуы мен есеп беруі, көпшілік қағидаты бойынша шешім қабылдауының нақтылануы және демократиялық идеалға бағытталған әлеуметтік жұмыс.

28. **Діни мемлекет** – басым дін басқарудың негізгі идеясы деп жарияланған, мемлекеттік дін және діни мекеме конституциялық-құқықтық институт болып танылып, мемлекеттік ұйымдасудың ресми бөлшегі болып саналатын мемлекет. Мұнда мемлекет діни мекемені қаржыландырады, оның қызметкерлерін тағайындауға қатысады, оның ішіндегі қызметті реттейтін актілерді бекітеді, діни мекеменің мемлекет атынан кейбір қызметті, негізінен, некені, туу мен өлімді тіркеу қызметтерін атқаруын мойындайды.

29. **Дуалистік монархия** – мемлекеттік басқарудың өтпелі үлгісі, мұнда монарх атқарушы билікті – Үкіметті қалыптастыруда және басқаруда көптеген өкілеттікке ие. Үкімет Парламент алдында емес, монарх алдында жауапты болып саналады. Бұл жағдайда Парламенттің қызметі тек қана ресми-заңнамалық сипатқа ғана қатысты.

30. **Жалпы ұлттық өнім (ЖҰӨ)** – елде бір жыл ішіндегі өндірілген дайын өнім мен қызметтің нарықтық жалпы бағасы.

31. **Жалпы ішкі өнім (ЖІӨ)** – ел аумағындағы өндірістің барлық бағыттарында өндірілген өнім мен қызметтердің жалпы көлемі.

32. **Жергілікті атқарушы орган (әкімдік)** – облыстың (республикалық маңызы бар қаланың және астананың), ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) әкімі басқаратын, өз құзыреті шегінде тиісті аумақта жергілікті мемлекеттік басқаруды және өзін-өзі басқаруды жүзеге асыратын алқалы атқарушы орган.

33. **Жергілікті қоғамдастық** – шекараларында жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын, оның органдары құрылатын және жұмыс істейтін тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс аумағында тұратын тұрғындардың (жергілікті қоғамдастық мүшелерінің) жиынтығы.

34. **Жергілікті маңызы бар мәселелер** – реттелуі Қазақстан Республикасының заңнамалық актілеріне сәйкес тиісті әкімшілік-аумақтық бөлініс тұрғындарының басым бөлігінің құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз етуге байланысты облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл қызметінің мәселелері.

35. **Жергілікті мемлекеттік басқару** – Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінде белгіленген құзыреті шегінде тиісті аумақта мемлекеттік саясатты жүргізу, оны дамыту мақсатында жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асыратын, сондай-ақ олардың тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты болып табылатын қызметі;

36. **Жергілікті мемлекеттік басқару органдары** – тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты жергілікті өкілді және атқарушы органдар.

37. **Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару қызметінің экономикалық және қаржылық негізі** – жергілікті бюджет; коммуналдық заңды тұлғаларға бекітілген мүлік; Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес коммуналдық меншіктегі өзге де мүліктер.

38. **Жергілікті өзін-өзі басқару** – халық тікелей жүзеге асыратын, сондай-ақ мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын, нормативтік құқықтық актілерде айқындалған тәртіппен жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет.

39. **Жергілікті өзін-өзі басқару органдары** – жергілікті маңызы бар мәселелерді шешу жөніндегі функциялар жүктелген органдар. Жергілікті өзін-өзі басқару облыс, аудан, қала, қаладағы аудан, ауылдық округ, ауылдық округтің құрамына кірмейтін кент пен ауыл шегінде жеке жүзеге асырылады.

40. **Жергілікті өкілді орган (мәслихат)** – облыстың (республикалық маңызы бар қаланың және астананың) немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқы сайлайтын, халықтың еркін білдіретін және Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес оны іске асыру үшін қажетті шараларды айқындайтын және олардың жүзеге асырылуын бақылайтын сайланбалы орган;

41. **Жүйе** – бұл өзара байланыстағы және бірқатар тұтастық бірлігін қалыптастырған, көптеген реттелген элементтер.

42. **Жұртшылық** – қоғамдық ережемен және белгілі бір қызмет бойынша осы немесе өзге де кеңістікте бірлескен адамдардың тобы немесе ортасы.

43. **Зайырлы мемлекет** – елде арнайы ресми, мемлекеттік дін, бірде-бір діни ағым міндетті, басым деп танылмайтын, діннің мемлекеттік құрылым мен мемлекеттік органдар қызметіне, лауазымды тұлғаларға ықпал етуге құқықтары болмайтын мемлекет.

44. **Еуропа Одағы** – халықаралық ұйымдар мен саяси федерациялардың нысаны түрінде құрылған, қатысушы елдердің экономикалық дамуына қызмет ететін, экономикалық саясатын

үйлестіретін, біртіндеп бірыңғай рынокка көшуді капиталдың, тауарлар мен жұмыс күшінің еркін айналысы арқылы қамтамасыз етуге бағытталған ерекше халықаралық институт.

45. **Имидж** – кез келген тұлға мінезінің белгілі бір құндылықтарын алға шығарып, жарнама және жұртқа танымал ету мақсатында біреуге эмоционалды-психологиялық ықпал етуге шақыратын мақсатты түрде қалыптасқан бейне.

