

TURAN-ASTANA UNIVERSITY

М.К. ТУЗУБЕКОВА
М.К. ЖАМКЕЕВА

**МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ
ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУДЫҢ
ТЕОРИЯСЫ МЕН
ТӘЖІРИБЕСІ**

ОҚУ ҚҰРАЛЫ



ISBN 978-601-81012-1-2



Астана, 2024

М.К. ТУЗУБЕКОВА
М.К. ЖАМКЕЕВА



МЕМЛЕКЕТТІК ЖӘНЕ ЖЕРГІЛІКТІ БАСҚАРУДЫҢ
ТЕОРИЯСЫ МЕН ТӘЖІРИБЕСІ

ОҚУ ҚҰРАЛЫ

АСТАНА, 2024

УДК 355/359
ББК 66.033.141
Т77

Туран-Астана университетінің Академиялық кеңесі басып шығаруға
ұсынды

Рецензенттер:

1. Э.ғ.к., аға оқытушы С.Қ. Тәжикенова
2. PhD., доцент м.а. М.Қ.Нүркенова
3. Э.ғ.к., профессор Ж.Е. Шимшиков

Мемлекеттік және жергілікті басқарудың теориясы мен тәжірибесі / оқу
құралы / э.ғ.к., М.Қ. Тузубекова, М.Қ.Жамкееваның редакциясымен

Астана: Туран-Астана университеті, 2024ж. 255 бет

ISBN 978-601-81012-1-2

Оқу құралы «Мемлекеттік және жергілікті басқарудың теориясы мен тәжірибесі» мамандығы бойынша білім алатын студенттер, магистранттар мен докторанттар үшін әзірленді.

Авторлардың баса назар аударғаны жалпы мемлекеттің және оның аумақтық органдарының қоғамдық процесстерге, қатынастарға және адамдардың қызметіне мақсатты, ұйымдасқан және реттеуші ықпалы мәселелері болды.

Осы жұмыста қазіргі мемлекеттік саясатқа және мемлекеттік және жергілікті басқару процесстеріне, мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқарудың концепциялары мен принциптеріне, экономикалық процесстерді басқарудағы мемлекеттік билік органдарының ролі және орнына, сондай-ақ заманауи мемлекеттік қызметке, мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқарудың қалыптасу және даму проблемаларына талдау жасалады.

Мазмұны

Кіріспе	5
1 тарау. Мемлекеттік және жергілікті басқару ғылыми пән ретінде	7
1.1 Мемлекеттік басқарудың табиғаты, дамуы және әлеуметтік маңызы	7
1.2 Әлеуметтік-экономикалық процесстерді басқарудағы қоғам және табиғат заңдарын пайдалану механизмдері	14
1.3 Мемлекетті және қоғамды басқару құрылымындағы жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудың ролі және мазмұны	18
2 тарау. Мемлекетті ұйымдастыру және оның негізгі нысандары	27
2.1. Басқару нысандары бойынша мемлекеттің мәні, белгілері мен типологиясы.....	27
2.2 Мемлекеттік билік және мемлекеттік басқару	33
2.3 Мемлекеттік басқару жүйесі	39
3 тарау. Мемлекеттік басқарудың функционалдық және экономикалық аспектілері	52
3.1. Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық-функционалдық құрылымы	52
3.2. Мемлекеттік басқарудың негізгі принциптері	56
3.3. Мемлекеттік басқарудың экономикалық аспектілері	64
4 тарау Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу	71
4.2. Мемлекеттік басқару қызметін құқықтық реттеу механизмдері	78
4.3. Қазақстан Республикасындағы құқықтық қатынастарды реттеу жағдайы және жақсарту перспективалары	83
5 тарау. Мемлекеттік қызметті ұйымдастыру негіздерінің құқықтық және экономикалық қатынастары	90
5.1 Мемлекеттік қызмет әлеуметтік-құқықтық институт және қызмет саласы ретінде.....	90
5.2 Заманауи мемлекеттік қызметтің қалыптасу тенденциялары	97
5.3. Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі жемқорлықпен күрес мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру факторы ретінде	104
6 тарау. Жергілікті басқару экономикалық ғылым саласы ретінде..	118
6.1 Муниципалды басқарудың қалыптасу тарихы	118
6.2 Аумақтық басқарудың теориялық негіздері.....	130

6.3. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың шет елдік тәжірбиесі және оны дамыту тенденциялары.....	134
7 тарау. Әкімшілік-аумақтық бөліну және жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңнама.....	149
7.1. Мемлекеттің қоғамдық ролінің мәні	149
7.2. Мемлекеттік басқарудағы мүдделер мен қақтығыстардың көрінісі... ..	154
7.3. ҚР әкімшілік-аумақтық бөлінуі және жергілікті өзін-өзі басқару	164
8 тарау. Мемлекеттік билік органдарының уәкілеттіктері.....	173
8.1 Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқарудың қалыптасу кезеңдері	173
8.2 Өңірлік даму және орталықсыздандыру жөнінде басқарудың республикалық органдарының міндеттері.....	188
8.3 Орталық және жергілікті билік арасындағы өкілеттіктерді шектеудің тұжырымды үлгісі	192
9 тарау. Аумақтарды әлеуметтік-экономикалық дамытудағы орталық және жергілікті басқару органдарының өзара әрекеттері.....	202
9.1. Әкімдіктер Қазақстан Республикасындағы жергілікті биліктің атқарушы органдары ретінде	202
9.2. Мәслихаттар қызметін жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары ретінде жүзеге асыру формалары	209
9.3. Мәслихат депутаттарының құқықтары және міндеттері, депутаттық комиссиялар және бірлестіктер.....	215
10 тарау. Аймақтың экономикалық дербестігі және оның маңызы ..	220
10.1. Аумақты экономикалық дамытудың мақсаттары, міндеттері және принциптері.....	220
10.2. Мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару экономикалық тетіктерінің дамуы.....	235
10.3. ҚР қазіргі замандағы экономикасын дамытудың проблемалары мен перспективалары.....	242
Пайдаланылған әдебиеттер тізімі	250

Кіріспе

Кез келген қоғамда және мемлекетте әлеуметтік процесстерді басқару әрқашан көкейкесті міндет болған. Қоғамдағы тұрақтылықты сақтап қалу, экономика және мәдениетті дамыту үшін, адамға оның қажеттіліктерін өтеуге көмектесу үшін адамдардың тәртібін, мемлекеттік және әлеуметтік институттардың қызметін ұйымдастыру және реттеу, қоғамдық тәртіпті сақтау қажет.

Сондықтан қазіргі жағдайда мемлекеттің қоғамдық процесстерді басқарудағы орнына және роліне үлкен көңіл бөлінеді. Маңыздысы мемлекет және оның институттарының мақсатты ұйымдасқан түрде қоғамдық өмірдің барлық салаларына оларды мемлекеттік саясат мақсаттарына сәкес өзгерту үшін ықпал етудің функционалды «шектерін» анықтау болып табылады.

Осыған байланысты Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқаруды дамыту тенденцияларымен байланысты мәселелер ерекше және әлеуметтік маңызды болап табылады.

Тұңғыш Президент Н.Ә.Назарбаев өзінің «Стратегия-2050» қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағдары» халыққа Жолдауында негізгі міндеттердің бірі – мемлекеттік аппарат жауапкершілігін, тиімділігін және функционалдығын арттыру екенін атап өтті. Яғни, әкімшілік реформаның және орындаушылық билікті модернизациялау нәтижесі корпоративті басқару принциптеріне, ең жақсы халықаралық тәжірбиені ескерген нәтижелілікке негізделген мемлекеттік басқарудың жаңа моделі болуы қажет. [1]

Қазақстандық мемлекеттілікті реформалау мемлекеттік және жергілікті басқарудың адекватты/сәйкес жүйесінің қалыптасуын, мемлекеттік билік органдары қызметінің тиімділігін арттыруға әсер ететін параметрлерді анықтауды және механизмдерді енгізуді жандандырады. Кез келген мемлекеттің болашағы заманауи жоғары технологияларды игеруге байланысты.

Осы оқу құралын қоладана отырып «Мемлекеттік және жергілікті басқару» курсы зерттеудің мақсаты «Мемлекеттік және жергілікті басқару» мамандығы бойынша оқитын докторанттар мен магистранттарға мемлекеттік және жергілікті басқару саласында жалпы білім жүйесін, мемлекеттік аппаратта немесе жергілікті өкілетті және атқарушы органдар жүйесінде кәсіби жұмысқа қажетті білім және қабілеттерді игеруге көмектеседі.

Осы мақсатқа сәйкес төмендегі міндеттер белгіленеді:

1. Нарықтық экономиканы қалыптастыру және қызмет ету жағдайындағы басқару объектісі ретіндегі мемлекет туралы жалпы түсініктің болуы.

2. Мемлекеттік әкімшілік басқарудың мәні мен эволюциясын және муниципалды менеджменттің шет елдік моделдерін зерттеу.

3. Мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесінің қызмет ету механизмін түсіну, мемлекеттік және аймақтық деңгейдегі басқару органдарының құрылымын жіктей білу.

4. Басқару шешімдерінің қабылдануы мен орындалуына әсер ететін әлеуметтік-экономикалық институттардың қызметін зерттеу.

5. Аймақтық басқарудың теориялық және әдіснамалық негіздерін, Қазақстан Республикасындағы жергілікті өкілетті және атқарушы органдардың құрылымын және ұйымдастыру формаларын игеру.

6. Осы пән бойынша теориялық және практикалық қабілеттер жиынтығы басқарудың жоғары мемлекеттік және аймақтық деңгейінде ойлауға қабілетті менеджер-мамандардың жаңа генерациясын әзірлеуге негіз болады.

1 тарау. Мемлекеттік және жергілікті басқару ғылыми пән ретінде

1.1 Мемлекеттік басқарудың табиғаты, дамуы және әлеуметтік маңызы

1.2 Әлеуметтік-экономикалық процесстерді басқарудағы қоғам және табиғат заңдарын пайдалану механизмдері

1.3 Мемлекетті және қоғамды басқару құрылымындағы жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудың ролі және мазмұны

1.1 Мемлекеттік басқарудың табиғаты, дамуы және әлеуметтік маңызы

Мемлекеттік басқару сияқты ауқымды және күрделі кез келген заманауи әлеуметтік құбылысты түсінуге талпыну оның табиғатына және мәніне, жекелеп алғанда, мемлекетті басқару түсініктерінің шығу көзі мен түсініктеріне назар аударуға міндеттейді.

Ол өз кезегінде бірқатар ғылыми және оқу пәндерінің көмегімен оны қабылдау мен сипаттауға пәнаралық тәсілдеме қажеттілігін объективті ұсынады.

Басқару әлеуметтік ортақтық қажеттіліктерінен туындайды, оның жүйелі жағдайға дейінгі қалыптасуы мен дамуын қамтамасыз етеді. Кез келген ауқымдағы әр басқару жүйесі – жинақталған адами тәжірибеден, білімнен, құндылықтар, нормалар және тәртіп ережелері жүйесінен, дәстүрлерден және т.б. тұратын әлеуметтік-мәдени өріс сияқты. Микро және макрожүйеге қосылған әр тұлға әлеуметтік-мәдени әлеует тасушысы болып табылады және оны өзара әрекет кезінде өздігінше көрсетеді. Тұлға және мемлекет арасындағы өзара қатынастар айқын және күрделі. Төмендегі категориялар өзара байланысты: басқару, саясат, билік, құқық. Басқару еңбегі – аясы тар мақсат емес. Оның маңызды әлеуметтік миссиясы-микро және макрожүйелердің қалыпты қызмет етуін ғана қамтамасыз етіп қана қоймай, олардың қарқынды дамуын қаматамыз ету. Бәсекелес өзара әрекеттестік және жекелеген фирмалар мен мемлекеттің қарама-қарсы тұруы жағдайында басқару еңбегінің сапасы тарихи, саяси және стратегиялық мәнге ие болады.

Басқару материалды әлемнің барлық жүйелерінде орын алады: техникалық, биологиялық және әлеуметтік. Бұл жүйелердегі басқару ұқсастығын басқару жүйесін құрудың жалпы принциптерін жасайтын ақпаратты алу, сақтау, жіберу және өңдеудің жалпы заңдылықтары туралы ғылым кибернетика анықтады және көрсетті.

«Басқару» ұғымын анықтауға деген тәсілдемелердің барлық алуан түрлігі бұл ғажайып құбылыстың көпқырлы және күрделі болуымен негізделеді, оны басқару ғылымның қазіргі даму кезеңінде бір анықтамамен жеткізу қиын.

Сондықтан әр түрлі авторлар бұл құбылысты әр түрлі көреді және анықтаманы оның сол немесе басқа аспектілеріне акцент жасай отырып

өзінше қалыптастырады – бұл адамдарды еңбекке баулу; бұл ұйымдаспаған көпшілікті тиімді мақсатты және өндіріс тобына айналдыратын қызметтің ерекше түрі; анатомия кеңістігіндегі теңгерім; күрделі субъективті-объективті қарым-қатынас; болашақтың ең жақсы нұсқасын құру бойынша қызмет; адамдардың әлеуметтік қатынасын бекітудің билік формасы: білім, алынған талдау және т.б. арқылы мақсаттарға жету. Жиі кездесетін анықтама – басқару бұл басқарушы субъектінің объектіні сапасы жаңа жағдайға ауыстыру мақсатында ықпал етуі.

Басқаша айтқанда – бұл басқару субъекті мен объектісінің әлеуметтік маңызды нәтижелер үшін мақсатты өзара әрекеттестік құру процессі. Осы анықтамада қағида тұрғысында маңызды ерекшеліктер бар. Біріншіден «өзара әрекеттестік», сөзсіз, әлеуметтік жүйелер диалектикасына сәйкес келеді. Екіншіден, «әлеуметтік маңызды нәтижелерге қол жеткізу» санатын басқару анықтамасына кіріспе басқару практикасын әр басқару жүйесінің (жұмысты ұйымдастырудан бастап жалпы қоғамға дейін) әлеуметтік миссиясын нақты түсінуге бейімдейді, еңбек сапасын басқару жүйесінің барлық кезеңдерінде осы қызметпен айналысатындар үшін объективті бағалау мүмкіндігін арттырады. Көрініп тұрғандай, барлық аталған (аталғандардың барлығы емес) анықтамалар басқару процессінде маңызды факторларды, шектерді, қызметтің осы түрінің сипаттамаларын көрсетеді.

Объективті шындық ретінде басқару әмбебап құбылыс, себебі барлық қоғамдарда, елдерде, адамдардың қоғамдық тіршілігінің барлық салаларында адами өркениеттің барлық кезеңдерінде орын алған. Басқару мемлекеттен көп «үлкен». Өз руы мен тайпасы аясындағы оқшауланған отбасы мемлекет және басқа басқару субъектілері жүзеге асыратын қазіргі басқару функцияларының бейнесіне ие болатын: азық-түлік запастарының жетуін қамданды, ұрпақтың өсуін және сақталуын, өз және т.б. тіршілігінің қауіпсіздігін қамтамасыз етті. Басқару оған әлеуметтік қажеттілік туындаған уақытта пайда болады. Сондықтан әлеуметтік қауымдастықтардағы басқару генезисін топтық бірлескен қызметтен тарихи мүшеленген еңбек түрі деп түсінуге болады.

Қалаған нәтижеге қол жеткізу үшін жасалған кез келген топтық өзара әрекеттестік топтағы күштердің белгілі бөлінуін, ролдердің бөлінісін, жеке әрекеттердің реттелуін бағамдайды. Өзара әрекеттесушілер қауымы ауқымды болған сайын басқарудың әлеуметтік қажеттілігі де жоғары, осы ұйымдастырушылық қызметті орындайтын адамның жеке қасиеттері үлкен әлеуметтік мәнге ие болады.

Әлеуметтік-басқарушылық құбылыстардың негізгі иелері адамдар - әр түрлі ауқымдағы нақты қауымдастықтарда өзара әрекет жасайтын басқару субъектілері және объектілері.

Басқару субъекті – бұл басқарудың әлеуметтік жүйесінің органикалық құрылымдық-функционалды бөлігі, бұл басқару шешімдерін қабылдайтын, басқаларға ерікті, интеллектуалды және адамгершілік тұрғыдан ықпал ететін билік өкілеттіктеріне ие жеке тұлға немесе адамдар тобы (басқарудың

алқалық органы). Ол бірқатар әлеуметтік рольдерді орындайды, оның ішінде идеялар және мақсатты нұсқамалар генераторы, иерархиялық құрылымдағы және басқару жүйесіндегі басқару концепциясын әзірлеуші, жалпы басқару объектісінің ауқымдылығы (шектері) мен маңыздылығына қарай белгіленеді. Басқару субъектісінен **басқару объектісінің** ерекшелігі – бұл басқару мақсаттарын заттандыратын, басқару шешімдерін орындайтын, нәтижесінде нақты басқару жүйесінің әлеуметтік миссиясын іске асыруды қамтамасыз ететін жүйе бөлігі.