46. **Инфрақұрылым** – қоғам болып пайдаланатын, негізінен мемлекет тарапынан қамтамасыз етілетін күрделі құрылымдар жүйесі (ақпараттық орталықтар, электр қуатының көздері, көлік жүйесі, қаладағы коммуникация және де тұрғындарға күнделікті қажетті құрылымдар (мектеп, аурухана, т.с.с.).

47. **Кадр ресурстары** – мемлекеттік билік және басқарудың ең негізгі ресурсы. Мемлекеттік қайраткерлер, саясаткерлер мен шенеуніктер мемлекеттік аппаратта өздерінің басқару лауазымдарына сай билік ресурстарына ие болады.

48. **Консервативті-демократиялық режим** – Конституцияға емес, демократиялық режимнің негізі саналатын саяси дәстүрге негізделетін режим. Бұл режим т құқықтық нормаларға негізделмей, үлгі боларлық жағдайға, құқыққа және өзгермес демократиялық дәстүрге сүйенеді.

49. **Консенсусты демократия** – өкілетті демократияның қазіргі түрі. Бұл демократия бойынша, шешім қабылдау тетігінде көпшілік қағидаты негізгі болып саналмайды. Шешім қабылдау үдерісіне барлық топтар қатысады, сонымен қатар, азшылық та қатысады. Шешім келісім негізінде қабылданып, азшылық аздап болса да вето құқығына ие.

50. **Конституциялық мемлекет** – мемлекеттің негізгі заңы – конституцияда бекітілген, қоғам мен мемлекетте билік ететін қоғамдық-саяси қарым-қатынастардың жүйесіне негізделген мемлекет.

51. **Конфедерация** – халықаралық келісімшартқа қол қою арқылы құрылатын мемлекетаралық одақ. Оның мүшелері өздерінің мемлекеттік егемендігін толық сақтайды. Конфедерацияның негізгі қағидаттарына мемлекетаралық одақтың бір ғана аумағының жоқтығы – әр жеке мемлекеттің өзіндік аумағының болуы, конфедерация құрамына кіретін әр мемлекет өзінің тәуелсіз билік және басқару жүйесіне, азаматтыққа, заңнамаға, құқықтық және сот жүйесіне, өзіндік валютаға, ұлттық армияға ие екендігі, мемлекеттің қызметін бақылау үшін конфедерация мүшелері бір немесе бірнеше саяси-әкімшілік органдар құрып, құзыреттіліктері бірдей біріккен мемлекеттердің өкілеттіктерінің санынан құралатын заң шығарушы орган арқылы заңнамалық актілер шығаруы, мүше мемлекеттер үкіметтері –конфедеративті органдарға қарсы шыға алуы, одақтан шығуға шексіз құқыққа иелігі, ортақ қаржысы одақтан

мүшелерінің ақшалай жарналарынан құралып, әскери күштер ресми түрде ортақ басшылық қол астында болады, заңдық тұрғыда барлық конфедерацияға мүше мемлекеттердің тең құқылы екендігі нақтыланады.

52. **Конституциялық дағдарыс** – өзінің қызметтік рөлі тұрғысынан белгі, мемлекеттіліктің әлсіздігі ретінде көрініп, кез келген мемлекеттің әлеуметтік және саяси жүйесіндегі қарама-қайшылықтың пайда болуы.

53. **Қазақстан Республикасы** (Қазақстан Республикасы Конституциясына сәйкес) – «Қазақстан Республикасы өзін демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады» және басқарудың президенттік нысаны бар унитарлық мемлекет.

54. **Қағидат** – қарым-қатынас, байланыс жайында жинақталған заңдылық және ғылыми танымның және одан шығатын салдардың нәтижесін тіркеу.

55. **Қазақстан Республикасының Президенті** – мемлекеттің басшысы, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға.

56. **Қазақстан Республикасында сот билігі** – тұрақты судьялар, сондай-ақ заңда көзделген жағдайларда және тәртіппен қылмыстық сот ісін жүргізуге тартылған алқа заседательдері арқылы соттарға ғана тиесілі. Сот жүйесін Қазақстан Республикасының Жоғарғы Соты, Қазақстан Республикасының Конституциясына және осы Конституциялық заңға сәйкес құрылатын жергілікті және басқа соттар құрайды.

57. **Қоғамдық пікір** – жұртшылыққа маңызды мәселелер бойынша түсініктер және бағалаудың байланысы негізінде сипатталатын қоғамдық массалық таным.

58. **Қоғамдық мәселелер** – халықтың үлкен топтары үшін маңызға ие болған мәселелер.

59. **Қоршаған әлеуметтік орта** – мемлекеттік басқару субъектілерінің іс-әрекеттерінің экономикалық, саяси-құқықтық және мәдени шарттарынан тұрып, мемлекеттік басқарудың іске асырылуының саяси-құқықтық шекарасын, қолдануға болатын түрлері мен әдістерін, бағыттарын және объектілерін қамтамасыз ететін орта. Бұған мемлекеттік құрылымды анықтайтын, өкілеттікті биліктің сатылары мен тармақтары арасында бөліп беруді, азаматтардың әлеуметтік құқықтарын және мемлекеттің әлеуметтің міндеттерін, бюджеттік бағдарламаны және салық жүйесін, жеке меншік қатынастарды және т.б. қамтитын конституция мен заңдар жатады.

60. **Құқықтық мемлекет** – бұқаралық саяси билікті ұйымдастыру мен қызметінің құқықтық нысаны және оның құқық субъектілері ретіндегі жеке адамдармен қарым-қатынасы нақтыланған мемлекет.

61. **Мақсатты бағдарламалар** – ресурстар, орындаушылар және орындалу мерзімі бойынша ғылыми-зерттеу, тәжірибелі-сындарлы, өндірістік, әлеуметтік-экономикалық, ұйымдық-шаруашылық және басқа да кешенді іс-шараларға бөлініп, мемлекеттік, экономикалық, экологиялық, әлеуметтік және мәдени дамуды тиімді шешімдерімен қамтамасыз ететін мемлекеттік басқару құралы.

62. **Мемлекет** – өзін-өзі сақтау үшін ортақ істері мен мүддесі және қажеттілігі, өмір сүру тәсілі бар қоғам.

63. **Мемлекеттік басқару** – мемлекеттің қоғамдық жүйеге әсер етуі, яғни мемлекеттің мақсатты қызметі ұйымдастырушылық-реттеушілік және басқару органдары мен лауазымды қызметкерлері арқылы қоғамдық үдерістерге, қатынастар мен адамдардың қызметіне әсері.

64. **Мемлекеттік басқарудың әдістері** – экономикалық; әкімшілік; идеологиялық; моральді-этикалық; әлеуметтік психологиялық; ұйымдастырушылық; ақпараттық болып бөлінеді.

65. **Мемлекеттік басқарудың әдістемелік әлеуметтік тетігі** – мемлекеттік басқару саласындағы адамдардың теориялық және тәжірибелік қызметіндегі рөлін, олардың мемлекеттік басқару құбылысындағы қайта құрылу мағынасын, олардың басқару тәжірибесіндегі шынайы қолданылу шарттары мен әдістерін көрсетеді.

66. **Мемлекеттік басқарудың гносологиялық әлеуметтік тетігі** – мемлекеттік басқарудың мазмұнымен, тілімен, қисынымен және оларды дұрыс ғылыми тұрғыда түсіндіруімен байланысты және ол қағидат деп аталатын мағынаның ғылыми онтологиясының түсіндірілуі.

67. **Мемлекеттік басқару жүйесіндегі жұртшылықпен байланыс** – бұл нысаналық бағытталған мемлекеттік аппарат құрылымының (органдар, ұйымдар, мекемелер) азаматтармен және қоғамдық институттармен байланысы. Оны болып жатқан шешімдер мен әр түрлі іс-әрекеттерге қатысты қоғамдық ортаның қарым-қатынасын бағалауға мүмкіндік беретін, шынайы жүргізіліп жатқан және жарияланған саясатпен теңестіретін, жүзеге асырылып жатқан бағдарламаларды қоғам қызығушылығымен сәйкестендіретін, қоғамдық ойды қалыптастыру үшін кез келген мәселе бойынша жаппай көпшілік сананы қалыптастыратын, тиісті қолдау көрсетіп, оны жүзеге асыратын бұқаралық билік пен басқаруды жүзеге асырып жатқан ақпараттық-коммуникативтік қызмет ретінде қарастыруға болады.

68. **Мемлекеттік басқарудағы коммуникация түрлері** - сыртқы (ұйым шекарасынан шығатын, мысалы, Президенттің халыққа жолдауы, БАҚ-қа жіберілетін баспасөз хабарламасы, үкіметтік хабарламалар, «ашық

есік күндері»); ішкі (ұйым ішінде жүзеге асырылатын, мысалы, ведомствалық ақпарат бюллетені, сарапшылар кеңесі, ішкі радио мен теледидар, селекторлық кеңестер, бөлім қызметкерлерінің кеңестері); көлденең (дәрежесі бірдей тұлғалар арасында); тігінен (бастық пен бағынушылар арасында); вербалды (сөздік) – тәжірибеде маманданған түрде жаза алатын және сөйлей алатын (көпшілік алдында сөз сөйлеу, радио бағдарламасы үшін мәтіндік хабарлама; ауызша емес (сөзсіз), мысалы, дене қимылы, ымдау, сыртқы келбет, қоршап тұрғандар (интерьер), ресми қабылдаулар, дөңгелек үстелдер, соның ішінде БАҚ-ты сипаттайтын) болып бөлінеді.

69. Мемлекеттік басқару қағидаттарының негізгі рөлі – қағидаттар басқару тәжірибесінде ресми бағдар қызметін атқарады, себебі олар заңнама актілерінде бекітіліп, мемлекеттік құрылымды басқару идеясына, мемлекеттік аппаратты реформалауға және мемлекеттік қызметті ұйымдастыруға сай басқару қарым-қатынасының мүшелері іс-әрекеттеріне бағдар береді; мемлекеттік қарым-қатынасты құқықтық негізде реттейтін негізгі мақсат болып саналады; мемлекеттік үдерістерді басқару саласындағы заңнамада реттеуші идеяларды бекітіп, мемлекеттік басқарудың құқықтық негізіне тұрақтылық береді; мемлекеттік қызметшілерге, мемлекеттік аппараттың өзге тұлғаларына, азаматтарға, өнеркәсіп, мекеме және ұйым ұжымына тәрбиелік ықпал жасайды.