Басқару субъекті және объекті бір бірін ой және дене, басқарушылық және орындаушылық еңбек субъектілері сияқты өзара толықтырып тұрады. Осы қарама-қайшылықтар бірлігі басқару жүйесінің диалектикалық бастамасы болып табылады, себебі басқару субъекті және объекті – бұл басқарудың әлеуметтік жүйесі деп аталатын теориялық мүшеленген тұтастық. Басқарудың әлеуметтік табиғаты, басқару жүйесіндегі элементтер, қатынастар мен процесстер қарама-қайшылығы, басқару теориясы мен практикасы проблемаларының көпқырлығы осының бәрін бұл әлеуметтік құбылысты жалпыға ортақ, ерекше және бірегей тәсілдемеден жаһандық ретінде талдауға мүмкіндік беретін және міндеттейтін әлеуметтік философия тұрғысынан қарастыру қажеттілігін көрсетеді. Осы философиялық категориялар «абстрактілі нәрседен нақтылыққа өрлеу» атауына ие болған дүниені тану процессін сипаттайды. Абстракция нақтылыққа, жекелікке қарсы қойылады және «ойдағы», «ұғымдық» сөздерінің синонимі ретінде қарастырылады. Басқару барлық қоғамдарда және барлық кезеңдерде орын алған абстрактілі-жалпыға ортақ құбылыс. Ерекшесі нақты тұтастықты көрсетеді және жалпыға ортақтық бірлігін, оның жекелеген қасиеттері мен белгілерін, және бірегейлігін қамтиды.

Ерекше – іске асырылған дара жалпыға ортақтық. Нақты, дара – оның байланыстары мен қатынастарының әр алуандығының белгілі пәні (объекті), тікелей осы және сезіммен қабылданатын тұтастық (мысалы, басқару жүйесі – басшы және орындаушы нақты ұйымның өзара әрекеттестігі).

Көрініп тұрғандай, бұл категориялар пәндердің, объектілердің, процесстер мен құбылыстардың, оның ішінде басқару жүйесі мен процессіндегі құбылыстардың объективті байланысын көрсетеді. Жүйелердің ауқымдылығы, олардың функционалдық тағайындалуы және басқа факторлар басқару түрлерін, олардың иерархиялық тоқайласуын алдын-ала белгілейді. Мысалы, қоғам үлкен және күрделі жүйе ретінде әлеуметтік басқарудан тұрады, оның ішінде: мемлекеттік басқару, салалық, аймақтық, елді-мекендік; тіршілік ету салалары бойынша: экономиканы, денсаулық сақтауды, ағартушылықты, мәдениетті және т.б. басқару; жүйелердің ашықтығы бойынша: корпоративті, еңбек ұйымдарын және т.б. басқару. Басқару әртүрлілігі – өзін-өзі басқару – бұл жүйенің тіршілігін өз санасы мен еркінің пәні ететін жүйе элементтерінің қабілеті. Басқару түрлерінің сан алуандығына қарамастан, оларға ортақ бір нәрсе –

басқарудың маңызды белгілері. Объективті және субъективті ұйымдастырушы факторлардың өзара әрекеттестігі түрлі ауқымдылықтағы қандай да бір жүйені қалыптастырады. Қоғам өзінің тіршілігі үшін жүйе ретінде қоғамды басқару жүйесін – мемлекетті және тиісті аппаратты қалыптастырады. Осыған ұқсасы еңбек ұйымдарында да болады. Осыдан басқарудың алғашқы маңызды белгілерінің бірі – *әлеуметтік жүйеде өзін-өзі басқару және өзін-өзі ұйымдастыру механизмдерінің болуы*.

Басқарудың маңызды бастапқы белгісі – *мақсатты тұжырымдау*. Бұл әрқашан шындықтан озу, оның аясынан қалайтын болашаққа өту. Алға қойылған нәтижелерге жету деңгейі көптеген факторларға байланысты: мақсаттардың шынайылығы, ресурстармен қамтылу, орындаушылардың және т.б. мақсаттарды қабылдауы. Мақсаттың ұйымдастырушы әлеуеті неғұрлым жоғары болса, ол соншалықты көп адамдардың мүдделері мен қажеттіліктерін шоғырландырады. Мақсатқа жылжу қандай құралдармен қамтамасыз етілетіні де маңызды: «бұлшықетпен» немесе «бұралаңмен», жеке мысалмен, адамдардың тәжірбиесімен.

Тағы бір белгісі – органикалық байланыс, *басқару субъекті мен объектісінің өзара байланысы*: мақсаттар, концепциялар, принциптер, басқару стратегиясы. Бұл белгі нәтижелер мен басқару субъектісінің, еңбек сапасы мен қызметкерлердің ұйымдастырушылық тәртіпке бағыттылығының байланысын көрсетеді және қатынастарға мұқият болуға міндеттейді – басқару еңбегінің пәні – тұлға және басқару жүйесінің арасында, тұлға және ұйымдардың (жүйелер) өзара болжамдарының іске асырылу механизмдері қаншалықты әзір екенін көрсетеді.

Жеке тұлғаның ұйымдастырушылық тәртібі жүйе болжамдарына сәйкес келуі үшін ол *нормаларды, ережелерді, тәртіптің мәдени үлгілерін* белгілейді және шығарады, олар да басқарудың маңызды белгілері ретінде қарастырылады. Олардың шығарылуы барлық қызметкерлермен ұйымда жағымды әлеуметтік мәдени климатты қалыптастыруға бағытталған түсіндірмелік, ағартушылық және тәрбие жұмыстарын жүргізуді болжайды.

Басқарудың маңызды белгісі билік болып табылады. Билік негізі жеке және ұйымдастырушылық (формальды) болып танылады. Басқарудың әлеуметтік маңыздылығы билік заңдылығын іске асыру мақсаты мен тәсілдерінде байқалады. Осы арқылы басқару стилін ажыратуға болады. Басшының қызметкермен күнделікті қарым-қатынасында қандай билік негізі орын алатынына байланысты, оның беделі, сенім білдіру деңгейі және орындаушының басшымен өзара қарым-қатынас жасауға дайын екендігі байқалады.

Ғасыр бойы жалғасып келе жатқан басқару практикасында тағы бір маңызды белгі іріктеліп, қалыптастырылды, ол басқару жүйесінде, субординациялық қарым-қатынаста, билік және бағыныстылық, еркіндік және тәуелділік, басқару деңгейінің байланыстылығы, соған сәйкес жүйені басқарушылық және басқару субъектісі мен объектісі арасындағы өзара іс-

әрекет және өзара қарым-қатынас сипатынан туындайтын басқа да көптеген проблемалар иерархиясының болуы.

Нақты айтқанда, басқару субъектісі мен объектінің көзқарастарынан, ұстанымынан, өзара байланыс жасауынан туындайтын қарым-қатынастар.

Басқару тенденциясын талдау әлемдік практикада «ковбой менеджментінен», «үстемдіктен» және «басшылық ықпал етуден» әлеуметтік әріптестікті басқару және басқару жүйесі тарапынан өзара іс-әрекетке көшуді жеделдетуді көрсетеді. Бәрінен артықшылық «...билікке емес» «...билеу» қағидатына негізделеді.

Басқарудың маңызды белгісі – басшының құқығы мен міндеті басқарушылық шешім қабылдау, қабылданған шешімдердің сапасы мен жағымсыз салдарларын өзінің жауапкершілігіне алу. Бұл белгіні іске асырудың әлеуметтік маңызды нәтижесі тәртіпті басқару жүйесінде және оны үдемелі дамытуда тәртіпті қамтамасыз етуде күтіледі.

Басқару нәтижелері, салдарлары – еңбектің өзіне тән түрінің тағы бір маңызды белгісі. Басқарудың сапасы мен нәтижелерінде қорытындысында менеджер мамандығының маңыздылығы мен әлеуметтік мәні, басқару аппараты қызметкерлерінің (субъектілерінің) кәсіпқойлығы, олардың өздерінің әлеуметтік жауапкершілігін түсінуі байқалады. Адам өмірінің сапалылығы тікелей басқару сапасына байланысты, сондықтан оларды кім және қалай басқаратындығы немқұрайлылық емес.

Табиғат пен басқару диалектикасының жалпы сипаттамасын қарастыра отырып, басқару практикасының екі тарихи кезеңі туралы айтуға болады: ғылымға дейінгі, эмпирикалық, кәсіби емес, мейлінше ұзақ, және ғылыми туралы, басқару практикасы тікелей жүйелі ғылыми басқару мәні болып табылса (тарихи, социологиялық, экономикалық, саяси, заңды; психологиялық және басқа да білім саласы ұстанымынан), ал оның нәтижелері – басқарушылық кадрларды оқыту, кәсіби даярлау мәні.

Адамзат тарихында басқарудың үш кезеңінің ерекшеліктері (басқару процестеріне және оның нәтижелеріне байланысты) өзгешеленеді:

- біріншісі, «аграрный кезең» деп аталады, оның мәні билік және оның көмегімен басқаруға ие болу (бірақ басым болмау);

- екіншісі, «Платонша», басты идеясы билікке ие болу ғана емес, оны кез-келген құралдармен ұстап тұру (мемлекет біреуін үстемдікпен және екіншісіне қысым көрсетуді қамтамасыз ететін күш көрсететін орган ретінде қарастырылды);

- үшінші «өнеркәсіптік революция кезеңі» (индустриялық қоғамға көшу процесіне байланысты. Оның мәні мемлекет және қоғамды саналы, түсінікті және басқару объектілері қабылдайтын заңдардың көмегімен басқару қажет).

Қазірде, АЛТЫ негізгі басқару түрі бар:

- мемлекеттік басқару;
- жергілікті өзін-өзі басқару;
- менеджмент (меншікті басқару);

- қоғамдық басқару;
- ұжымдық басқару;
- бір адамның дұрыс мінез-құлқы немесе іс-әрекеті.

Басқару түрлерінің арасында мемлекеттік басқару ерекше орын алады. Мемлекеттік басқаруға үш ерекшелік қана тән:

1) басқарудың аталған түрі көрсетілетін белгілі бір мақсаттағы, ұйымдастырушылық және реттейтін ықпал ету сипатына нақты әсер ету, оны көрсететін субъект – мемлекет;

2) мемлекеттік басқару барлық қоғамға таратылады;

3) мемлекет күрделі (қарапайым құрам бойынша) және көп қырлы (функция бойынша) қоғамдық құбылыс бола отырып және басқару субъектісі ретінде мемлекеттік басқаруға жүйелілік мән береді.

Мемлекеттік басқару түсінігі ауқымды әдебиетпен берілген, онда көптеген пікірлер мен пайымдамалар айтылған, түрлі теориялық тұжырымдамалар ұсынылған. Бірақ осыған қарамастан аталған мәселе бұрынғыша дискуссиялық болып табылады және толық көлемде шешілмеген.

Бүгінгі күні қолданыстағы мемлекеттік басқаруды, оның тәсілдерін, нысандарын, құралдарын дұрыс түсіну үшін, аталған мәселеге мемлекеттік басқару теориясында негізін қалайтын және жетекші мектептері мен бағытын қалыптастыратын жолдарды талдау қажет.

Мемлекеттік басқару теориясының американдық мектебі өзінің зерттеулерінде жалпы эмпирикалық бағыты бар, оның көптеген көрнекті өкілдері теорияшылар ғана емес тәжірибелі адамдар да болды. 1920-1930 жылдары «адами қарым-қатынастар мектептері» өкілдері әкімшілік қызметтердің жұмыс істеуін, онда жұмыс істейтін жеке тұлғалар мен топтардың мінез-құлықтарына талдау жүргізу арқылы түсіндіруге тырысты (М.П. Фоллет, Э. Мэйо, А. Маслоу).

А. Маслоу қажеттілік иерархиясын әзірледі, соған сәйкес адамдардың әрекет етуінің себептері бастысы экономикалық емес, оның орнына ақшаның көмегімен ішінара және жанама қанағаттандыра алатын шығармашылық мүмкіндіктерді іске асыруға септігін тигізетін әлеуметтік, өзімшілдік қажеттілік болып табылады. Осы тұжырымдаманы негізге ала отырып, А. Маслоу ұжымда қолайлы психологиялық климат жасауды, қызметкерлермен консультация жүргізуді және оларға жұмыста өзінің шығармашылық әлеуетін іске асыру үшін мейлінше кең мүмкіндік беруді қамтитын адами қарым-қатынастарды басқару жолдарын пайдалануды ұсынды.

Мінез-құлықтық тәсіл негізінде (1950 жылдар) басқару процесінде адамның мүмкіндігін ашуға деген талпыныс жатады. Тәсіл шеңберінде Д.- Макгрегордың Х және Y теориясы әзірленді. Х теориясы дегеніміз орташа адам еңбек еткісі келмейді және мүмкіндігінше жұмыс істеуден қашады. Y теориясы дегеніміз адам үшін жұмыс істеуге, сондай-ақ әрине демалуға немесе ойнауға моральдық және дене қозғалысы күшін жұмсау.

Бұл адамды толық ашылуға, өзіне жауапкершілік алуға, ұйым үшін өзінің маңызды екендігін сезінуге мүмкіндік берсе, еңбек етуге ықпал етуге болатындығын білдіреді. Макгрегор Z теориясымын жұмыс істеді, онда сұраныстарды және корпорация мен жеке адамның талпынысын біріктіруге талпыныс жасады.

Ағылшын мектебінде экономистер мемлекеттік басқаруды адамдардың тиімді қызмет саласы ретінде қарастырады. Ағылшын политологі Б. Барри қоқаң-лоқы жасау және уәде беру жолымен жүзеге асырылатын мемлекеттік биліктің «экономикалық түрі» тұжырымдамасын әзірледі. Қоғамда билік ету қарым-қатынастарын Б. Барри ұтыс және жоғалту түсініктерімен қарастырады. Ол билік ету қарым-қатынастары ең аз шығынның соңғы бағасын бағынуға қол жеткізу мүмкіндігіне ие бола отырып, бір тараптың оларды сақтаудан басқамен салыстырғанда көп ұтқанда ғана орын алады деп болжамдайды. Ағылшын философы М. Оукшотт 1950-60 жылдары мемлекеттік басқарудың екі тұжырымдамасын әзірледі: нысаналы және азаматтық. Оның пікірінше, бұл түрлер таза түрде еш жерде кездеспейді, себебі мінсіз теориялық конструкциядан тұрады. М. Оукшотт нысаналы мемлекеттік басқару идеясын ұсынады, онда адам құндылығы «жалпы қоғамға» үлес қосуымен нақтыланады, ол корпоративизмнің өзіндік қасиетіне бағынады.

Соңғы уақытта ағылшын мектебінде жаңа тәсілдер мен бағыттар пайда болды. П. Чекландтың пікірі бойынша, жалғыз тәсіл тұтастықты зерделеу – оған мүмкін болатын көзқарас қатарынан қарау.

Мемлекеттік басқарудың француз мектебінің классигі А. Файоль ғылыми басқаруға классикалық анықтама берді: «Басқару – бұл алдын ала көру, ұйымдастыру, өкімдік ету, үйлестіру және бақылауға алу; алдын алу, яғни келешекті ескеру және әрекет ету бағдарламасын әзірлеу; ұйымдастыру, яғни екі жақты – материалдық және әлеуметтік салу – мекеменің организмі»; өкімдік ету, яғни қызметкерді тиісінше жұмыс істеуге мәжбүрлеу; үйлестіру, яғни барлық іс-әрекеттегі барлық күшті байланыстыру, біріктіру, үндестіру; бақылау, яғни бәрінің белгіленген қағидалар мен берілген өкімдерге сәйкес жасалуын қамтамасыз ету.

Жалпы басқару тұжырымдамалары (А. Файоль айтуынша): еңбекті бөлу, билік ету, тәртіп, тәртіп бірлігі, басшылар бірлігі, жеке мүдденің жалпыға бағынуы, персоналды көтермелеу, орталықтандыру, иерархия, тәртіп, әділдік, персонал құрамының тұрақтылығы, бастамашылық ету, персоналды біріктіру. Файоль қалыптастырған мемлекетті басқару ережелері бірнеше ондаған жыл ішінде жалпы қабылданған болып қалды.

1.2 Әлеуметтік-экономикалық процесстерді басқарудағы қоғам және табиғат заңдарын пайдалану механизмдері

Процесс ретінде басқару жалпыға бірдей функциялар қатарынан тұрады: жоспарлау, ұйымдастыру, ынталандыру және бақылау, яғни қызмет түрлерімен іске асырылады.

Басқарудың түрлі анықтамасын, түрлері мен мәндерін талдай және қамти отырып, басқаруды имманенттік өзгешелік, түрлі ауқымдағы әлеуметтік жүйе атрибуты ретінде, нақты нәтижелерге қол жеткізудің қызметтік процесі ретінде түсінуге болады.

Басқарудың қарапайым әлеуметтік жүйесі өзара элементтер бірлігі ретінде нақтыланады. Бұндай микрожүйені дамытуда мүмкіндігінше оның өзара байланыстағы шағын және/немесе әлеуметтік топтар бірлігі ретінде анықталатын оның зерттеу шегі кеңейтіледі. Практикада тұлға аралық және топ аралық деңгейдегі өзара әрекет ету тараптарының өзара байланыс жасауын ұғыну өте маңызды. Басқару дағдарысының және басқарудың әлеуметтік жүйесінің сиптомдары жалпы алғанда басқарушылық қатынастардағы объекті мен субъекті арасында үдемелі және басқарылмайтын қарама-қайшылықтан байқалады.