70. Мемлекеттік басқарудың қажеттілігі – мемлекеттің табиғи, еңбек, материалдық және ақпараттық ресурстарын тиімді пайдалануға, табысты, әділетті үлестіруге, негізгі әлеуметтік құқықтарға кепілдік беруге және қоғамдық тәртіпті сақтауға бағытталған мемлекеттің саясатын қанағаттандыру.

71. Мемлекеттік басқарудың құқықтық нысандары – мемлекеттік органдардың және өкілетті тұлғалардың белгілі бір заңды нәтижеге алып келетін іс-әрекеті.

72. Мемлекеттік басқарудың құқықтық емес нысандары – ешқандай заңды нәтижелерге алып келмейтін әртүрлі ұйымдастырушылық іс-әрекеттің нысандары.

73. Мемлекеттік басқарудың мақсаттық бағытталуы – халық берген билікке негізделе отырып, салық төлеушілердің қаражатын барынша аз жұмсап, барынша көп нәтиже алуға бағытталған мақсаттар мен міндеттерді қолда бар ресурстарға сүйеніп тиімді орналастыру.

74. Мемлекеттік басқарудың мақсаты мен мазмұны – мемлекет басқарып отырған қоғамдық үдерістердің жағдайы мен құрылымын және мемлекеттің қоғамдағы орны мен рөлін, сонымен қатар, жеке мемлекеттік органдардың қарым-қатынасын және іс-әрекетін жетілдіру.

75. **Мемлекеттік басқарудың объектілері** – экономикалық-әлеуметтік салалар; мемлекеттік кәсіпорын; мемлекеттік мекеме; әкімшілік-аумақтық бірліктер.

76. **Мемлекеттік басқарудың онтологиялық әлеуметтік тетігі** – мемлекеттік басқарудың түп-тегін, олардың табиғатпен байланысын, негізін, олар көрсететін заңдылықтардың, қарым-қатынас пен өзара байланыстарын ашады және мемлекеттік басқаруды жүйелеуге қажетті негіздің қалыптасуына және объективті алғышарттардың құрылуына көмектеседі.

77. **Мемлекеттік басқару ресурстары** – сәйкес міндеттерді мақсатты шешу үшін жұмсауға болатын қаржылық, мүліктік, табиғи және басқа да мемлекеттік ресурстар, сонымен қатар осы мақсаттарды шешуге заңды түрде жұмсауға болатын жеке адамдардың қаражаты, шетелдік және ішкі қарыздар, басқа да мемлекеттік емес ресурстар.

78. **Мемлекеттік басқарудың субъектілері** – мемлекет; мемлекеттік құрылым (ұлттық құқық нормаларымен бекітілген экономикалық, әлеуметтік және саяси-құқықтық қатынастар жүйесі); конституциялық құрылыс (Конституция арқылы қорғалатын экономикалық, әлеуметтік және саяси-құқықтық қатынастар жүйесі); егемендік (биліктің үстемдігі, тәуелсіздігі); мемлекеттік аппарат (Президент Әкімшілігі, Парламент, Үкімет, Конституциялық Кеңес, Жоғарғы сот, Орталық сайлау комиссиясы, Ұлттық Банк, Прокуратура); сот жүйесі; министрлік; агенттік; комитет; мәслихат; әкімдік; әкім; өзін-өзі басқару органы; мемлекеттік қызметші (саяси, әкімшілік); мемлекеттік басқару кадрлары; азаматтар.

79. **Мемлекеттік басқару түрлері** – басқарылатын нысанға әсер етуде басқару салалық және аумақтық болып бөлінеді. Уақыт шеңберінің ауқымына байланысты мемлекеттік басқару стратегиялық, тактикалық және жедел болып бөлінеді. Сондай-ақ дағдарысқа қарсы басқару, сенімді басқару түрлері бар.

80. **Мемлекеттік басқару үдерісі** – заңды ережелермен шектелген, қоғамдық билік субъектілерінің мемлекеттік билік өкілеттігін жүзеге асыруына негізделген саналы және мақсатты бағытталған іс-әрекет.

81. **Мемлекеттік билік** – мемлекет тетігі және әдісі болып табылады және оның көмегімен мемлекет іс жүзінде қандай да бір келіспеушіліктерді (жеке, топтық, ұлттық, өңірлік, таптық) шешу және халықтың әр түрлі топтарының материалдық, әлеуметтік, мәдени қажеттіліктерін қанағаттандыру саясатын жүргізеді. Ол нақты саяси, құқықтық, ұйымдастырушылық, қаржылық және басқа да іс-әрекеттер сипатының көмегімен іске асырылады.

82. **Мемлекеттің белгілері** – өңір, халық, бұқаралық билік, салықтар, құқық, әскер, мемлекеттік егемендік, мемлекеттік тіл,

азаматтық, мемлекеттік нышан, бірыңғай ақша жүйесі, бірыңғай ақпараттық жүйе, халықаралық мойындау.

83. **Мемлекеттік бюджет** – мемлекеттік кірістердің түсімі мен шығыстардың жұмсалыу бағыттарының жан жақты есебі.

84. **Мемлекеттің кадр саясаты** – елдің еңбек әлеуетін жетілдіру мен дамыту мақсатындағы мемлекеттің іс-шараларды үйлестіруіндегі басым бағыттарының бірі. Ол барлық қоғамды және қоғамдық қарым-қатынасты қамтитын әлеуметтік реттеуге негізделеді, әлеуметтік құндылықтар басымдықтарын орнатуға және мамандық саласында қоғамның ұмтылысына әсер етеді.

85. **Мемлекеттің кадр саясатының мақсаты** – еңбек ұжымдарының жұмысқа қабілеттерін қалыптастыру, елдің адам ресурстарын тиімді түрде пайдалану, олардың жан-жақты дамуы үшін қолайлы жағдай жасау. Ол әлеуметтік-экономикалық және саяси міндеттер жинағын қамтиды.

86. **Мемлекеттік кәсіпкерлік** – мемлекеттік коммерциялық және коммерциялық емес кәсіпорындардың өндірген тауары мен жасаған қызметі.

87. **Мемлекеттің қоғамдық қызметінің мәні** – ресми түрде болса да барлық азаматтардың жалпы еркіндігін бейнелей отырып, жалпы қоғамның мақсатты ойлауына, ұйымдасуына және реттеліп отыруына ықпал ету.

88. **Мемлекеттік қызметті дамытудың басымдықтары** – кадрларды жалдау, даярлау және жоғарылату жүйесін жақсарту; мемлекеттік қызмет – ұлтқа қызмет ету; мемлекеттік қызметтің жоғары абыройын қалыптастыру және қолдау.

89. **Мемлекеттік қызметі жүйесін дамытудың негізгі қағидаттары мен жалпы тәсілдері** – мемлекеттік қызметке кіру; мемлекеттік қызметшілерді оқыту; мемлекеттік қызметшілерді аттестаттау; мемлекеттік қызметшілерді бағалау және мансаптық жоспарлау жүйесін енгізу; мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру; мемлекеттік қызмет персоналын басқару үдерісін жетілдіру; мемлекеттік қызметтегі этикалық нормаларды жетілдіру; мемлекеттік қызметтің оң имиджін қалыптастыру; мемлекеттік қызметтер көрсетудің сапасын арттыру.

90. **Мемлекеттік қызметкер имиджі** – мамандық имиджі мен нақты шенеунік имиджінен құралатын имидж. Оны қалыптастырудың негізі болып мамандықтың іскерлік қасиеті саналады, ал имиджді дербестендіру жеке қасиет негізінде жүзеге асады. Мемлекеттік орган имиджі осыған дейінгі барлық тәжірибе (өз құзыреттілігін жүзеге асыру барысында жеткен нәтиже) негізінде қалыптасады.

91. **Мемлекеттің маркетингтік үлгісі** – мемлекеттің белгілі бір әкімшілік құрылым ретінде қарастырылуы. Ол басқарудың биліктік-директивалық әдістеріне немесе әлеуметтік макрореттеу қағидаттарына сай жүрмейді, нарықтық қарым-қатынастың ерекше қисынына сай жүреді. Мұнда азаматтық қоғам клиент ролінде, қызметті пайдаланушы ретінде алға шығады, ал мемлекет «қызмет көрсету орталығы» ролін атқарады.

92. **Мемлекет нысаны** – өмір тәртібі және мемлекеттік билікті ұйымдастыру мен іске асыру тәсілі.

93. **Мемлекеттік режим** – мемлекеттік басқару тәжірибесінде қолданылатын мемлекеттік билікті жүзеге асыру әдістері мен тәсілдерінің жиынтығы.

94. **Мемлекеттік саясат** – мемлекеттік билік органдарының қоғамдық мәселелерді шешудегі, қоғам дамуының жалпы маңызы бар мақсаттарға жетудегі, жүзеге асырудағы немесе оның жеке салаларындағы нысаналық іскерлігі.

95. **Мемлекеттік саясаттың негізгі түрлері** – экономикалық, әлеуметтік, әкімшіліктік, экологиялық, сыртқы, әскери, ұлттық қауіпсіздік, кадрлық, демографиялық, мәдени, ақпараттық, аграрлық, құқықтық, ғылыми-техникалық.

96. **Мемлекеттік саясаттың негізгі мақсаты** – әлеуметтік топтардың, азаматтар мен олардың ұйымдарының қызметін реттеуге байланысты болады. Оларға азаматтарды және олардың қызметі мен жеке меншігін қорғау, әлеуметтік белсенділікті қамтамасыз ету және халыққа қажетті тауар мен қызмет көрсету өндірісіне жағдай жасау жатады.

97. **Мемлекеттік саясатты жасаудың үлгілері** – мақсаттар мен міндеттерді ұсынуда, іс-шаралар мен бағдарламаларды жасауды кім басты рөлге ие екеніне байланысты «жоғарыдан - төмен», «төменнен - жоғары» және «аралас» үлгілері бар.

98. **Мемлекеттік саясатты жүзеге асыру бағасы** – мемлекеттік саясаттың және бағдарламалардың аяқталғаннан кейінгі немесе жүзеге асырылу барысындағы нақты нәтижелерін зерттеуден және өлшеуден тұратын тетіктері мен әдістерінің жиынтығы.