«Жүйе» терминін пайдалану нақты түсінікті талап етеді, себебі ол танылған жалпыға бірдей ғылыми санат болып отыр. Жүйе – өзара байланысқан және кейбір тұтас бірлік құратын, ретке келтірілген көптеген элементтер. Басқару жүйесінің 3 түрі ерекшеленеді: машиналық, адам-машиналық, әлеуметтік («адам-адам» жүйесі). Басқарушылық еңбекпен айналысқан адамдардан жүйелік көру және ойлауға машығына, мәдениетіне ие болу талап етіледі. Жүйе туралы дәлме-дәл түсінік беру:

- жүйе элементтерін, компоненттерін байқау;
- жүйе элементтерінің байланысы;
- өзара болатын жүйе және сыртқы ортамен болатын жүйе элементтерінің өзара әрекет етуі;
- өзара әрекет ету нәтижесінде жаңа құбылыстар мен процестердің пайда болуы;
- элементтер мен ортаның әрекет ету нәтижесінде жүйе жағдайы мен қасиеті;
- ортадан жүйенің біршама оқшаулануын болжайды.

Жүйелілік – басқару процесінде байланыс жасауға болатын барлық күрделі объектілердің жан-жақты қасиеті.

Айрықша ықылас білдіру «әлеуметтік жүйені» білдіреді. Ол негізгі элементтері адамдар, олардың байланыс жасауы және өзара әрекет етуі болып табылатын әлеуметтік шынайылықтың құрылымдық элементі, нақты біртұтас білім ретінде нақтыланады. Бұл кейбір бағдарламаларды немесе мақсатты бірлесіп іске асыратын және белгілі бір нормалар, процедуралар мен ережелер негізінде әрекет ететін адамдардың бірігуі. «Жүйе» деген жалпы түсінікке қарағанда әлеуметтік жүйе бірқатар қосымша маңызды

мәнге ие: элементтер мәртебесі иерархиясы, өзін-өзі басқару тетіктердің жүйеде болуы, басқару объектілері мен субъектілерінің өзін-өзі тануы, құндылық жүйесі, формальды және формальды емес қарым-қатынастар және т.б.

Нақты контрастық басқарушылық жағдайдың әлеуметтік практикасында ерекше басқарушылық еңбекті жасаушы субъективті фактор болып табылады. Шынайылыққа басым бола отырып, субъективті фактор басқару сапасы мен нәтижесіне едәуір ықпал етеді.

Әлеуметтік жүйенің маңызды қасиеті олардың тұтастығы болып табылады. Бұған қоса тұтастық кеңістік белгісі болып қана емес, элементтер мен жүйе арасындағы, алдымен басқару субъектісі мен объектісі арасында байланыс тұтастығы күшінің басты түрі болып сипатталады.

Өзін-өзі басқаруға жүйе қабілеттігі, өзін өзі ұйымдастыру – олардың тағы бір айрықша қасиеті. Жүйенің жалпы жай-күйі тікелей басқару сапасына, өзін өзі ұйымдастырудың қабілеттілігіне байланысты. Әр қасиет қарама-қайшылықтың диалектикалық бірлігінде байқалады: бейберекеттіктен тәртіпке, бөлік пен бүтін, жоғары мен төмен, басқарудың жүйе элементтерін өзін-өзі ұйымдастырумен үйлесуі арасында. Өзара әрекет ететін қарама-қайшылықтың бұндай бірлігі түрлі ауқымдағы әлеуметтік жүйеде орын алады. Басқарудың кәсіпқойлығы мен өнері басқарудың бәсекелестік ортасының түрі мен жағдайын есепке алғанда аталған қарама-қарсылық арасында оңтайлы басқарушылық іс-әрекетті (мақсаттары, уақыты, жағдайы, шешімі, нысаны, тәсілдері, стилі, мәдениеті) іріктеу икемдігінен байқалады.

Басқарушылық еңбегінің мәні *адамның танымы, мінез-құлқы және қызметі*, оның әлеуметтік қасиеті басқару жүйесінің элементі болып танылады. Басшының орындаушымен жұмыс жасауы – бұл қашан да оны орындауды бұйыру және талап ету ғана емес, бұған қоса басқарудың мақсатын, қабылданған шешімдердің мағынасын түсіндіру, ұйымдастыру мінез-құлқының әлеуметтік маңызды құндылығы мен нормаларын өсіру, бұл болашақ үлгісін тануға (мысалы «ұйымдасқан мәдениет») және бірқатар басқа да басқарушылық процедураларды енгізу.

Басшы еңбегінің нәтижесі (өнімі), осылайша, басқарудың нақты жүйесінің интеллектуальды, өнегелі және ұйымдастырушылық әлеуеті болып қалады.

Басқарушылық еңбектің тағы бір мәні қосылған және сан қырлы, ол – қарым-қатынастар, яғни кез-келген әлеуметтік жүйеде жан-жақты қалыптасқан. Бұл, алдымен топтық немесе қоғамдық еңбек бөлінісі күшінде еңбек субъектісі ретінде адамдар арасында пайда болатын қарым-қатынастар (функциональдық, қызметтік формальды), бірін-бірі ұғыну және түсінуге байланысты бөлінетін немесе бөлінбейтін нормалар мен құндылықтар негізіндегі өзара қарым-қатынастар. Басшының басқарудың тығныс-тіршілік жүйесінде объективтік және субъективтік бастауының диалектикасын түсінуі, сол бойынша шешімдер қабылдаудағы проблемалық

жағдайларды талдау кезінде ойлауы және кәсіпқойлығы мәдениетінің айғағы.

Басқару сапасы – өзекті, әлеуметтік маңызды проблема. Іс жүзінде, әр азаматқа, еңбеккер мен салық төлеушіге, меншік иесі мен отбасы иесіне, тұтынушыға жалпы кім және қалай, кімнің мүддесінде нақты кәсіпорынды, акционерлік қоғамды, өңір мен елді басқаратыны бәрібір емес. Әсіресе *басқару сапасы* – өмір сүру қауіпсіздігі, денсаулықты сақтау, қоғамның тұрақтылығы, болашаққа деген сенімділік және т.б. сияқты адамдар үшін маңызды құндылықты сақтау мен арттыра түсудің басты себебі. Демек, өмір сүру сапасы – басқарушылық еңбектің аса маңызды мәні мен өнімі, ол табиғи және әлеуметтік салада адамның тіршілік етуінің көптеген параметрлері бойынша айқындалады.

Басқару сапасы проблемасына көңіл бөлу тағы бір әлеуметтік маңызды мәселеден тұрады – осы проблеманың мәдениетпен органикалық байланысы.

Өкінішке орай, Адам өзінің базистік талап-тілектерімен және рольдерімен басты мәні мен өлшеуіші бола алатын басқару мәдениеті туралы ұғымдарды жаппай танымда жаңғырту жөніндегі ұлттық дәстүрлерге көптеген елдер бай емес, ал басқару теориясы мен практикасы оларды қанағаттандыру және іске асыру үшін қолайлы жағдайлар жасауға септігін тигізген болар еді. Бұл ретте, нақты жүйелер шеңберінде, оған қоса барлық қоғам ауқымдарында басқарушылық мәдениетін қалыптастыру – көп қырлы, архикүрделі және жалғасушы, тіпті егер дәйекті түрде айналысу шешіммен де барлық басқарушылық деңгейінде.

Қағидаттарының рольдері, олардың сан алуандығы туралы жазылғанды қамтығанда, олардың барлығы жиынтығында нормативтік-бағдаршы функцияны орындайтынын, басқару мәдениетінің деңгейін айғақтайтынын айтуға болады. Басқару қағидаттары, ол – басқарушылық парадигмасының шегі, призмалары, басқару философиясының маңызды компоненті. Қағидаттарда субъективтік факторлардың үлесі зор: оларды бір адамдар жасап шығарады, басқа адамдар оларды білмеуі немесе «ұзынқұлақтан» естіп-білуі, білуі мүмкін, бірақ түрлі себептер бойынша олардың өмірлерін басқару процесіне алып келмейді. Осыған ұқсас жағдай басқару **заңдарына** қатысты болуы мүмкін. Айырмашылығы – басқару заңдарын елемеушілік, білмеушілік немесе бұзушылықтың салдарынан ауыртпалықтың болуы. Осы себепті ең болмаса бұлардың негізгісін атап көрсету қажет.

Әлеуметтік басқару заңдары түрлі ауқымдағы басқару жүйелеріндегі шынайы қарым-қатынастарды білдіреді және жан-жақты сипатқа ие. Қоғамдық өмірде заңдардың іс-әрекеті адамның қызметін есептемегенде нәтиже ретінде тенденция түрінде байқалады. Сондықтан әлеуметтік басқару заңдары – объективті, қайталанатын, маңызды себеп-салдарлық байланыстар, басқарудың нақты жүйесінде басқару субъектісі мен объектісінің өзара байланыстылығы оның қолданылуы процесінде

байқалады. Әлеуметтік басқару заңдарының объективті заңдары әлеуметтік процестерді басқаруға, олардың нәтижелерін оңтайландыруға мүмкіндік береді.

Басқару объектісінің алуан түрлілігі түрлі белгілер бойынша қажетті *әртүрлілік және тез әрекеттік заңын* ұсынады. Басқару субъектісінің жетілмеуі, оның қабілеті мен мүмкіндігінің шектеулілігі және басқару объектісіне әсер ету мүмкіндігі және онымен өзара әрекет етуі заңды түрде нақты басқару жүйесінің басқарушылығы мен нәтижелілігін төмендетеді. Заң ұйымдастырушылық қорытынды қабылдайды, немесе басқарушылық біліктілігін арттыруды жеделтеді, немесе батыл шешім қабылдауға – отставкаға шығаруға сұраным жасауға міндеттейді.

Басқарма субъектісі мен объектісінің мүдделерін үйлестіру заңы олардың жаң-жақты өзара байланыста болуын және жүйенің мақсатын мен өз мүддесін іске асыруда бір-бірімен өзара әрекет етуі қажеттігін көрсетеді. Бұл заңды елемеу немесе жете түсінбеу басқару объектісі мен субъектісінің арасындағы ұйымдастырушылық жүктемені құрайды.

Сәйкестік заңы басқару объектісіне, оның ерекшелігін, жай-күйі мен басқа да сипаттамасын ескере отырып ықпал етудің адекваттық құралдары мен тәсілдерін іріктеуді талап етеді. Бұл заңды түрліше бұзушылықтың пайда болуы кәсіпқойлықтың төмендігі немесе идара қызметкердің статусының толық сәйкес келмеуін айғақтайды.

Қажеттілік пен мақсаттарды жоғарылату заңы басқарудың барлық деңгейіндегі басшыларды табиғи ынтаны түсінуге және жақсы өмір сүру құқығын түсінуге, мақсаттарды дамыту және іске асыруға, оның ішінде басқарудың нақты жүйесі шеңберінде және оның көмегі арқылы талпынуға, осылайша әлеуметтік белсенділікті, интеллектуальді және ұйымдастырушылық әлеуетті арттыруға міндеттейді.

Басқару жүйесіндегі әлсіз топ заңы басқару процесінде тұтынушылармен, жеткізушілермен және жергілікті органдармен қарым-қатынаста жүйедегі сияқты технологиялық, функционалдық және басқа да байланыстардың күрделі тіркеуін ажыратудың алдын алу жөніндегі профилактикалық іс-қимылдарға міндеттейді.

Күн көріс заңы – қазіргі айрықша маңызды жағдайлардың бірі – екі маңызды басқарушылық міндеттерді шешу қажеттігін ұсынады: сыртқы оңтайландыру және ішкі бірлесуді қамтамасыз ету. Олардың өзара байланысы тек күнкөрісті қамтамасыз ету үшін ғана емес, жүйені дамыту үшін де түсінікті. Міндеттердің әрқайсысы түрлі құралдар мен оларды шешудің тәсілдерін болжамдайды. Әділ қағидаттар мен заңдар – басқару туралы ғылыми білімдерді басты жасаушы, ал оларға басшылық ете білу – басқару субъектісінің жоғары кәсібилігінің айғағы.

Жалпы социомәдениет процесс ретінде түсіндірілетін (әлеуметтік философия ұстанымымен) Басқарма кез-келген ауқымдылықты басқару жүйесінің әлеуметтік тиімділігін арттыру үшін тарихи және замануи – конструктивтік әлемдік тәжірибесін іріктеу және мұралануды болжайды.

Қазіргі жағдайда бұл фактор стратегиялық мақсатта, сондықтан басқару сапасының проблемасы мемлекеттік және қоғамдық қамқорлық ісі болуға тиісті.

Сонымен, Басқарудың қысқаша сипаттамасы аталған тарауда жазылған ғылыми тәртіп ретінде констатациялау мүмкіндігін береді, яғни басқару – объективті әлеуметтік шынайылық, универсалды құбылыс, мәндік қызмет (қоғамдық қажетті еңбектің әртүрлілігі), ғылыми және оқу тәртібі, сондай-ақ әлеуметтік маңызды кәсіп.

1.3 Мемлекетті және қоғамды басқару құрылымындағы жергілікті басқару және өзін-өзі басқарудың ролі және мазмұны

Қазақстан Республикасы қазіргі уақытта қазақ мемлекеттігін дамыту және ортанудың сапалы жаңа деңгейіне шықты. Жергілікті өкімет органдарын реформалау және жергілікті өзін-өзі басқарудың кезеңдік қалыптасуы, осыған байланысты Қазақстанда мемлекеттік құрылыстың жалпы стратегиясының бөлігі ретінде қарастыру қажет. Сондықтан Мемлекет Басшысы өзінің «Ұлт бастауы – қазақстандық арманға бастайтын жол» бағдарламалық бабында «мемлекет функцияларын бәсекелестік ортаға және жергілікті өзін-өзі басқаруға беру» міндетін қоюы кездейсоқтық емес.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуының «тар орны» жалпы мемлекеттік құрылыс процесінде, мемлекеттік құрылыстың орнықтылығын қамтамасыз ету, елдің әлеуметтік жүктемесін және нақты қайта өзгеруін жеңіп шығудағы ролі мен орнында бірыңғай көзқарастың болмауы болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың бір орталықтан жүргізілуі және кейіннен қалыптасуының қажетті шарттары басқарудың әр деңгейінің меншікті құзыретін, кіріс және шығыс өкілеттігі теңгерімділігін бөлу болып табылады. Бұл міндетті шешу республиканың заңнамасына, оның ішінде бюджеттік және салық заңнамаларына тиісті өзгерістер енгізуді көздейді.

Қазіргі уақытта, жергілікті органдар аумақтың мүддесін қозғайтын проблемаларды шешуге нақты қатыспайды, себебі жеткілікті құзыреті және қажетті ресурстары жоқ. Бұл өзінің әлеуетті мүмкіншіліктерін басқарудың әр деңгейін тиімді пайдалану қағидатын іске асыруға септігін тигізеді.

Осы уақытта, жергілікті өзін-өзі басқарудың бір орталықтан жүргізілуі және қалыптасуы Қазақстан Республикасының Конституциясында, «Қазақстан-2050» стратегиясында және басқа да бағдарламалық құжаттарда Қазақстанда азаматтық қоғамды қалыптастырудың құрама бөлігі ретінде қарастырылады. Жергілікті өзін-өзі басқару институттарының қоғамдық-мемлекеттік сипаты оны азаматтық қоғам мен мемлекеттің өзара әрекет етуі тетігінде орталық топ етеді. Бұндай тетікті құрудың тарихи тәжірибесінің шоғырландырылған қорытындылары «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Еуропалық хартия болып табылады,

оның жеке қағидаттары мемлекеттік құрылыс туралы республикалық заңнамада ескерілуіне тиісті.

Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқарудың бір орталықтан жүргізілмеуі және қалыптасуы процесінде дамыған елдер сияқты бұрынғы постсоциалистік мемлекет ретінде халықаралық тәжірибені барынша пайдалану, олардың оң және теріс жақтарын ескеру қажет. Бұл тәжірибеге халықаралық ұйымдар мен шетел сарапшылары жәрдем көрсеткен жағдайда өз моделін әзірлеу үшін сын көзбен қарау, ұғыну және қазақстандық қызметке бейімдеу керек.

Әр мемлекетте өкіметтің бір орталықтан жүргізілмеуі мәселесіне түрлі жолдар қарастырылған, бірақ осы мәселені шешуде нақты фактор конституциялық бекітілген нормалар мен қол жеткізілген демократия деңгейі болып табылады.

Қазақстан Республикасы – өзін демократиялық, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде конституциялық түрде жариялайтын президенттік басқару нысанындағы біртұтас мемлекет, онда жергілікті өзін-өзі басқаруды (ҚР Конституциясының 89-бабы) және жергілікті мемлекеттік басқаруды (85-88-баптар) жүргізу мәнін конституциялық шектеу нақты жүргізілген. Қазақстан Республикасында жергілікті маңыздағы мәселелерді халықтың дербес шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару болып танылады.

Мемлекеттік жергілікті басқару өзінің өкіметтің функцияларын жергілікті өкілдік және атқарушы органдарға жібереді, оларға сеніп берілген тиісті аумақтардағы істердің жағдайына жауапкершілік жүктелген. Мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару арасындағы айырмашылықтар неде? Мемлекеттік басқару органдары «мемлекеттік басқаруды жүзеге асырады және істің жағдайын жауапты», ал екіншілері «халықтың мәселелерді дербес шешуін қамтамасыз етеді».

Мемлекеттік органдардың билік өкілеттіктерінің көзі мемлекеттік органдарға өзі билігін жүзеге асыруды беретін халық болып табылатындықтан (ҚР Конституциясының 3-б.), жергілікті өзін-өзі басқару органы қызметінің көзі өзін-өзі басқаратын қоғамдастық құрылған шекарадағы халық болып табылады. Бұндай жағдайда жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік-реттеуші сипатқа ие, себебі олардың құқықтық мәртебесі, олардың ұйымдастыру және қызметінің тәртібі субъектінің азаматтары ғана емес, Конституциямен, сондай-ақ заңдармен және басқа да нормативтік-құқықтық актілер анықталады.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару мүдделері, оның заңды құқықтарын жергілікті билік тануға тиісті, жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңның күшіне енуі мемлекеттік өкілеттің және атқарушы органдардың жергілікті өзін-өзі басқару проблемаларын шешуге тікелей қатысуын талап етеді.