99. **Мемлекеттің сыртқы қызметі** – мемлекеттің халықаралық деңгейдегі әрекетінің негізгі бағыты. Ол қорғаныс, дипломатиялық, сыртқы экономикалық, сыртқы саяси, мәдени ақпараттық, ғаламдық ынтымақтастық салаларын қамтиды.

100. **Мемлекеттің ішкі қызметі** дегеніміз – қоғамның ішкі өмірін басқаруға байланысты мемлекет әрекетінің негізгі бағыты. Ол – экономикалық, саяси, әлеуметтік, құқықтық, экологиялық түрлерге бөлінеді.

101. **Мемлекеттік ұйымдардың мәдениеті** – басқарудың жеке субъектілері ретінде алға шығатын және билік өкілеттігін иеленушілердің

қызметін сипаттайтын әдеттегі нысандар жиынтығы. Мемлекеттік ұйымдардың мәдениетін жасау мен көрсетудің басты тетігі мемлекеттік қызметкер лауазымы дәрежесіне ие адамның жеке дербес тұлғасы.

102. **Мемлекеттік этикет** – мемлекеттік басқаруда жалпы мәдениеттің сыртқы көрінісінің бір бөлшегі, рәсімдерді қатаң түрде бақылаумен сипатталатын және бұл рәсімдерді сақтауда белгілі ресми іс-әрекет нысаны маңызды орынға ие болып, қызметтік қарым-қатынастың маңызды деген жақтарын реттейтін іс-әрекет тәртібінің жиынтығы. Ол мемлекеттік маңызы бар жағдайларда лауазымды тұлғалардың дәрежесіне сай олардың ресми іс-әрекетінің егжей-тегжейлі дайындалуы (делегация қабылдауда, келіссөз жүргізу барысында, хаттамалармен алмасқанда және т.б.).

103. **Меншік** – адамдар арасындағы иелік ету, билік ету, басқару және игіліктермен (жер, жылжымайтын мүлік, ақша, капитал) немесе ақпаратпен (ноу-хау, авторлық құқық) пайдаланудың экономикалық және құқықтық қатынастар жүйесі.

104. **Монархия** – бір ғана басшының (монарх) қолында билік толықтай немесе жартылай түрде шоғырланған мемлекетті басқару нысаны. Ресми немесе іс жүзіндегі жоғарғы мемлекеттік билік.

105. **Мониторинг** – сыртқы тәуекелге орай әрекет ету тетігі мен ұйым жұмысының ауытқуын қамтитын ақпаратты алу және талдаумен байланысты басқарудың арнайы жүйесі.

106. **Мониторингті менеджмент** – ұйым немесе басқа да үлкен саланы мониторинг жүйесі арқылы басқару. Мониторинг қажетті ақпаратты жинайтын және оны тарататын ақпараттық жүйе болып саналады.

107. **Мүдделер топтары** – бұл ұйымдастырылған өкілеттік жүйесінің орталық түсінігі.

108. **Нарық экономикасы** – шаруашылық шешімдері орталықсыздандыру арқылы қабылданатын, өндіріс пен өнімдерді бөлу жоспарлы түрде емес, өндірушілер мен тұтынушылар арқылы жасалатын, еркін кәсіпкерлікке, бәсекелестікке және жеке меншікке негізделген жүйе.

109. **Охлократиялық демократия режимі** – әлеуметтік-экономикалық және саяси тұрақсыздық, даңғойлық (популистік), саясаттың қатысуы деңгейінің шұғыл түрде өсуі тән тікелей митинг демократиясы.

110. **Өкілетті демократия** – халық егемендігі, өкілеттік, азаматтардың құқықтары мен еркіндіктерін мойындау; кепілдік беру, биліктің бөлінуі, депутаттың еркін мандаты, жариялылық, көпшілік қағидаты; саяси, экономикалық және идеялық плюрализм; көппартиялық, оппозицияның болуы; саяси жүйеде кері байланыс тетігінің дамуы; билік етудің демократиялық әдісі.

111. **Паблисити** – оңтайлы тұрғыдан танымал болу және ұйымның оның жұмысшылары мен қызметін жұртшылық алдында мойындауы және ол – қалыптасқан ой, мемлекеттік органдардың негізгі қызметімен, өзі қызметтес болғандардың пікірі.

112. **Парламент** – Қазақстан Республикасының заң шығару қызметін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы. Парламент тұрақты негізде жұмыс істейтін екі Палатадан: Сенаттан және Мәжілістен тұрады.

113. **Парламент дағдарысы** – кез келген мәселе бойынша шешім қабылдауда ұзақ уақыт көпшіліктің қалыптаспауынан Парламенттің өзінің заң шығарушылық міндетін орындай алмауы; парламенттік фракциялардың қарама-қайшылығының ұзаққа созылуынан болатын парламенттің дәрменсіздігі.

114. **Парламенттік монархия** – мемлекеттік басқарудың демократиялық үлгісі. Онда монарх билігі шектеулі, ол мемлекеттің атаулы басшысы болып саналады, билік құрады, бірақ билемейді. Монарх Үкімет басшысы мен министрлерді тағайындайды, бірақ олар Парламентке бағынады, одан шығатын барлық актілер министрлер кабинетінің мүшелерінің мойындауын қажет етеді.

115. **Парламенттік республика** – мемлекеттік билікті ұйымдастыру және республикалық басқару нысаны. Саяси жүйеде Парламент жетекші рөлге ие. Парламенттік республикада атқарушы және сот органдары сайланады немесе Парламентте бекітіледі. Заңнамалық билік басымдықтары Парламент қолында шоғырланады. Елдің саяси өмірінің ағымын Парламент айқындайды, оның жоғарғы билігі жүзеге асады. Парламент Үкіметті бақылайтын құқықтарға ие: парламенттік республиканың ерекше белгісі Үкіметтің Парламент алдындағы ұжымдық жауапкершілігі болып саналады, Парламент өзі бақылайтын және қалыптастыратын, оның алдында жауапты Үкіметті қалыптастырады.

116. **Парламенттегі шиеленістер** – Парламент пен Президент арасында; Парламент пен Үкімет арасында; Парламент палаталары арасында; партиялық фракциялар арасында; Парламент пен қысым көрсету топтары арасында болатын келіспеушіліктер.

117. **Персоналды басқару** – ұйымдық құрылымдарды құрайтын адамдарға нысаналық әсер ету және ол даму мақсатына, стратегиясына, шарттары мен міндеттеріне сай қызметкерлер қарастыру мүмкіндіктері.

118. **Президенттік республика** – адамзат тарихындағы мемлекеттік басқару ісіндегі соңғы құбылыстардың бірі. Басқарудың президенттік нысаны кезінде биліктің өкілеттік органдары мемлекеттік билік жүйесінде елеулі рөлге ие бола алды, бірақ басымдылыққа ие емес.

119. **Республика** – басқарудың бір нысаны, онда мемлекеттік билік органдарының барлығы сайланады немесе мекемелер өкілеттіктері қалыптасады.

120. **Саяси басқару** – басқарушы режимнің және оның жеке құрылымдарының биліктік мүмкіншіліктерін сақтауға және күшейтуге бағытталатын және саяси ұстанымдар үшін топаралық күресте негізгі оңтайлы мемлекеттік шешімдерге негізделмейтін басқару түрі.

121. **Саяси режим** – мемлекеттің маңызды әлеуметтік негізі, ол саяси биліктің шынайы бөлінуін, қоғам мен мемлекетке ықпалын сипаттайтын мемлекет пен саяси жүйенің қызмет жасау әдісі. Саяси режим демократиялық – мемлекетте саяси таңдау жасаудың толыққанды мүмкіндігі, авторитарлық – шектелген саяси таңдау және тоталитарлық – таңдаудың жоқтығы, мемлекеттің қоғам өмірінің бар саласына бақылау орнатуы арқылы сипатталады.

122. **Саяси сараптама** – пәнаралық әдістерді пайдаланып, оның туындауына себеп болған шарттар мен факторлар жиынтығының мәселені зерттеу, саясаттың бірнеше баламалы нұсқаларын қалыптастыру, мүмкіндігінше оларды объективті бағалау және қойылған саяси мақсаттарды ескеріп, мәселені шешудің ең тиімді нұсқасын ұсыну.

123. **Судья** – Қазақстан Республикасының Конституциясында және осы Конституциялық заңда белгіленген тәртіппен сот төрелігін іске асыру жөніндегі өкілеттіктер берілген, өз міндеттерін тұрақты негізде орындайтын және сот билігін жүргізуші болатын мемлекеттің лауазымды адам.

124. **Талдамалы жүйе** – ұйымға келіп түсетін жинақы ақпараттар. Талдамалы жүйе ұйымның мақсатқа жетудегі жетістіктерінің деңгейін, тапсырманың қандай дәрежеде орындалып жатқандығын анықтау үшін пайдаланылады.

125. **Тәуекел** – белгілі бір іс-әрекет нәтижесінде мазмұны мен сипаты бойынша түрлі шығын мен залалдардың әлеуетті мүмкіндігі.

126. **Тікелей демократия** – басқарушы мен бағынушының сәйкестігінен шығатын және шешім қабылдарда барлық азаматтардың қатысуын қарастыратын үлгі.

127. **Тоталитарлық саяси режим (тоталитаризм)** – қоғам өмірінің барлық саласына толыққанды бақылау орнатуды көздейтін қоғамның мемлекеттік-саяси құралы.

128. **Үкімет** – Қазақстан Республикасының атқарушы билігін жүзеге асырады, атқарушы органдардың жүйесін басқарады және олардың қызметіне басшылық жасайды.

129. **Федерация** – мемлекет құрамына кіретін бірлестіктер – федерация субъектілері – белгілі бір саяси және заңнамалық еркіндікке ие болатын мемлекеттік құрылым нысаны. Федерация – бұл одақтардан

құралған мемлекет, жанама түрде тәуелсіз мемлекеттік бірлестіктерден құралады.

130. Шешімдерді орындау – қоршаған әлеуметтік орта санкциялаған және белгілі бір дәрежеде ресурстармен қамсыздандырылған көптеген нақты іс-әрекеттер, тетіктер және рәсімдер. Оған мемлекеттік бағдарламаны қалыптастыру және орындау барысына байланысты шешімдерді қабылдау мен орындау үдерістері және дағдарыс жағдайындағы басқару әдістеріне, ақпаратты-коммуникативті үдерістерге байланысты мемлекеттік басқару технологиялары, салт-дәстүрге және мәдениетке ұйымдастырылған экономикалық көмек; салықтық жеңілдіктер беру, мемлекеттік тапсырыстарды немесе мемлекеттік сатып алуларды жүргізу жатады.