Енді жергілікті және аумақтық өзін-өзі басқаруды бірдей деп санайтын жергілікті өзін-өзі басқару түсінігіне келетін болсақ, осылайша ол өзін-өзі

басқарудың түрлі нысанының жүйесінен бөлініп кетеді (ҚР Конституциясының 89-бабының 2-тармағы), яғни жергілікті деңгейде қолданылуы мүмкін. Бұл жағдайда, ол өзін-өзі басқарудың елді мекендерде ғана емес, одан да кеңірек ауқымда – әкімшілік-аумақтық бірліктерде әрекет ете алатындығын білдіреді.

Шет елдер қатарында өзін-өзі басқару төменгі деңгейде ғана қолданылады – муниципалитет, коммун, гмин. Басқа деңгейдегі тапсырмаларды тағайындалған «жоғарыдағы» мемлекеттік әкімшілік шешеді. Өзін-өзі басқарудың бір орталықтан жүргізілмеуі нысаны ретінде қарастырылады, жергілікті мемлекеттік органдар орталықтандырылу элементтері сақтала отырып өкілеттіктерді денконцентрациялау басталғанда әрекет етеді. Жалпы тенденциясы жаңа демократиялық мемлекеттер үшін екі және одан көп деңгейдегі өзін-өзі басқару моделіне көшу болды.

Бірқатар елдердің ұлттық заңнамаларында жергілікті өзін-өзі басқарудың түрлі анықтамаларын кездестіруге болады. Сонымен, Еуропа хартиясында ол жария істерді дербес (өзінің жауапкершілігінде), бірақ заңнама аясынан шықпай реттеуге және басқаруға жергілікті биліктің құқығы және нақты қабілеттігі ретінде айқындалады. Бұл жағдайда біз мемлекеттің әкімшілік қана емес норма шығармашылық дербестігін нығайтуға, бұл – біріншіден, екіншіден орталық және жергілікті мемлекеттік әкімшілік тарапынан шамадан тыс қамқорлықтан ауытқып кетуді, өзін-өзі басқару органдарының жүргізу мәндерін, осы арқылы жергілікті жерлерді мемлекеттің функцияларын шектей отырып, кеңейту талпынысын байқаймыз.

1997 жылы 6 желтоқсанда ТМД қатысушылары – мемлекеттерінің ПАА оныншы пленарлық отырысында қабылданған «Жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастырудың жалпы қағидаттары туралы» модельдік заңының 2-бабында жергілікті өзін-өзі басқарудың Конституцияға және мемлекеттің заңдарына сәйкес жергілікті мәндегі мәселелерді шешу бойынша муниципалдық білімдердегі халық қызметін дербес құрал бойынша жүзеге асыратын және өзінің жауапкершілігіне алатын халық билігін іске асыру нысаны болып түсіндірілетіндігі айтылған. Жергілікті мәндегі мәселелер сайланушы өкілдер (жергілікті өзін-өзі басқарудың алқалық органдары) арқылы халық шешеді.

Бірақ біз модельді заңның барлық елдердің депутаттарының – ТМД қатысушыларының пікірі есепке алына отырып қабылданатынын және мүмкіндігінше олардың конституциялық ережесіне негізделетінін түсінуіміз қажет. Жергілікті өзін-өзі басқару мәселелері мен оларды ұлттық конституцияларды шешу тәсілдері әртүрлі, демек жергілікті өзін-өзі басқару туралы ұлттық заңнама да модельдік заңнан өзгешеленетін болады.

Сонымен Ресей Федерациясы Конституциясының 3 және 13-баптарында, халық өз билігін тікелей, сондай-ақ мемлекеттік билік органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге

асырады, жергілікті өзін-өзі басқару құрметке ие және кепілдік беріледі. Бұдан жергілікті өзін-өзі басқарудың өз құзіреті шегінде ғана дербес екендігін, ал органдардың мемлекеттік билік жүйесіне кірмейтінін түсінуге болады.

Беларусь Республикасының Конституциясы өкілеттік және басқа да органдар арқылы тікелей халыққа билік етуді жүзеге асыру құқығын бекітті. Бұндай жолды жалғастырудың қисыны жергілікті басқару мен өзін-өзі басқаруды азаматтар жергілікті депутаттар Кеңесі, атқарушы және өкім етуші органдар, аумақтық қоғамдық өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырады.

Украинада ұлттық Конституцияға сәйкес егемендікті тасымалдаушы және биліктің жалғыз көзі халық болып табылады, ол билікті тікелей мемлекеттік билік органы арқылы жүзеге асырады. Жергілікті өзін-өзі басқару, ол жергілікті маңыздағы мәселелерді дербес, бірақ конституциялық нормалар шегінде шешетін тұрғындардың, бір немесе бірнеше селолардың аумақтық орасан үлкен құқығы. Бұл жергілікті өзін-өзі басқару органдарының шешімдерін жүзеге асыратын өзінің атқарушылық органын қалыптастырады.

Молдава Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды жүзеге асыру практикасы туралы жергілікті жария басқарудың "Жергілікті жария басқару туралы" Заңына сәйкес орындалатынын айту қажет. Жергілікті жария басқаруда жеке әкімшілік-аумақтық бірлікмен халықтың басты мүдделерін қанағаттандыру үшін құрылған жалпы немесе арнайы құзыретті органдарының жиынтығы танылады. Жария басқару жергілікті автономия, қоғамдық қызметтерді орталықтандыру, билікті іріктеуде, жергілікті мәндегі маңызды мәселелер бойынша азаматтармен консультацияларды жергілікті жария басқару қағидаттарына негізделеді. Әкімшілік-аумақтық бірлік жеке тұлғалар болып табылады, қаржылық қатынастарға қарамастан меншікке ие, әкімшілік-аумақтық шектерде белгіленген жергілікті және қоғамдық істерді басқаруға қатысты барлық мүдделер құқығына ие. Осылайша Молдава Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару жүзеге асырылады.

Ал Арменияда мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару деңгейі бөлінісінің нақты шегі байқалады. Конституцияда (104, 105, 107-баптар) әкімшілік-аумақтық бірліктердің облыстар мен қауымдар болып табылатындығы айтылған. Облыстар жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылатын қалалық және селолық қауымдардан тұрады. Мемлекеттік басқару облыстар деңгейінде жүзеге асырылады.

Көптеген мемлекеттер – ТМД қатысушылары, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жүйесін қалау негізінде жергілікті ерекшелікті есепке алғанда әкімшілік-аумақтық бөліністі қалады. Мысалы, бұл Қырғызстан Республикасында қалай жүзеге асырылады. Екінші деңгей – бұл уездер (аудандар) және республикалық маңыздағы және қалалар. Бұл елдерде сайлаулар мен жергілікті өзін-өзі басқару тәртібі электоралдық

заңнамаға сәйкес жүзеге асырылады, әсіресе жергілікті Кеңестер жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі болып табылады. Жергілікті Кеңестер өкілетті билік органдары ретінде жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі тобы болып беріледі, ол арқылы басқа өзін-өзі басқару органдарының, аумақтық-қоғамдық өзін-өзі басқару мен мемлекеттік басқару органдарының келісілген қызметін үйлестіру қамтамасыз етіледі.

Муниципальдық кеңестердің негізгі нысаны олардың сессиялық отырыстары болып табылады, оны жүргізуіне жергілікті бюджетті қабылдау, жергілікті салықтарды белгілеу, қарыз алу туралы мәселелерді шешу, басшылық ететін атқарушы органдарды тиянақтау жатады. Муниципальдық қызметтер үшін басқарушылық кадрларды жинақтау, ереже тәртібінде конкурстық жүйе негізінде жүзеге асырылады, бірақ сонымен бірге, бірқатар елдерде муниципальдық қызметшілердің жекеленген санаттарын іріктеу қолданылады, ол муниципальдық кеңестер мен мэрлармен қарым-қатас жасауда белгілігі бір тәуелсіздікті құрады.

Алыс шет елдерде жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру жүйесі әртүрлі және ол бәсекелестік жергілікті тарихи жағдайларда байланысты қалыптасады. Жергілікті өзін-өзі басқару негізінде сандық құрамы көп емес муниципальдық кеңестер қаланған. Сонымен, АҚШ, мысалы, кеңестер 5-тен бастап 22-ге дейін саналады. Француз коммундерінде, муниципальдық кеңестер саны 6-дан бастап 69 адамға дейін, Италияда 15-тен бастап 80 кеңесшіге дейін, Ұлыбританияда 70-75, Жапонияда 12-ден бастап 100 адамға дейін.

Осылайша, ұлттық конституцияларда мынадай қорытынды жасауға болады, мемлекеттік егемендік бөлінеді және мемлекеттік билікті бөлу жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік басқару бөлігі ретінде қарастырылмайтын елдерге қарағанда, жұмыс істеу нысаны мен тәсілдері айрықша әрқилы болатын жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жүргізіледі.

Қазақстан Республикасында Конституцияның 85, 86, 87, 88-баптарына сәйкес, жергілікті мемлекеттік басқаруды жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асырады. Жергілікті өкілетті органдар – Мәслихаттар тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіреді және жалпымемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілейді, олардың жүзеге асырылуын бақылайды.

Жергілікті атқарушы органдар Қазақстан Республикасының атқарушы органдарының бірыңғай жүйесіне кіреді, тиісті аумақтың мүддесі мен даму қажеттілігін ұштастыра отырып, атқарушы биліктің жалпы мемлекеттік саясатын жүргізуді қамтамасыз етеді. Республикада мемлекеттік басқару органдарының жергілікті мемлекеттік құзыреті 2001 жылдың қаңтарында қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» арнайы заңмен белгіленеді. Тиісті түзетулер енгізілгеннен кейін 2009 жылдың ақпанында бұл заң «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» деп аталды.

Сондай-ақ, «Мемлекеттік жергілік басқару» және «Жергілікті өзін-өзі басқару» деген баптардың ҚР Конституциясының сегізінші бөлімінің бірінде жинақталғанына, яғни олардың логикалық байланысы және өзара сіңісуін шүбәсіз куәландыратынына ерекше көңіл бөлу қажет, бірақ бұл түсініктерді шатастыруға және олардың арасында алынбайтын қабырға салуға болмайды.

Өзін-өзі басқару түсінігі мынадай бірлікке негізделеді: а) шешімдерді халықтың қабылдау; б) және осы шешімдерді олардың орындауы.

Бұл жағдайда, біз мемлекеттік басқару белгілерін арнайы органдардың мәжбүрлеуі түрінде қарастырмаймыз, соған сәйкес осы өзін-өзі басқару органдарының қабылдаған шешімдерді орындамағаны үшін белгіленген санкциялары жоқ.

Бұрынғы КСРО елдерінің заңнамасы көптеген жағдайда немесе жалпы мемлекеттік органдардың жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне қандай да болсын бақылауды жүзеге асыруын қарастырмайды, немесе бұндай органдар тізбесі мен олардың құзіреттері заңды түрде нақты белгіленбеген, яғни белгілі бір қиыншылықтарға әкеліп соғады. Сонымен, Литвада жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне бақылау жасауды прокуратура жүзеге асырады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының заңсыз шешімі жергілікті Кеңеске, немесе сот тәртібінде өтініш жасау жолымен қарсылық білдіруге болады. ТМД барлық елдерінің заңнамасы осындай мүмкіндіктерді қарастырады.

Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару мәртебесінің құқықтық қасиеті әртүрлі, соңғысы халықтың атынан билік етуді жүзеге асыра алмайтын болғандықтан, бұл жағдайда жергілікті өзін-өзі басқару екі аспектіде қарастыра алады: ұйымдастырушылық феномен және саяси феномен. Заңды тұрғыдағы көзқараспен мүддені алдымен ұйымдастырушылық феномен білдіреді, ол негізінен:

- біріншіден, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін ұйымдастыру;

- екіншіден, құзырет;

- үшіншіден, меншік және жергілікті мемлекеттік органдарға бөлінген билік ету өкілеттігінің көлемі;

- төртіншіден, басқа да мемлекеттік және қоғамдық құрылымдармен, орталық және жергілікті органдармен өзара іс-қимылдармен ерекшеленеді.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының құқықтық мәртебесі мен билік ету өкілеттігін белгілеу кезінде заң шығарушы өкіметтің дистрибьюторы ретінде шешім шығаратын болады.

А) жергілікті өзін-өзі басқару заңымен қанша және қандай билікті білдіру қажет;

Б) қандай өкілеттікті жергілікті өзін-өзі басқару органдары үшін меншікті деп белгілеуге болады;

В) мемлекеттік функциялардың қандай бөлігін оларға беруге болады.

Қазақстан Республикасында Конституцияға сәйкес 3 билік ету қатынастарының түрі қолданылады - ол орталық және жергілікті мемлекеттік билік және жергілікті өзін-өзі басқару деңгейі.

Билік ету шарасы билік өкілеттігі мен нақты функциялар арасалмағынан іске асырылмай қалуға тиісті, оны жүзеге асыру үшін сол немесе басқа мемлекеттік немесе мемлекеттік емес басқару органына билік беріледі. Басқаша айтқанда, билікті бөлу қағидат бойынша оның саяси функциясы бойынша әр органға жүргізіледі, яғни жүзеге асыру қиын. Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабының бірінші тармағында жергілікті өзін-өзі басқару функциясы жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуі нақты айқындалған, бұл жерде оны азаматтық қоғамға мемлекеттен берілетін билікті қайта анықтау, сондай-ақ билік ету өкілеттігінің оңтайлы көлемі мен олардың арасындағы өзара іс-қимылды анықтау деп түсіну қажет.

Енді басқарудың бір орталықтан жүргізілмеуі тәсілдерін мейлінше егжейлі-тегжейлі қарастыруға болады. Бір орталықтан жүргізілмейтін басқарудың жұмыс істейтін жүйесін енгізу – ол күрделі мәселе, яғни ерекше бөлу жолын талап етеді. Бір орталықтан жүргізілмеу Үкіметтен халыққа өзіндік бағыт ретінде саралауға болатын, басқару мен оның иімділігін арттыруды демократияландыру үшін жағдай жасай отырып, жақындауда:

- біріншіден, ол сайлау органдары - немесе мейлінше жанама қатысу арқылы - жергілікті сайлау және Үкіметтің қызметін қалт етпей бақылау жолымен басқару мәселелеріне тұрғын халықтың көптеген бөлігінің тікелей қатысуы үшін мүмкіндік жасайды;

- екіншіден, ол ұлттық саяси өмірге қатысу үшін қажетті саяси дағдылар мен функцияларды меңгере алатын жаңа элитаның төменгі деңгейінде пайда болу үшін мүмкіндік жасайды;

- үшіншіден, басқарудың төменгі органдары үкіметке қатысты қарама-қарсы немесе тежеушілік күш, ал мемлекеттік басқаруға қатысты жергілікті басқару ретінде іс-әрекет етеді;

- төртіншіден, бір орталықтан жүргізілмеу жергілікті және өңірлік экономикалық және әлеуметтік даму процесінде жергілікті өңірлік іс-әрекет ететін тұлғаларды тартуды жұмылдырады;

- бесіншіден, жергілікті билік ету органдарына өкілеттік беру орталыққа түсетін күштің алдын алуға көмектеседі.

Бір орталықтан жүргізілмеу және жергілікті басқаруды дамыту «елдің тәжірибесі және өтпелі елдердің тәжірибесі» талдамалық материалдарында мынадай параметрлерге әкеліп соғу мүмкін билік ету өкілеттіктерін басқарудың төменгі құрылымдарына табысты берудің қамтылған алғышарттарын ашады:

- Бір орталықтан жүргізілмеу процесіне саяси берілушілік;
- жергілікті өзін-өзі басқару органдарының өкіміндегі «ресурстардың» (қаржылық, заңды, ұйымдастырушылық, адами, табиғи, жеке) менталитеті мен сапасы;

- Жергілікті билік ету органдарының қабілеттілігі осы міндеттерді (демократиялық саясатты әзірлеу көзқарасы тұрғысынан) орындап шығады;

- Әкімшілік саясатты жүргізу бойынша жергілікті билік органдарының ұйымдастырушылық мүмкіншілігі;

- Жергілікті билік органдары әкімшілік кадрларының, олардың алдындағы міндеттерді шешуге дайын болу қабілеттілігі;

- Азаматтар мен әкімшілік кадрлардың саяси басқару мәдениетін (адардардың мінез-құлқындағы құндылық, қарым-қатынастар мен моделдері, сондай-ақ жергілікті саяси қайтаркерлер мен әкімшілердің бір орталықтан жүргізілуін егжейлі-тегжейлі жүргізу қабілеттілігі).

Орталық және Шығыс Еуропа, сондай-ақ ТМД елдерінде жинақталған бір орталықтан жүргізілуі проблемаларын ұйымдастырудың айрықша тәжірибесі, олардың сараптамалық қорытындылары бір орталықтан жүргізілуі жобалары мен жергілікті басқару реформаларын жоспарлау және дамытуда қазақстандық қоғамға себепші бола алады.