131. Экономикалық басқару – экономикалық қызығушылықтар арқылы басқару нысанына жанама әсер ету. Демек, шаруашылыққа байланысты заң шығару, қаржы, ақша, несиеге байланысты мемлекеттік саясат бойынша ықпал ету. Бұл жағдайда тікелей нұсқаулы мәжбүрлеу болмайды, басқару нысаны әрекет ету түрін таңдауда еркін болып саналады, бірақ олардың заң шығаруға қайшылығы туындаған жағдайда экономикалық санкциялар қолданады.

132. Экономиканы мемлекеттік басқару түрлері – экономиканы басқарудағы толық мемлекеттік монополизм, нарықтық және мемлекеттік реттеудің әралуан нұсқалары және жеке кәсіпкерліктің ерікті түрде дамуын ғана тиімділік деп санайтын ақырғы либерализм.

133. Экономиканы мемлекеттік реттеу – мемлекеттің экономикаға тікелей және жанама түрде (валюталық-қаржылық, ақша-несиелік, бюджеттік-салықтық) тәсілдер арқылы әсер етуі.

134. Іс жүргізу қызметін автоматтандыру – қағаз құжатын тіркеу кезінде толығымен немесе бөлшектеп электронды нысанға өткізуге негізделген, және одан әрі жұмыс негізінен электронды тіркеу карточкалары мен құжаттар арқылы жүргізілетін тәсіл.

ҚЫСҚАРТЫЛҒАН ТҮСІНІКТЕРГЕ ТҮСІНІКТЕМЕ

АҚШ – Америка Құрама Штаттары

АӨК – агроөнеркәсіптік кешен

ӘКК – Әлеуметтік Кәсіпкерлік Корпорация

БАҚ – Бұқаралық Ақпарат Құралдары

ГУАМ – Грузия, Украина, Армения, Молдова экономикалық кеңістігі

ГФР – Германия Федеративтік Республикасы

ЕврАзЭҚ – Еуразиялық Экономикалық Қауымдастық

ЕҚ – Еуропалық Қоғамдастық

ҚазКСР – Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасы

НИОКР (орысша) – ғылыми-зерттеу және тәжірибелік-конструкторлық жұмыс

ОАР – Оңтүстік Африка Республикасы

СССР (орысша), КСРО – Кеңестік Социалистік Республикалар Одағы

ТМД – Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығы

ІЖӨ – ішкі жалпы өнім

ЭВМ – Электрондық есептеу машинасы

ІВМ – Электрондық бағдарламалар жасаушы мекеме

PR – Паблик рилейшнз – Қоғаммен байланыс

WEF – Дүниежүзілік Экономикалық Форум

ОРЫСША-ҚАЗАҚША СӨЗДЕРГЕ ТҮСІНІКТЕМЕ

1. Арена – алаң, өріс, ауқым, кеңістік.
2. Бюрократ – төрешіл, бюрократ.
3. Бюрократизм – төрешілдік, бюрократтық.
4. Вотум – сенім кепілдігі.
5. Диапазон – өріс (ауқым).
6. Диверсия – әртараптандыру.
7. Динамика – серпін.
8. Дифференциация – саралап жіктеу.
9. Идеальный – мінсіз.
10. Иерархия – саты, баспалдақ.
11. Компонент – құрамдас бөлік.
12. Компромисс – ымыра.
13. Консенсус – пәтуа, келісім.
14. Консерватизм – керітартпалық.
15. Конструктивный – сындарлы.
16. Концепция – тұжырымдама.
17. Критерий – белгі, өлшем.
18. Модель – үлгі.
19. Модернизация – жаңғырту.
20. Негативный – теріс.
21. Позитив – оң.
22. Позиция – ұстаным, көзқарас.
23. Потенциал – әлеует.
24. Принцип – қағидат, ұстаным.
25. Проблема – мәселе (өзекті мәселе).
26. Прогрессивный – үдемелі, ілгерішіл.
27. Пропорциональный – үйлесімді, сай келу.
28. Процесс – үдеріс.
29. Рациональный – ұтымды (тиімді).
30. Санкция – шара (рұқсат).
31. Сектор – сала (бөлік).
32. Сценарий – бағыт, жобалық бағыт.
33. Термин – атау, тіркес, термин.
34. Факт – дерек, іске асқан оқиға, болған іс.
35. Фактор – жағдай, қозғаушы күш.
36. Функция – атқарым, міндет.
37. Цикл – кезең (қайталанбалы кезең, топтама).
38. Экспансия – өктемдік.

МЫРЗАГЕЛДІ КЕМЕЛ

**МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫҢ
ТЕОРИЯСЫ МЕН ТӘЖІРИБЕСІ**

Оқу құралы

Шығарушы редактор Байкадамова М.С.
Компьютерде беттеген Әсіл М.Б.

Басылуға 29.11.2013 ж. қол қойылды
. Пішімі 1/16. Көлем- 20,94. Офсеттік қағаз.
Таралымы 1500 дана. Тапсырыс № 531

Баспа орталығы «Профи-Полиграф»
010000, Астана қ., Ташенов көшесі 19, офис 84
тел. 8 (7172) 39-81-18, 39-81-69.