Қолда бар тәжірибеге талдау жүргізе отырып, мынаған көңіл бөлу қажет:

- Ұлттық заңнама мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару арасында, сондай-ақ түрлі деңгейдегі жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы функциялар мен өкілеттіктер үшін негізін жасауға тиісті.

Түрлі деңгейдегі басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару арасындағы функциялар мен жауапкершіліктер арасындағы, бір жағынан олардың қаржылық ресурстарының басқалармен сәйкестігін қамтамасыз ету қажет.

- Бір мезгілде, бақылау және есеп берудің сапалы және транспарттық жүйесін белгілеу қажет.

- Адами ресурстарды тиісінше дамытуды қамтамасыз ету. Бұл жағдайда, сайлау және әкімшілік кадрларда бағдарланған іс-шаралар кешенін әзірлеу және қабылдау қажет.

- Белсенді азаматтық қоғам, мемлекеттік емес және үкіметтік емес ұйымдар бір орталықтан жүргізілмеу және жергілікті басқару реформасында маңызды роль атқара алады.

Үкімет пен Парламент алдында басты міндет тұр, ол Қазақстан Республикасы Президентінің 2012 жылғы 28 қарашадағы Жарлығымен бекітілген, «2020 жылға дейін жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту туралы» Тұжырымдамасы екінші кезеңінің ережесін іске асыру бойынша нақты жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық базасын құру жөніндегі заң жобаларын әзірлеу.

Бұл қазақстандық мемлекеттілік мен азаматтық қоғамды дамытудың жалпы стратегиясының құрама бөлігі ретінде бір орталықтан жүргізілуі және бөлшектеу процесінің логикалық жалғастырылу болуға тиісті. тұжырымдаманың негізгі қағидаттары мен ережелері, міндеттердің басымдығы, нақты мақсаттарға қол жеткізудің кезеңділігі жұртшылықтың,

саяси партиялар мен қозғалыстардың, орталық және жергілікті билік органдарының кең бөлігінің қатысуымен жария талдау мәні болуға тиісті.

Реформа негізінде қойылған басты қағидаттар мемлекеттік қаржылардың ауқымды бір орталықтан жүргізілуін қолдайтын жергілікті және өңірлік билік органдары деңгейіндегі тиісті мемлекеттік функцияларды сапалы беру болуға тиісті. Жергілікті билік органдары, оларға берілген міндеттерді орындауы үшін адекваттық қаржылық ресурстарды меңгеруге тиісті.

Жергілікті билік өкілдерінің билік ету өкілеттіктері мен қаржылық ресурстарының болуы демократиялық процестерге қоғамдық сенімді арттырады және азаматтар үшін саясатқа және оларға қызмет етуге танылған билік органдарын қолдануға ықпал етуге нақты мүмкіндік жасайды. Берілген жақын деңгейдегі функция құрылымы жергілікті процесте азаматтардың шешім қабылдауға нақты қатысуын қамтамасыз етуге тиісті.

Бақылау сұрақтары:

- 1) Басқару және оның қоғамдағы ролі.*
- 2) Басқарудың анықтамасы, мәні, объектісі мен ғылыми тәсілдері.*
- 3) Мемлекеттік басқару эволюциясы және классикалық басқару мектептері.*
- 4) Басқарудағы қоғам мен табиғат заңдарын пайдалану тетіктері.*
- 5) Жергілікті басқару және басқарудың мәні, түсінігі және функциясы.*
- 6) Қазақстан Республикасындағы өңірлерге орталықтан берілетін мемлекеттік функцияларды бір орталықтан жүргізілмеуі проблемалары.*

2 тарау. Мемлекетті ұйымдастыру және оның негізгі нысандары

2.1. Басқару нысандары бойынша мемлекеттің мәні, белгілері мен типологиясы

2.2. Мемлекеттік өкімет және мемлекеттік басқару

2.3. Мемлекеттік басқару жүйесі

2.1. Басқару нысандары бойынша мемлекеттің мәні, белгілері мен типологиясы

Мемлекеттің қоғамдық процестерді басқару жүйесі ретінде қолданылуы бір ғана мың жыл емес. Ол реттеу нысаны және тәсілі және адамдардың тыныс-тіршілігі үшін қалыпты жағдаймен қамтамасыз ететін нысан.

Мемлекет қоғамның саяси жүйесінің негізгі институті болып табылады, иерархиялық құрылымы бар және билік тармақтары бойынша мамандандырылған басқару аппараты және жария-құқықтық функциялар берілген.

«Мемлекет» түсінігі сан қырлы және бірнеше варианттарда интеграцияланады:

- географиялық түсінікте – «ел»;
- «қоғам» мағынасында (мысалы «Жапония қоғамы»);
- «цивилизация» мәнінде («Қытай цивилизациясы»).

Сараланған жағдайда әдетте мемлекеттің негізгі белгілері (аумақ, «ұлт») немесе халық, жария билік) және қайталама (салықтар, Заңдар):

- аумақ – бұл шектеулі кеңістік, онда шекараларды халықаралық тануға сәйкес егемендік бөлінеді. Бұл физикалық негіз – ол құрлықтан, жер қойнауынан, су және әуе кеңістігінен, сондай-ақ қайраң аймағынан тұрады.

- ұлт және тұрғын халық – мемлекет аумағында тұратын адам қауымдастығы;

- жария билік ету – аталған мемлекет аумағында тұратын тұрғын халықтың қоғамдық мінез-құлқын анықтау қабілеттігі, мүмкіндігі мен құқығы.

Мемлекеттің аумақтық құрылысын оның тарихи және мәдени эмоциясы, экономикалық жүйесінің орнығуы мен дамуы, саяси және құқықтық институттары анықтайды. Ол даму факторы және осы даудың нәтижесімен қатар бір мезгілде қоғамның әлеуметтік-экономикалық дамуында көрінеді.

Өздігінен бейімделу (өздігінен теңшеленетін) жүйелеріне жататын мемлекеттік аумақтық жүйесі аумақтық ұйымның түрлі деңгейінен тұрады.

Бірінші деңгей – аумақтың экономикалық ұйымдастыру жүйесі.

Аумақтың экономикалық жүйесі өндіруші күшті аумақтық орналастыруды қамтамасыз ететін экономикалық аудандарды құру

жолымен объективті қалыптастырылады. Экономикалық аудандарға бөлу жүйесі барлық қалған аумақтық жүйелерді нақтылайды және олардың негізі, олардың матреиалдық базасы болып табылады.

Екінші деңгей – аумақтық ұйымның әкімшілік, немесе ұлттық-мемлекеттік, немесе федеративтік жүйесі түрінде қолданылатын ұлттық аумақтық бірлік жүйесі. Бұл ретте мемлекет немесе мемлекеттік аумақ арасындағы түрлі байланыстардың алуан түрлілігі жалпы және жеке әкімшілік аумақтарда (оның ішінде федеративтік жүйелерде федерация субъектілерінің аумақтарында) аумақтардың әкімшілік-аумақтық құрылысын анықтайтын аумақтық жүйесінің бірыңғай организміне қалыптастырылады.

Әкімшілік-аумақтық құрылыс елдің аумағының ереже ретінде орташа құрама бөліктерге бөлінеді, соған сәйкес мемлекеттік өкімет және өзін-өзі басқару органдарының жүйесі құрылады.

Мемлекет мемлекеттік өкіметті қалыптастыру тәсілі мен нысаны бойынша ерекшеленеді. Мемлекеттің екі басты нысанын – басқару нысанын және мемлекеттік құрылыс нысанын айыра тану қабылданған.

Басқару нысаны – мемлекеттік билік органдарының құрылымы және құқығымен шартталған мемлекетті қамтудың сыртқы көрінісі; мемлекеттік билік ұйымының нысаны негізгі басқару нысанын – монархия мен республикамен ерекшеленеді.

Монархия (грек тілінде – monarchia – дара билік) – мемлекетті басқару нысаны, оның жекеше басқару иелігінде жоғары мемлекеттік билік толық немесе ішінара, нақты немесе формалды түрде жұмылдырған.

Монархия абсолюттік және конституциялық (парламенттік) болып ерекшеленеді.

Абсолюттік монархия құл иеленуші және феодалдық қоғамдарға тән, ол деспоттық үстемдік жүргізумен сипатталады. Классикалық депотизм Ежелгі Шығыс (Ассирия, Вавилон және т.б.) мемлекеттерге лайық. Абсолюттік монархиялық басқару кезінде самодержец жалғыз субъект және құқық жасап шығару болып табылады. Шектеусіз құқықтарды пайдалана отырып, ол өз билігін өзіне жеке бағынысты жүйе арқылы мемлекеттік бюрократияға жібереді; оның бағыныштылар (немесе құзырындағылар) – құқық объектілері ғана. Жазалаушы функция да оның қолында.

Батыс Еуропада монархиялық абсолютизмнің өрлеуі XVII-XVIII ғасырларда, Ресейде XVIII-XIX ғасырларда болды. Біздің заманымызда бұл басқару нысаны Азияның кейбір елдерінде сақталған: Непальда, онда бар билік корольге тиесілі, сондай-ақ Сауд Аравиясында, Катарда, Оманда, бұл жерлерде абсолюттік монархияның теократикалық түрлілігі кездеседі, мемлекет басшысы діни басшы болып та табылады.

Парламенттік монархия замануи мемлекеттер (Ұлыбритания, Дания, Испания, Швеция, Жапония және т.б.) қатарында әрекет ететін мемлекеттік басқарудың демократиялық моделін білдіреді. Монарх құқығы шектеулі. Ол «ағылшын корольдігінің ережесін» басшылыққа ала отырып, мемлекеттің

номинальды басшысы болып табылады: патшалық етеді, бірақ басшылық етпейді. Монарх үкімет басшысы мен министрлерді тағайындайды, бірақ оларды парламент бақылауға алған. Олардан шығатын барлық актілер министрлер кабинетінің мүшелерінің мақұлдауын керек етеді. Монарх осындай елдерде мемлекеттің мұрагерлігін білдіреді, өзінше биліктен гөрі салт-дәстүрді құрметтейді.

Монархияның ерекше түрлілігі де танымал – таңдау немесе сайлау деп аталады, онда монархия мен республикасының элементтері үйлесімді келген. Бұндай монархия Малазияда қолданылады, онда мемлекет басшысы монарх болып табылады, ол федерацияның монархиялық штаты өкілдерінің ерекше мәжілісінде бес жылға сайланады.

Республика (латын тілінде – *Respublika* – қоғамдық іс, мемлекет) – басқару нысанының бірі (монархиямен қатар), онда барлық жоғары мемлекеттік билік органдары сайланады немесе жалпы ұлттық өкілетті мекемелер қалыптастырады.

Республикалық басқару нысаны монархиялық альтернатив ретінде көне заманнан айда болған. Қазіргі заманда кеңінен тараған. Әдетте басқарудың мынадай түрлерінен тұрады: президенттік, парламенттік және араласы республикалық, ХХІ ғасырдың басында әлемде 35 президенттік мемлекет, 13 парламенттік және 20 жартылай президенттік басқару орын алды.

Парламенттік республика – республикалық басқару және мемлекеттік билік ұйымы нысаны, бұнда парламент саяси жүйеде жетекші роль атқарады. Парламенттің республикасы ХІХ ғасырдың ортасында орын алды және тарихи түрде Батыс Еуропа елдеріндегі демократияда өкілдік нысанның қалыптасуына байланысты. Парламенттің республикада атқарушы мен сот билік органдарын «парламент сайлайды немесе бекітеді, ол заңнама билігінің билік жүргізуші басымдықтарына жатады және ол «қызметінде жоғары тұруына» күмән туғызбайды. Парламент елдің саяси өмірін, оның жоғары билігін нақтылы түрде іске асыра отырып, бағыт беріп отырады. Парламент үкіметті бақылауға септігін тигізетін өкілеттіктер береді: парламенттік республикасының айрықша белгісі үкіметтің парламент алдындағы ұжымдық жауапкершілігі, «жауапты үкіметті» парламент қалыптастырады және бақылауға алады».

Президенттік республика. Президент институты және президенттік республика – адам тарихында едәуір кеш пайда болған құбылыс, басқару нысанын қоспағанда, АҚШ-та ХVІІІ ғасырдың соңынан бастап қолданылуда. Президенттік басқару нысаны кезінде өкілдік билік органдары мемлекеттік билік жүйесінде елеулі роль атқарады, бірақ үстем емес.

Президенттің үш негізгі элементі:

- Атқарушылық билік дуализмінің болмауы, яғни президент мемлекет басшысы және үкімет басшысы болып табылады;
- Президентті барлық халық сайлайды;

- Парламент Үкіметті сенім білдіру арқылы бұрмалай алмайды, ал Президент Парламент босаңсытып жібермейді.

Аралас республика президенттік және парламенттік элементтерден тұрады. «ежелгі» демократиялар (Франция, Швейцария) сияқты жаңадан құрылған республикалар (Польша, Чехия, Болгария, Румыния, Сербия, Литва, Латвия, Эстония, Украина, Армения, Молдова, Россия) үшін де тән.

Аралас басқару нысанында парламент билігін шектеу және атқарушылық билікті (парламенттік жүйе) күшейтуді шектеуге талпыныс байқалады, ол мейлінше тұрақты үкімет құруға талпынудан көрінеді, яғни парламент фракциялық күрес себептері бойынша шақыртылмайды немесе керісінше парламент (жартылай президенттік республикасы) алдына үкімет жауапкершілігін күшейтеді. Ол үшін үкімет «екі жақты жауапкершілігі» бар, президент алдында және парламент алдында жауапты болатын үкімет құрылады. Бұл ретте президент парламенттік модельдегідей емес айрықша елеулі роль атқарады, тікелей сайлауда сайланады және үкімет құруға елеулі ықпал етеді.

Аралас республиканың мынадай ерекшеліктері бар:

- президент мемлекет басшысы болып табылады, бірақ үкімет басшысы болып табылмайды;

- премьер-министр институтының болуы;

- мемлекет басшысының парламент алаталарының бірін мерзімінен бұрын тарқатуы мүмкіндігі;

- мемлекет басшысы бүкіл халық сайлайды.

Біртұтас мемлекет (франция тілінде - фр. unitaire, латын тілінде - unitas) – өзін-өзі басқару бірлігіне бөлінбеген бірыңғай орталықтандырылған мемлекет.

Біртұтас мемлекеттік құрылыс нысаны мынадай белгілермен сипатталады:

1) аумақ, әкімшілік бөліністе қолданылады, бірақ әкімшілік бірліктің саяси дербестігі жоқ, әйтсе де кейбіреуіне автономия (өзін-өзі басқару) мәртебесі берілуі мүмкін – ұлттық, аумақтық, мәдени;

2) бірыңғай конституция, қандай да болсын шектеусіз елдің барлық аумағында қолданылады; мемлекетті биліктің жоғары органдарының бірыңғай жүйесі – елдің барлық аумағына таратылған парламент, мемлекет басшысы, үкімет, сот органдары, юрисдикция.

3) бірыңғай құқық жүйесі және сот жүйесі, юірыңғай азаматтық;

4) бірыңғай мемлекеттік бюджет, салықтық, валюттік жүйе.

Біртұтастық барлық мемлекеттік аппаратты орталықтандыруды, жергілікті билік органдарын тікелей немесе жанама бақылауды көздейді. Бұл ретте орталықтандыру орталық органдар билікті сайлау органдарының орнына әкімшілік-аумақтық бірлікті басқару үшін өз өкілдерін тағайындағанға дейін әртүрлі деңгейді және әртүрлі нысандарда байқалады. Сол уақытта замануи демократиялық мемлекеттерде (мысалы, Италия мен Францияда коммуналдық кеңестер) жергілікті өзін-өзі басқарудың сайлау

органдары бар, оларға мемлекет функциялар бөлігін бөліп береді: жергілікті салықтарды жинау, абаттандыру, құрылыс салу, ағартушылық, денсаулық сақтау және т.б. жергілікті сот органдары бірыңғай сот жүйесінің топтары болып табылады.

Көптеген қазіргі заманғы мемлекеттер біртұтас мемлекеттер болып табылады.

Федеративті мемлекет, немесе федерация (лат. foederatio – одақ, бірлестік) – мемлекеттік құрылымның құрамына кіретін федерация субъектілерінің белгілі бір заңды және саяси дербестікке ие мемлекеттік құрылымның нысаны. Федерация – бұл салыстырмалы түрде дербес мемлекеттік құрылымдардан құрылатын одақтық мемлекет.

Федеративті мемлекет келесі белгілер арқылы сипатталады:

1) федеративті-аумақтық бөлініс, яғни мемлекеттің аумағы федерация субъектілері (штаттар, провинциялар, кантондар, жерлер, республикалар) аумағынан тұрады және саяси-әкімшіліктік тұрғыда біртұтастықты білдірмейді (шекараны қорғаудың бірыңғай жүйесі кезінде). Федерация субъектілері өзінің әкімшіліктік-аумақтық бөлінісіне ие бола алады;

2) федерацияны құрайтын мемлекеттік құрылымдар оның тең құқылы субъектілері болып саналады, олар салыстырмалы түрде заңды, саяси және экономикалық дербестікке ие болады;

3) федерация субъектілері толық көлемде егемендікке ие емес және ережеге сәйкес, бір жақты шығу құқығына ие емес;

4) федерация субъектілерінің жеке «конституциялары (немесе жарғылары)» болуы мүмкін, олар федералды конституцияның негізінде әзірленеді, оған қайшы келмеуі керек. Бұл ереже ертеден қабылдаған конституцияны ескере отырып, федерация құрамына кіретін мемлекеттерге де әрекет етеді. Кейбір федерациялар өзінің субъектілеріне өз конституциясына ие болу құқығын бермейді;

5) федерация субъектілерінің өздерінің заңнамасына, заңдар мен жарғылар және т.б. шығаруға құқығы бар. Бұл заңнамалық актілердің федерацияның федералды заңнамаға қарағанда, федерация субъектілерінің барлық аумағына міндетті заңды күші бар. Федерация субъектілерінің заңнамалық актілері федералды заңдарға қайшы келмеуі керек, кері жағдайда олар жарамсыз деп танылады;

6) федерация субъектілерінің дербес заң шығарушы және атқарушы билік органдарының жүйесі бар. Федералды жүйеге қарағанда, олар қосалқы жүйе болып саналады; оларды ұйымдастыру тәртібі, заңдық рәсімдері мен шектері федералды конституциямен анықталады. Алайда билік органдарының атаулары мен билік органдарының жүйесін ұйымдастыру нысандары федерация субъектілерінің заңнамасында орын алады. Билік және федерация субъектілерін басқару органдары әдетте федералды құрылымды көшірмелейді, алайда ерекше болуы мүмкін;

7) федерацияда екі азаматтыққа рұқсат беріледі: әр азамат федерация азаматы және тиісті мемлекеттік құрылымның азаматы болып саналады. Бір

азаматтың басқаларға қатысты артықшылығына жол бермеу заңнамамен айқындалады.

Федеративті мемлекеттегі федералды парламент әдетте қос палаталы болады. Жоғарғы палата аумақтық немесе ұлттық-аумақтық өкілдік негізде делегация субъектілерін көрсетеді және федерацияның барлық субъектілерінің өкілдерінен тұрады. Төменгі палата федералды өкілдіктің органы болып табылады және сайлау округтері бойынша сайланады.

Федеративі мемлекетте федералды билік органдары мен федерация субъектілерінің билік органдары арасындағы құзыреттілікті ажырату проблемасы күрделі болып саналады. Әдетте федерацияның конституциясы федерацияға енгізу қажетті артықшылықтар тізімін орнатады. Қалған барлық сұрақтар оның субъектілеріне енгізуге жатады. Федералды конституцияда бірлесіп енгізуді қажет ететін сұрақтар тізімі де орнатылуы мүмкін. Федерация субъектілерінің құқықтары мен артықшылықтарының көлемі тарихи дәстүрлерге, даму деңгейі мен басқа да факторларға байланысты, сонымен қоса федерация субъектілерінің теңдігі федерацияның басты шарты болып табылады. Биліктің орталық органдарының функцияларын кеңейту үрдісі байқалады (АҚШ, Германия).

Мемлекеттің даму тарихында федерацияның әр түрлі түрлері кездеседі:

- бөлудің біртекті қағидасы бойынша қалыптасқандар (штаттар, кантондар, жерлер, провинциялар);
- мемлекеттік-аумақтық және әкімшіліктік-аумақтық құрылымдарға бөлу (Ресей).

Конфедерация – мүшелері өзінің мемлекеттік егемендігін толық сақтайтын халықаралық келісім-шарт қою арқылы құрылған мемлекетаралық одақ.

Конфедерация кезінде мемлекетаралық одақтың бірыңғай аумағы болмайды, себебі әрбір жеке мемлекет өзінің аумағын сақтайды, дербес тәуелсіз билік және басқару органдарының жүйесіне, ұлттық әскеріне, тәуелсіз заңнамасына, құқықтық және сот жүйесіне ие. Конфедерация құрамына кіретін мемлекеттер одақтан шығудың шексіз құқығына ие. Олардың қаржылық құралдары одақ мүшелерінің салымдарына қалыптасады. Олардың ортақ басқаруға жататын ұлттық қарулы күштері бар.

Конфедерация құрудағы басты мақсат ортақ мүдделерге (экономикалық, саяси, әскери) қол жеткізу болып табылады. Конфедерациялар әдетте ұзақ мерзімді емес, олар ыдырайды, немесе федерацияға айналып кетеді. Дамудың жетекшілік ететін қарқыны келесідей, мемлекет толық тәуелсіздіктен конфедерация арқылы федерацияға өзгереді. Мысалы, АҚШ-тың құрылу тарихы. Осылайша, конфедерация барынша толық одақ құруға арналған өтпелі кезең ретінде қызмет атқарады. Швейцария, мысалы, әлі күнге дейін конфедерация деп аталады, алайда іс жүзінде федерация болып табылады. Тарихи тұрғыда кері жағдайлар да басым түсуі мүмкін: федерацияның ыдырап,

конфедерацияның (КСРО-ның құлауы және ТМД-ның пайда болуы) немесе толық тәуелсіз мемлекеттердің пайда болуы (Югославия мен Чехословакияның ыдырауы) мүмкін. Конфедеративті қағидалар қазіргі интеграциялық үдерістер кезінде де қолданылуы мүмкін (мысалы, Еуропалық Одақ – ЕО-ны құру тәжірибесі).

2.2 Мемлекеттік билік және мемлекеттік басқару

Мемлекеттің әлеуметтік мәнінің маңызды сипаттамасы ретінде саяси тәртіп алға шығады, яғни саяси билік пен ықпал етуді бөлу әдісі, одан өз кезегінде мемлекеттік басқару тәжірибесінде оның пайдалануын сипаттайтын мемлекеттік билікті жүзеге асыру әдістеріне де байланысты.

Саяси аймақтардың жіктемесінің негізіне келесі талаптар қойылады:

1) пікірлер мен мүдделердің плюрализмін шынайы білдіру және білдіру мүмкіндігі;

2) көп партиялық;

3) оппозицияның бар болуы;

4) билікті бөлу қағидалары;

5) мемлекет пен азаматтық қоғамның өзара қарым-қатынасы;

6) билікті жүзеге асыру әдістері;

7) саяси еркіндіктердің деңгейлері;

8) сайлау үдерістерінің сипаттамасы;

9) саяси мәдениет түрі.

Осы талаптар бойынша саяси тәртіптердің үш негізгі түрлерін ерекшелеп өтті – демократиялық, авторитарлық және тоталитарлық.

Демократиялық тәртіп мемлекетте оның әрбір азаматы үшін саяси сайлау мүмкіндігін толық берумен сипатталады.

Авторитарлық тәртіп тек шектеулі, бөлшектік саяси сайлауды ұсына алады.

Тоталитарлық тәртіпте сайлау толығымен болмайды, мемлекет тарапынан қоғам өмірінің барлық салаларына қатаң және толық бақылау орнайды.

Тарихи тұрғыда демократиялық саяси тәртіп өзінің артықшылығын дәлелдеді.

Заманауи саяси ғылымда демократияның негізгі екі түрін ажыратады: тура және өкілдік.

Тура демократия – бұл мінсіз үлгі, халықтың билеушіні бірауыздан сайлауынан шығады, ол барлық азаматтардың шешімді әзірлеу мен қабылдауға тұрақты түрде қатысуын білдіреді.

Мемлекет пен қоғам арасында айырмашылық жоқ. Тура демократия тек депутаттық корпусты ғана төменнен жоғарыға қарай сайлап қоймай, сонымен қоса барлық мемлекеттік лауазымдарды сайлауды қарастырады. Билікті бөлу қағидасы қарастырылмайды. Депутаттар көбіне қоғамдық бастамалармен жұмыс жасайды. Нәтижесінде сайлаушылар мен депутаттардың және басқарушылар мен олардың әлеуметтік базаларының

біртектілігіне қол жеткізіледі. Бұл жерде демократия қоғамдық қағида ретінде көрініс табады және тек саяси саламен ғана шектеліп қоймайды.

Өзінің теориялық тартымдылығына қарамастан, Кеңестер үлгісі тура демократияның басқа да түрлері секілді өміршең болмады және іс жүзінде толық көлемде қолданылмайды. Алайда, тура демократияның элементтері барлық өкілдіктік демократияларда болады: Президенттер мен соттардың тікелей сайлаулары, референдумдар, сауалнамалар, халықтық бастамалар мен т.б.

Өкілдіктік демократия әлемде кеңінен таралған. Оның базалық қағидалары:

- халықтың егемендігі, өкілдік, азаматтардың құқығы мен бостандығының танылуы мен кепілдігі;
- билікті бөлу, депутаттардың еркін мандаты, жариялылық, көпшілік қағидасы, саяси, экономикалық және идеялық плюрализм;
- көп партиялылық, оппозицияның бар болуы;
- саяси жүйеде кері байланыстың дамыған тетігінің бар болуы;
- билеудің демократиялық тәсілдері.

Дәл осы аталған өкілдік қағидаларының арқасында демократияны ұйымдастырудың берілген нысаны көптеген мемлекеттер үшін тиімді болып отыр және саяси тәртіптердің барынша оңтайлы нысаны болып табылады.

Жоғары аталғанға түбегейлі қарама-қайшы болып табылатын тәртіп – тоталитарлы саяси тәртіп. Ол белгілі бір қағидалардың жиынтығымен сипатталады:

- саяси салада – бір партиялық жүйенің орнауы, оппозицияны тарату, билікті бөлу жүйесі, азаматтық еркіндікті жою, харизматикалық мағынадағы көсемшілдік, партиялық және мемлекеттік аппараттың бірігуі, зорлық-зомбылыққа табыну, жаппай қуғын-сүргінге ұшырау, лаңкестік.

- экономикалық салада – жеке меншіктің бір мемлекеттік түрінің орнауы, жоспарлы экономика немесе мемлекеттің экономика үстінен, өндіріс үдерісіне жеке бақылау орнату және нарықтық экономика кезінде бөлу, экономиканы милитарлау, экономикамен орталықтандырылған мемлекет;

- рухани салада – бір ресми идеология, өткенді жоққа шығаратын және жарқын болашаққа бастайтын идеологияның ерекше түрі, өзгеше ойлайтындармен күрес, қоғамдық өмірді идеологиялау, бұқаралық ақпарат құралдарын тоталды бақылау, «темір қоршау» орнату;

- қоғамда – азаматтық қоғамды мемлекеттендіру, қоғамдық өмірді милитарлау, оның дәстүрлі әлеуметтік-таптық құрылымын бұзу, қоғамның азуы, қоғамның тоталдық ұйымдастырылуы (елдің барлық халқын қамтитын және билеуші партияның идеяларын, ресми идеологияны жетелейтін жаппай қоғамдық ұйымдарды құру).

Авторитарлы саяси тәртіп (авторитаризм) – демократиялық емес саяси тәртіп, оған бір адамның немесе адамдардың аясы тар тобының берік жеке

диктатурасы тән, ол демократиялық емес рәсімдер мен бақылауға жатпайтын азаматтармен белгіленген. Авторитарлы демократиялық тәртіптер үшін келесі сипаттарға тән: биліктің қөшбасшының қолына шоғырлануы (фюрер, дуча, каудильо), беделдікке негізделген билік, толықтыру арқылы саяси элитаны араластыру, яғни арнайы рәсімдер арқылы жоғарыдан тағайындау.

Тоталитаризмге қарағанда, тұлға мен қоғамның саяси емес салалардағы автономиясы сақталады, жаппай қуғын-сүргіндер қолданылмайды, дегенмен де сайлаушы саяси террор орын алады, күш қолдану арқылы халықты күштеу қолданылады, мемлекеттік аппаратты тазарту жүргізіледі, партиялардың, кәсіподақтардың, басқа да ұйымдардың шектеулі саны бола алады.

Авторитарлық тәртіп кезінде идеологияға негізделген қоғамның радикалды қайта құрылуы орын алмайды, халыққа тоталдық бақылау болмайды, мәдени және жекелеген идеологиялық плюрализм арқылы әлеуметтік-таптық стратификация қозғалмайды.

Мемлекеттік-басқарушылық құрылым мен оларды құру әдістерінің түрлері мен нысандары саяси тәртіпті толық түрде анықтамайтындығын атап өткен жөн. Көп жағдай осы құрылымдардың шынайы қызмет етуіне, билік органдарының жұмысындағы жариялылыққа, олардың ашықтығына, заңдылықтың ахуалына, басқару нысанының құрылымына байланысты.

Мемлекеттің маңызды қызметі ретінде оның басқарушылық құрылымы саналады.

Ғылыми және оқу әдебиеттерінде «мемлекеттік басқару» санатының көпшілікпен танылған біржақты түсінігі жоқ. Белгілі ресей ғалымы-мемлекет танушы профессор Г.В. Атаманчук оны мемлекеттің билік күшіне сүйенген реттеу, сақтау немесе қайта пайда болу мақсатында адамдардың қоғамдық өмірлік қызметіне ұйымдастырылған және реттейтін ықпалы ретінде анықтайды.

БН. Курашвилидің тұжырымдамасында мемлекеттік басқару қоғамдық қатынастарды реттеу, қоғамдық және жеке істерді басқару бойынша барлық мемлекеттік аппараттық қызметі ретінде қарастырылады. Бірқатар авторлар «мемлекеттік басқару» түсінігін әрекеттегі басқару аппаратымен бірлесіп үздіксіз түрде атқарушылық-басқарушылық қызметтерді жүзеге асыруға жататын заңдардың негізіндегі мемлекеттің ұйымдастырушылық қызметі ретінде анықтаса, басқалары – заңдар мен мемлекеттің күнделікті қызметтерін атқару негізінде жүзеге асырылатын ұйымдастырушылық, атқарушы-басқарушылық қызмет ретінде анықтайды. Соңғы анықтама алдыңғыларына қарағанда мағынасы тарлау болып келеді, көп жағдайда мемлекеттік басқаруды атқарушы-басқарушылық қызметке әкеліп түсіндіреді.

Бұған қатысты жақын ұстанымды профессор А.И. Радченко да ұстанады, оның еңбектерінде «мемлекеттік немесе муниципалды басқару деп шешімдерді (актілерді) қабылдау және осы шешімдер (актілер) мен заң

шығару (өкілдік) билік органдарының шешімдерін (актілерін) орындауды ұйымдастыру мен бақылау арқылы мемлекеттік немесе муниципалды атқарушы-басқарушылық органның тиісті аумақтық пайда болуға қол жеткізу мақсатына қажетті жағдайға айналдыру үшін басқару объектісіне ықпал ету қызметі түсіндіріледі».

Ресейлік ғалым-мемлекеттанушылар Н.И.Глазунов, Д.П. Зеркин және В.Г.Игнатовтармен берілген «мемлекеттік басқару» түсінігінің анықтамасы бізге барынша тиімді болып табылады. Олардың анықтамаларына сәйкес, мемлекеттік басқару – бұл мемлекеттік институттардың қоғамның қоғамдық қажеттіліктері мен мүдделері, жалпы маңызды мақсаттары мен еркіндіктері жүзеге асырылатын қоғамның, оның жеке топтарының қызметіне саналы ықпалы.

Көрнекті қазақстандық ғалым – мемлекеттанушы В.Н. Уваровтың пікірі бойынша, мемлекеттік басқарудың қоғамдық үдерістерге мақсатты бағытталған, ұйымдастырушы және реттеуші ықпал ету жүйесінде алатын орны ерекше. Бұл мемлекеттің әлеуметтік басқару объектісі ретінде елдің барлық халқын қамтитын қоғамдағы саяси биліктің дара, әмбебап ұйымы болуына байланысты. Қоғамдық үдерістерге ықпалын анықтаушы ретінде мемлекеттік басқару туралы тұтас көріністі оның қасиеттеріне талдау жасау арқылы алуға болады. Оларды оның қоғамдағы объективті қажеттілігіне көрсететін негізгі қасиеттерін (қырларын) анықтау арқылы ашуға болады.

Жоғарыда аталған ғалым-мемлекеттанушылардың қорытындыларынан туындайтыны, қоғамдық мемлекеттік басқарудың объективті қажеттілігі жалпы тарихи және әлеуметтік саяси сынды нақты қоғамға қажетті арнайы факторлармен түсіндіріледі.

Мемлекеттік басқару ел Конституциясының берілген билік тармағына қажетті болып анықталған қызметтің әдістері мен нысандарын басқару үшін қажетті мемлекеттік басқару, адам ресурстарын, қаржылық, материалдық, ақпараттық және басқа да ресурстарды саласындағы құзыреттілікке ие болған мемлекеттік билік органдардың жиынтығы, - атқарушы биліктің жүйесі арқылы жүзеге асырылады.

Бұл жүйенің тәуелсіздігі мен тұтастығы, оны ұйымдастырудың конституциялық тәртібі мен мемлекеттік саясат негізіндегі осы органдардың қызметінің міндеттерімен анықталады. Атқарушы билік жүйесіндегі органдардың ұйымдастырушылық нысандары оның ішкі құрылымын айқындайды.

Атқарушы билік органы - белгілі бір мемлекеттік іс жүргізу аймағына берілген өкілеттіктер шеңберінде мемлекеттік басқару функцияларын жүзеге асыратын атқарушы билік жүйесіндегі тәуелсіз құрылымдық бірлік болып табылады. Атқарушы билік органының ең көп таралған белгілері:

- белгілі бір саладағы, сектор, өңірдегі басқарушылық қызметтің үйлестіру, бағдарлаушы, атқарушы және басқа да түрлерін қоса алғанда, мемлекеттік-биліктік өкілеттіліктер негізінде қоғамдық және мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру;

- Мемлекеттік биліктің жоғарғы органы немесе заңмен бекітілетін еже арқылы сол органның құқықтық мәртебесін рәсімдеу;

- атқарушы-басқарушылық қызмет үдерісінде қолданыстағы заңнамаға сәйкес келетін және берілген органның жүзеге асыру саласында орындауға міндетті заңдар арқылы құқықтық актілер, қабылдау түрі мен тәртібі нысанында басқарушылық шешімдерді қабылдау құқығы;

- күрделі ішкі құрылымы: орган аппараты құрылымдық бөлімшелерден (кейде басқа органдарды қамтиды) және органның штаттық кестесіне сәйкес мемлекеттік қызмет қызметкерлерден тұрады;;

- мемлекеттік бюджеттен қаржыландыру - республикалық және жергілікті. Орган және оның қызметкерлерінің кез келген іскерлік немесе коммерциялық қызметпен айналысуға құқығы жоқ;

- органды атқарушы билік жүйесіндегі бірлескен бағынышты жүйеге енгізу және оны бекіткен мемлекеттік билік органы алдындағы есептілігі.

Осылайша, мемлекеттік басқаруды мемлекеттік билік органдарының қоғамдық өмірдің әр түрлі салараның дамуына оның тарихи даму кезеңдерінде мемлекеттің экономикалық, саяси және әлеуметтік сипаттамаларын ескере отырып, мақсатты ұйымдастырылған ықпалы ретінде сипаттауға болады.

Мемлекеттік басқару қоғамға ұйымдастырушылық ықпалдың екі деңгейін қамтиды:

1) саяси басқару – саяси бағытта даму және саяси шешімдерді қабылдау тетіктерінің стратегиясын тұжырымдау, және де мемлекеттік саясат пен мемлекеттік дамудың барлық басымды бағыттары бойынша мемлекеттік бағдарламаларды әзірлеу;

2) әкімшілікті-мемлекеттік басқару - мемлекеттік саясат пен мемлекеттік органдардың лауазымды адамдары (әкімшілік немесе бюрократия) арқылы жүзеге асырылатын ағымдағы, күнделікті міндеттерді, шешімдерді жүзеге асыру.

Өз функцияларын іске асыру үшін мемлекет ішкі сілтемелерді ұйымдастырады, белгілі бір құрылымды қалыптастырады. Мемлекеттік басқарудың ұйымдық құрылымы –әлеуметтік-саяси сипаттағы, әлеуметтік және функционалдық рөлі бар, қоғамдағы мемлекеттік басқару мақсаттары мен мазмұнынан туындаған ерекше мемлекеттік-құқықтық құбылыс болып табылады.

«Мемлекет органдары» (мемлекеттік органдар), «мемлекеттік аппарат», «мемлекеттік механизмі» ұғымдары оқу және ғылыми әдебиеттерде кеңінен қолданылады. Бұл ұғымдар өзара байланысты, мемлекеттанудың бір нысандық жазықтықтығында орналасқан, мемлекеттік билікті жүзеге асырудың ұйымдастырылған нысандарын білдіреді, ерекше белгілері (адам, агенттіктер, билік және басқа да арнайы санаттардың болуы) бар. Осының бәрі бізге мемлекет механизмі мен мемлекеттік аппаратты бірдей ұғым ретінде қарастыруға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, осы ұғымдар көлемі мен мазмұны бойынша тең емес. Мемлекет механизмі (мемлекеттік тетік) тұжырымдамасына түрлі мемлекеттік органдардың, ұйымдардың, қарулы күштер мен үкіметтік материалдық ресурстардың жиынтығы байланысады.

Мемлекеттік орган сыртқы және ішкі сипаттағы мемлекеттік-биліктік өкілеттіктерге ие. Сыртқы өкілеттіктер биліктің қоғаммен, шетелдік құрылымдармен және т.б. басқа да органдармен көлденең және тігінен қарым-қатынасты реттейді. Ішкі өкілдіктер ұйым ішінде қызметті реттейді.

Мемлекеттік орган үшін келесі белгілер тән:

- мемлекеттік органды құру және қызметінің тәртібі, оның құзыреті, ішкі ұйымдастыруы мемлекет тарапынан заңмен бекітілген;

- биліктік өкілдіктерге ие болу.

Өкілді, атқарушы және сот билігінің жұмыс механизмі ретінде құрылған мемлекеттік органдардың қызметін қамтамасыз ету мақсатында - олардың үздік ұйымдастыруы мен қызметін қамтамасыз ететін мемлекеттік аппарат құрылады.

Мемлекеттік аппарат іс жүзінде мемлекеттің қызметін және жүктелген мемлекеттік-биліктік өкілдіктердің жүзеге асыратын қоғамдағы бұқаралық биліктің қызмет етуін қамтамасыз ететін мемлекеттік органдардың өзара байланысының жүйесін білдіреді.

Мемлекеттік аппарат тұтас жүйе секілді жеке қосалқы жүйелерден, яғни өздерінің міндеттерін шешетін және мемлекеттік қызметтің тиісті саласындағы өз құзыретін жүзеге асыратын салыстырмалы тәуелсіз органдардың топтарынан тұрады.

Мемлекеттік аппараттың құрылымымен, оның ішкі құрылымын, қандай органдардан тұратынын білдіретін аппараттың құраушыларының орналасу тәртібін, олардың қарым-қатынасы мен бағыныстылығын, мемлекеттік аппараттың қандай қағидаларға негізделіп құрылғандығын және қызмет етуін түсіну болып табылады. Мемлекеттік аппараттың құрылымы негізінде мемлекеттік органдарды жіктеуге болады.

Мемлекеттік басқару көлденеңінен және тігінен құрылымдалған. Билікті заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөлу жүйесі мемлекеттік басқарудың көлденең бөлінуі болып табылады. Мемлекет билік тігінен үш деңгейге бөлінеді - орталық, аймақтық және жергілікті. Қазіргі заманғы демократиялық мемлекеттерде биліктің үш тармағы төмендегідей берілген:

1) заң шығарушы - парламент, конгресс, федералдық жиналыс;

2) атқарушы билік – Президент не Премьер-министр бастаған үкімет.

3) сот билігі – әкімшіліктік және қылмыстық сот ісін жүргізудің Жоғарғы сотынан жергілікті соттарына дейінгі сот органдарының өкілдікдігі.

Қазіргі кезеңде тармақтарды бөлу демократиялық мемлекеттің жұмыс істеуінің жалпы қабылданған нормасы болып табылады. Кез-келген саяси

институттың билігіне монополияның болмауы – демократияның дамуының қажетті шарты.

2.3 Мемлекеттік басқару жүйесі

1991 жылғы «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Конституциялық Заң қазіргі заманғы Қазақстанның мемлекеттік бастауы болып табылады. 1993 жылы Қазақстан Республикасының алғашқы Конституциясы азаматтардың, қоғам мен мемлекеттің өзара қарым-қатынасы, тұлғалардың әлеуметтік қамсыздандырылуы, барлық экономикалық, саяси құқықтары мен бостандықтары, лайықты өмір сүру жағдайы мен жеке тұлға үшін құрмет шарасы кепілдендірілген тұлғаның барлық құндылықтарының қағидаларын заңнамамен бекітті. Мемлекеттің адамның құқықтары мен бостандықтарының кепілі болып табылатындығы, қамқоршы рөлінде әрекет етіп, оларға бермейтіндігі жаңа жағдай болып орын алды. Мемлекет құрылыс анықталды, егемендік жарияланды, билік тармақтарының өзара қарым-қатынасы жүйесінде тежеу және қарсы тұру қағидалары негіделді, қазақ тілі мемлекеттік тіл болып, ал Республика Президенті - Мемлекет басшысы болып танылды.

Алайда, Қазақстанның мемлекеттілігінің дамуы үшін шынайы негіз болған - Қазақстан Республикасын президенттік басқару нысанындағы демократиялық унитарлы мемлекет ретінде анықтаған 1995 жылғы Конституция. Конституцияның 1-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасы (бұдан әрі - ҚР) демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет болып бекітілді. «Болып табылады» сөзінің орнына «бекіту» сөзін қолдану ҚР-ның мемлекет дамуының сатысында тұрғандығын және болашақта демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет жолдары бойымен дамитындығын білдіреді.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік билік біртұтас, ол заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөліну және бір-біріне тежемелік әрі тепе-теңдік жүйесін пайдалану арқылы олардың өзара қарым-қатынасы қағидаларына сәйкес, Конституция мен заңдардың негізінде жүзеге асырылады. Қазақстан Республикасында қолданыстағы құқық Конституцияның, тиісті заңдардың, өзге де нормативтік құқықтық актілердің нормалары, сондай-ақ ҚР Конституциялық Кеңесі мен Жоғарғы сотының нормативтік қаулылары болып табылады (Конституцияның 3-бабы).

Басқару нысаны бойынша Қазақстан Республика болып табылады, ал мемлекеттік құрылыс нысаны бойынша – унитарлы мемлекет. Қазақстанның аумағында автономды құрылымдар жоқ. Унитарлы мемлекеттегідей, Республикада келесілер қызмет етеді: бір Президент, бір заң шығарушы орган - Парламент, жоғары атқарушы орган - Үкімет, бір жоғары сот органы - Жоғарғы сот, сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару

органдары және жергілікті өзін-өзі басқару. Конституция Қазақстан Республикасының бірыңғай азаматтығын мойындайды.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдар арқылы бірнеше функцияларын орындайды. Мемлекеттік органдарға оларды қоғамдық және басқа да бірлестіктерден ерекшелейтін заңға сәйкес қалыптасқан арнайы сипаттар тән.

Осылайша, мемлекеттік орган белгіленген тәртіп бойынша заңнамаға сәйкес құрылған, мемлекеттік басқару және бақылау функцияларын орындауға уәкілетті мемлекеттік мекеме болып табылады. Олардың құрамы Қазақстан Республикасы Конституциясымен және оның негізінде қабылданған нормативтік-құқықтық актілермен айқындалады.

Мемлекеттік органдарын құру тәртібі келесі заңдармен реттеледі: (Қазақстан Республикасының Президенті туралы; Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы; Қазақстан Республикасы Парламенті туралы және т.б.). Қазақстан Республикасында мемлекеттік билікті Президент, Парламент, Үкімет, Республика соттары жүзеге асырады.

1995 жылғы Конституцияның 3-тарауының 40-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасының Президенті Мемлекет басшысы, оның ең жоғары лауазымды тұлғасы, ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін тұлға болып табылады. Ол халық пен мемлекеттік билік бірлігінің, Конституцияның мызғымастығының, адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарының нышаны әрі кепілі болып табылады.

Қазақстан Республикасының Президенті конституциялық заңға сәйкес кәмелеттік жасқа толған Республикасы азаматтарымен бес жылға сайланады. Республика Президенті болып 40 жасқа толған, мемлекеттік тілді еркін меңгерген және соңғы он бес жыл бойы Қазақстанда тұрып келген, осы елде туылған Республиканың азаматы сайлана алады.

Мемлекет басшысы ретінде, Президент мемлекеттік биліктің барлық тарматарының өзара келісіп жұмыс істеуін және халық билік органдарының алдындағы жауапкершілігін қамтамасыз етеді. Бұл билікті бөлу жүйесінен туындаған оның конституциялық міндеттері мен функциялары болып табылады. Ол мемлекеттік органдар жүйесінде орталық буыны болып табылады және олардың иерархиясын басқарады.

Сонымен қатар, Конституция Президентті тікелей халық көшбасшы ретінде қарастырады, оның дәлелі, 44-баптың 1-тармағындағы ережеге сәйкес, Президент жыл сайын елдегі жағдай мен Республиканың ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттары туралы Қазақстан халқына жолдауын жолдайды.

Президенттің дәл осы құқықтары Қазақстанның одан әрі дамуының стратегиялық және тактикалық жолдарын уақытылы анықтауға мүмкіндік берді. Сондықтан Қазақстан Президенті өз халқына «барлық қазақстандықтардың әл-ауқатының өсіп-өркендеуіне, қауіпсіздігіне және

гүлденуіне» бағытталған «Қазақстан - 2030» Стратегиясы (1997) ұзақ мерзімді даму бағдарламасын ұсынушылардың алғашқылардың бірі болды.

Бұл стратегия 90-шы жылдардың әлеуметтік-экономикалық және рухани жағдайына сәйкес келді және бүкіл халықтың тәуелсіз, өркендеген, саяси тұрақты мемлекет құру, ұлттық бірлікті, әлеуметтік әділеттілікті және экономикалық әл-ауқатын салу, болашақ жетістіктері үшін қоғамдық дағдарысты еңсеру мен әлеуметтік бірігуге шабыттандыруы тиіс болатын.

Тағы бір ірі бағдарламалық құжат - «Қазақстанның бәсекеге барынша қабілетті 50 елдің қатарына кіру Стратегиясы: басымдықтары мен оларды жүзеге асыру жолдары» болды (2006 ж., 1 наурыз) [23]. Бұл стратегия ұлттың бәсекеге қабілеттілігі мәлімделген басты ұлттық идея, Қазақстанның әлемдік экономика мен қоғамдастыққа ойдағыдай кірігу болды. Мұнда Қазақстанның бәсекеге қабілеттілігін жоғары деңгейі көпұлтты және көпконфессиялы қоғамды ұйыстыруға жаңа деңгейге бағытталған ұлттық жобасы болып табылады.

Бірақ негізгі тұжырымдамалық құжат, жаңа қазақстандық арманның орындалуы 2012 жылдың 14 желтоқсанындағы Президенттің жолдауында жарияланған «Қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» 2050-Стратегиясының қабылдануы болды, оған сәйкес, біз ХХІ ғасырдың ортасында Қазақстанның әлемнің ең дамыған елдерінің қатарына кіруін жоспарлаймыз.

Президенттің құзыреті Конституциямен және 1995 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» конституциялық заңмен орнатылған. Заңның 2-бөлімінде белгіленген Президенттің өкілдіктері келесідей болып бөлінеді: сыртқы саяси, қорғаныс және қауіпсіздік саласында, Парламентке, Үкіметке, Конституциялық Кеңеске, соттар мен судьяларға, прокуратура органдарына, Орталық сайлау комиссиясына, Ұлттық банкке, Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетіне, республикалық референдумға, әкімдерге, басқа өкілеттіктер.

Конституцияның 44-бабының ережелеріне сәйкес, Президенттің өкілеттігін екі топқа бөлуге болады: 1) жеке-жеке жүзеге асырылатын; 2) басқа да мемлекеттік органдардың қатысуымен жүзеге асырылатын. Президенттің Парламентке қатысты өкілдігі аясында, Конституцияның 44-бабының 2-тармағына және 45-бабының 2-бөліміне сәйкес, Қазақстан Республикасының Парламентіне кезекті және кезектен тыс сайлау тағайындайды, Парламенттің бірінші сессиясын шақырады және оның депутаттарының Қазақстан халқына антын қабылдайды, Парламент палаталарының кезектен тыс бірлескен отырысын шақырады, Сенат ұсынған заңдарға қол қояды және оларды жариялайды немесе қайтадан талқылау және дауысқа салу үшін оларды қайтарады, парламенттік делегаттаудың негізінде бір жылдық мерзімде қолданылатын заңдардың артықшылықтарын жасақтайды.

Конституцияның 61-бабының 2-бөліміне сәйкес, Президент заң жобаларын қарау басымдықтарын анықтауға және заң жобасын шұғыл түрде қарауды жариялауға құқылы.

Конституцияның 63-бабының негізінде, Президент Парламентті төмендегі жағдайларда тарата алады:

- Парламенттің Үкіметке сенім білдірмеуі;
- Парламенттің Премьер-министрді тағайындауда келісім беруге екі рет бас тартуы;

- Парламент немесе Парламент палаталарының және басқа да мемлекеттік билік тармақтары арасындағы еңсерілмейтін келіспеушілік нәтижесінде туындайтын саяси дағдарыс. Парламент төтенше немесе соғыс жағдайы кезеңінде, Президент өкілеттігінің соңғы алты айы ішінде, сондай-ақ осының алдындағы таратудан кейінгі бір жыл ішінде таратуға жатпайды.

Сондай-ақ, Президенттің құзыретіне республикалық референдум өткізу туралы шешім қабылдау кіреді (Конституцияның 44-б., 10-т.).

Атқарушы билік саласында Конституцияның 44-бабының 3-тармағына сәйкес, Қазақстан Президенті Парламент келісімімен Республиканың Премьер-Министрін қызметке тағайындайды, бірақ он ыөз қалауы бойынша қызметтен босатады. Премьер-Министрдің ұсынысымен, Президент республика Үкіметінің құрылымын анықтайды, оның мүшелерін қызметке тағайындайды және босатады, сондай-ақ үкіметтің құрамына кірмейтін республиканың орталық орталық атқарушы органдарын құрады, таратады және қайта құрады.

Президент Үкімет мүшелерінің антын қабылдайды, аса өзекті мәселелер бойынша оның отырыстарында төрағалық етеді, Үкіметке Мәжіліске заң жобасын енгізуді тапсырады. Сонымен қатар, Президент Үкіметтің актілері мен облыстар, республикалық маңызы бар қалалар мен республика астанасының әкімдерінің қызметін толық немесе ішінара тоқтата алады. Ол Қазақстан Республикасының мемлекеттік бағдарламасын, сондай-ақ Премьер-министрдің ұсынысы бойынша Республиканың мемлекеттік бюджеті есебінен қамсыздандырылған барлық органдардың қызметкерлерін қаржыландыру және еңбегін төлеудің бірыңғай жүйесін бекітеді (44-б., 8 және 9-т.).

Сонымен қатар, Қазақстан Республикасының Президенті, өз бастамасы бойынша, Үкіметтің өкілеттігін тоқтату және оның кез келген мүшесін қызметтен босату туралы шешім қабылдай алады. Премьер-Министрдің қызметінен босатылуы бүкіл Үкіметтің өкілеттігінің тоқтатылғандығын білдіреді. Үкімет пен оның мүшелерінің таратылуын теріске шығарған жағдайда, Президент оған өз міндеттемелерін жүзеге асыруды жалғастыру тапсырады (Конституцияның 70-б., 6.7-б.).

Президент атқарушы сипаттағы функцияларды басым түрде немесе ішінара жүзеге асыратын бірқатар басқа да мемлекеттік органдардың қалыптасуына қатысады. Президент Парламенттің келісімімен Ұлттық банкінің төрағасын тағайындайды, Сенаттың келісімімен - Бас прокурор

және Ұлттық қауіпсіздік комитетінің төрағасын тағайындайды және өзінің қалауы бойынша оларды қызметтен босатады (Конституциясының 44-б., 4 және 5-т). 44-баптың 6 және 7 тармақтарына сәйкес, ол дипломатиялық өкілдіктердің басшыларын тағайындайды және босатады және Мемлекеттік бюджеттің орындалуын бақылау жөніндегі есеп комитетінің төрағасы мен екі мүшесін қызметке тағайындайды.

Конституцияның 44-бабының 19 және 20 тармақтарына сәйкес, Президент республиканың Мемлекеттік хатшысын тағайындайды және қызметтен босатады, оның мәртебесі мен өкілеттігін анықтайды, Президент Әкімшілігін жасақтайды. Ол Қауіпсіздік Кеңесін, Жоғары Сот Кеңесін және өзге де консультативтік-кеңесші органдарды қалыптастырады.

Президент Конституцияның 44-бабының 11, 12, 16-18-тармақтарында карастырылған сыртқы қарым-қатынастар, қорғаныс және қауіпсіздік саласындағы маңызды бірқатар өкілеттіктерге ие. Ол келіссөздер жүргізеді және республиканың халықаралық келісім-шарттарына қол қояды, ратификацияланған грамоталарға қол қояды; шет мемлекеттердің аккредиттелген дипломатиялық және өзге де өкілдерінің қайтару грамоталарын қабылдайды.

Президент, қарулы күштердің Жоғарғы Бас Қолбасшысы болып табылады, Қарулы Күштерінің Жоғарғы Бас командашусын тағайындайды және қызметтен босатады, республикаға қарсы агрессия немесе оның қауіпсіздігіне сырттан тікелей қатер төнген жағдайда ел аумағының тұтастай немесе ішінара бөлігінде әскери тәртіпті енгізеді, ішінара немесе жалпы мобилизация жариялайды және дереу Парламент хабардар етеді.

Демократиялық институттарға, тәуелсіздік пен аумақтық тұтастыққа, республиканың саяси тұрақтылығына, өз азаматтарының қауіпсіздігіне елеулі және тікелей қатер төнген және мемлекеттің конституциялық органдарының қалыпты жұмыс істеуі бұзылған жағдайда, Премьер-Министр және Парламент Палаталарының төрағаларымен ресми кеңескеннен кейін Президент мән-жайдан туындаған шаралар қабылдайды, олар Қазақстан Республикасының бүкіл аумағында және оның жекелеген жерлерінде төтенше орнату, Қарулы Күштерін пайдалану, бұл туралы Парламент дереу хабарлау. Президент Конституцияға және заңдарға сәйкес басқа да өкілеттіктерді жүзеге асырады.

Президент функцияларының жүзеге асуы оның жанында орналасқан бірнеше құрылымдардың жүзеге асуына көмектеседі: ҚР Президенті Әкімшілігі, Қауіпсіздік Кеңесі, Істерді басқару, кеңесушілік органдар.

Осылайша, Президент Әкімшілігі ҚР Президентінің конституциялық өкілеттіктерін жүзеге асыру жағдайларын, мемлекет басышысының қызметін қамтамасыз етеді. Бұл атап айтқанда, сыртқы саясат саласындағы Президенттің өкілеттігін жүзеге асыруды қамтамасыз ету; ішкі саясаттың әлеуметтік-экономикалық және басқа бақыттар; мемлекеттің қорғаныссы және қауіпсіздігі; құқықтық саясат, құқық және тәртіп; кадр саясаты

саласында көрсетіледі. Жұмыс Президенттің жарлықтарын, бұйрықтар мен тапсырмаларын орындау бойынша бақылау жүргізілуде.

Президент сондай-ақ, өзіне бағынышты Президентті қорғау қызметі мен Республикалық ұланды жасақтайды.

Президенттің нормативтік-құқықтық актілері. Президенттің қарапайым актілері – республиканың бүкіл аумағында міндетті күші бар Конституция мен заңдардың негізінде және орындауға жататын жарлықтар мен өкімдер (45-б., 1-бөлім). Алайда, жоғарыда атап өткендей, Президент Парламенттің делегациясының негізінде уақытша заңдарды шығаруға құқылы, ал Парламент Президент шұғыл деп мәлімдеген заң жобасын бір айдың ішінде қарастырмаған жағдайда, Президент Парламент тиісті заңды қабылданғанға дейін жарамды болып табылатын, заңдық күші бар Жарлық шығаруға құқылы.

Президентінің бұйрығы Конституцияның, заңдардың және Президенттің жарлықтарының негізінде және орындалуында шығарылады. Тапсырыстар арқылы әкімшілік – басқарушылық, жедел және жеке-дара сипаттағы мәселелердің шешімдері жүзеге асырылады.

Биліктің заң шығарушы тармағы. Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару құрылымындағы маңызды рөл биліктің заң шығарушы тармағы – қызметі ерекше құқықтық нысанда басқарушылық шешімдерді қабылдау болып табылатын Қазақстан Республикасының Парламентіне беріледі. Қазақстан Республикасының 1995 жылғы Конституциясының 50-бабының 1-бөліміне сәйкес, Парламент екі палатадан тұрады: тұрақты негізде жұмыс істейтін Сенат және Мәжіліс. Конституцияда осы органның өкілдігі қағидасына баса назар аударылған. Мәжіліс Қазақстан халқының мүдделерін білдіреді. Сенат жеке әкімшілік-аумақтық бірліктерді білдіреді және осы палатаның қалыптасу үдерістерінде көрініс тапқан аймақтық мүдделер мен пікірлерді, сондай-ақ Мемлекет басшысының пікірін білдіреді. Сонымен қоса Сенат – барлық республиканың мемлекеттік органы. Әр Палатаның депутаттары Қазақстан халқына ант береді.

Құзыреттілік аясында 49-баптың 1-бөлімінде Конституция заң шығару қызметін жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкілді органы ретінде Қазақстан Республикасы Парламентін анықтайды. Демократиялық елдердің парламенттерімен салыстырғанда, бұл сипаттама өте таяз, немесе Парламенттің құзыретін тек заң шығарушылық қызметке әкеледі. Шын мәнінде, қазақстандық Парламенттің құзыреті Конституцияның басқа ережелері көрсеткендей, заң шығарушылықпен шектелмейді.

Конституцияда Парламенттің құзыретін құрайтын мәселелердің төрт тобы анықталды: палаталардың бірлескен отырысында жүзеге асырылатын Парламенттің құзыреті (53-бап); мәселелердің бірінші Мәжілісте, ал содан кейін Сенатта жүйелі түрде қаралуы арқылы палаталардың бөлек отырыстары арқылы жүзеге асатын Парламент құзыреті (54-бап); Парламенттің әр палатасының ерекше қарауын қажет ететін сұрақтар

(55,56-баптар); басқа палатаның (өнер. 57) қатысуынсыз палаталарының әрқайсысының дербес қызметі (57-бап) [20].

ҚР Парламенті, ҚР заңнамасын ескере отырып, мемлекеттік органдардың қызметінің құқықтық негізін қамтамасыз етеді. Осылайша, Қазақстан Республикасының 1998 жылғы 24 наурыздағы «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Заңына сәйкес заңнамалық актілер тізіміне келесілер жатады: конституциялық заңдар; конституциялық заңдық күші бар Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлықтары; Қазақстан Республикасының кодексі; Қазақстан Республикасының заңдары; заңдық күші бар Президенттің Жарлықтары; Қазақстан Республикасы Парламентінің қаулылары, Парламент Сенаты мен Мәжілісінің қаулылары.

Қазақстан Республикасының Конституциясына (62-бап) сәйкес Парламент республиканың бүкіл аумағында міндетті күші бар актілерді, Парламент қаулыларын, Сенат пен Мәжіліс қаулыларын заңдар түріндегі қабылдайды. Заңдар Қазақстан Республикасының Президенті қол қойғаннан кейін күшіне енеді. Заңдар, Парламент пен оның Палаталарының қаулылары Конституцияға қайшы келмеуі тиіс, ал Парламент пен оның палаталарының қаулылары заңдарға қайшы келмеуі тиіс [24].

Құқықтық ғалым-құқықтанушылардың айтуынша, заңдардың басқа да заң асті актілерге үстемдігі берілген талаптың, заңдылық принципінің мәнін білдіреді. Мемлекеттік шешімдерге қолданылуына қатысты, бұл төменгі деңгейдегі нормативтік құқықтық актілердің әрқайсысының жоғары деңгейдегі нормативтік құқықтық актілерге, сайып келгенде, Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңдарына қайшы келе алатындығын білдіреді.

Мемлекеттік басқару құрылымындағы сот жүйесі. 1995 жылғы Конституцияның 75-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасында сот төрелігін тек сот жүзеге асырады. Сот билігі азаматтық, қылмыстық және сот жүргізудің басқа да нормативтік нысандары арқылы жүзеге асырылады. Заңда көзделген жағдайларда қылмыстық сот ісін жүргізу алқабилердің қатысуымен жүзеге асырылады.

Республика соттары Республиканың Жоғарғы Соты және заңмен бекітілген Республиканың жергілікті және басқа соттары болып табылады. Республикасының сот жүйесі Конституциямен және конституциялық заңмен белгіленгенеді. Қандай да бір атаумен арнаулы және төтенше соттарды құруға жол берілмейді.

Республика соттарының жүйесін заңмен белгіленген Республиканың Жоғарғы Соты және Республиканың жергілікті соттары құрайды. Алайда, бұған қарамастан, жалпы саны республика Президентімен, ал әрбір әскери соттарының сот төрешісінің саны әділет министрімен орнатылатын Республиканың Әскери соты және әскери бірлестіктердің (әскер, бірлестіктер, гарнизондар) әскери соттары жұмыс істейді.

Барлық соттардың ішінде Конституция тек Жоғарғы Соттың міндеттерін анықтайды. 81-бапқа сәйкес, Қазақстан Республикасының

Жоғарғы Соты олардың заңда көзделген қызметін қадағалауды жүргізу нысандарында жүзеге асыратын жіне сот тәжірибесі мәселелері бойынша түсіндірме беретін жергілікті және басқа соттардың қарамағындағы азаматтық, қылмыстық және басқа да істер бойынша жоғары сот органы болып табылады. Жоғарғы Соттың Төрағасы, Жоғарғы Сот судьяларының төрағалары мен алқабилер өкілдері республиканың Жоғары Сот Кеңесінің ұсынысына негізделген Президенттің ұсынымы бойынша Сенат тарапынан сайланады.

Облыстық және оған теңестірілген соттардың төрағаларын, осы соттардың төрағалары мен алқабилерін Жоғары Сот Кеңесінің ұсынысы бойынша Президент тағайындайды. Басқа соттардың төрағалары мен судьяларын Әділет біліктілік алқасының ұсынысының негізінде Әділет министрінің ұсынысы бойынша Президент тағайындайды тиіс.

Республиканың Жоғары Сот Кеңесі - ҚР Президенті жанындағы консультативтік-кеңесші органдардың бірі. Кеңесті Президент тағайындайтын төраға басқарады. Кеңестік құрамына Конституциялық Кеңестің Төрағасы, Жоғарғы Соттың төрағасы, Бас прокурор, әділет министрі, Сенатпен өзінің құрамынан делегацияланған екі депутат, Жоғарғы сотпен сайланған 6 сот- Жоғарғы соттың екі сот төрешісі, екеуі – облыстық деңгейдегі соттар, екеуі – аудандық деңгейдегі соттар, сонымен қатар, Кеңестің екі мүшесін Президент тағайындайды.

Қазақстан Республикасының прокуратурасы мемлекет атынан, заңдардың, Қазақстан Республикасы Президентінің жарлықтары мен республика аумағында өзге де нормативтік құқықтық актілердің, жедел-ізвестіру, тергеу мен анықтау қызметінің заңдылығының, әкімшілік және атқарушы өндірістің, кез келген заң бұзушылықты анықтау және жою үшін шаралар қабылдаудың дәл және біркелкі қолданылуын жоғары қадағалауды жүзеге асырады, Конституция мен республика заңдарына қайшы келетін заңдар мен басқа құқықтық актілерге шағымданады, сотта мемлекеттің мүддесін білдіреді, және де заңмен белгіленген тәртіппен пен шекте, қылмыстық қудалауды жүзеге асырады.

Прокуратура төменгі прокурордың жоғары тұрған прокурорларға және Бас прокурорға бағыныштылығы арқылы органдар мен мекемелердің бірыңғай орталықтандырылған жүйесі болып табылады. Ол өзінің қызметін басқа мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдардан, саяси партиялар мен басқа да қоғамдық бірлестіктерден тәуелсіз жалғастырады және Республика Президентіне ғана есеп береді.

Конституциялық Кеңес. Осы органның мәртебесі Конституциямен және 1995 жылғы 29 желтоқсандағы «Конституциялық Кеңес туралы» конституциялық заң күші бар Президентінің Жарлығымен реттеледі. ҚР Конституциясының 72-бабына сәйкес, Конституциялық кеңес:

- дау туған жағдайда Республикасы Президентінің, Парламент депутаттарының сайлауын өткізудің дұрыстығы мен республикалық референдум өткізу туралы мәселені шешеді;

- Парламент қабылдаған заңдардың Республика Конституциясына сәйкестігін Президенті қол қойғанға дейін қарайды;
- Конституцияның нормаларына ресми түсіндірме береді;
- Ауру бойынша және қызметтен өзінің бас тартуы салдарынан Президентті мерзімінен бұрын лауазымынан босату үшін белгіленген конституциялық рәсімдердің сақталуы туралы қорытынды береді.

Егер сот қолданылуға тиісті заң немесе өзге де нормативтік құқықтық акт Конституциямен баянды етілген адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарына нұқсан келтірді деп тапса, Конституциялық кеңес қолданылуға тиісті нормативтік құқықтық актілердің Конституцияға сәйкестігін тексеру туралы өтініштерін қарастырады (72-б., 2-б., 78-б.). Конституцияның 53-бабының 11-тармағына сәйкес, Конституциялық Кеңес республикадағы конституциялық заңдылықтың ахуалы бойынша Парламентке жыл сайын Жолдаулар жібереді.

Дауыс беру құқығы және Қазақстан Республикасының сайлау жүйесі. Демократиялық мемлекеттің маңызды элементі Қазақстанда «Қазақстан Республикасындағы сайлау туралы» Заңмен реттелетін азаматтардың сайлау құқықтары болып табылады. Берілген Заңға сәйкес, Президент, Парламент Мәжілісі мен мәслихаттардың депутаттарының, Республиканың жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мүшелері мен басқа да органдарының сайлаулары жасырын дауыс беру арқылы жалпыға бірдей, тең және тікелей сайлау құқығы негізінде жүргізіледі.

Сайлауға азаматтардың қатысуы ерікті болып табылады, сондай-ақ азаматтардың сайлауға қатысу құқығы 18 жасқа толғаннан кейін орнатылады. Сайлауға дайындық және өткізу жұмыстарын ұйымдастыратын Мемлекеттік сайлау органы Сайлау комиссиялары болып табылады. Мемлекеттік органдардың бірыңғай жүйесін Қазақстан Республикасының Орталық сайлау комиссиясы, аумақтық сайлау комиссиялары, округтік сайлау комиссиялары, учаскелік сайлау комиссиялары құрайды. Сайлау комиссиясының мерзімі 5 жыл. Аумақтық, округтік және учаскелік сайлау комиссияларын тиісті мәслихаттар сайлайды.

Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару құрылымындағы атқарушы органдар. Қазақстанда атқарушы органдарға Үкімет, орталық және жергілікті атқарушы органдар жатады. Қазақстан Республикасының ең жоғары атқарушы орган Үкімет болып табылады.

64-бапқа сәйкес, Үкімет атқарушы билікті жүзеге асырады, атқарушы органдардың жүйесін басқарады және олардың қызметіне басшылық жасайды. Үкімет алқалы орган болып табылады және өзінің барлық қызметі үшін Қазақстан Республикасы Президентінің, ал Конституцияда көзделген жағдайларда Парламент Мәжілісі мен Парламент алдында жауапты. Үкімет мүшелері Конституцияның 57-бабының 6-тармағында көзделген жағдайларда Парламент палаталарына есепті болып табылады. Үкіметтің

құзыреті, ұйымдастыру тәртібі мен қызметі конституциялық заңмен айқындалады [28].

Үкімет Конституцияда қарастырылған тәртіпте Қазақстан Республикасының Президенті тарапынан жасақталады. Үкіметтің құрамына Үкімет мүшелері кіреді: ҚР Премьер-Министрі, оның орынбасарлары, министрлер және Республиканың өзге де лауазымды адамдары. Үкіметтің құрылымы мен құрамы туралы ұсыныстар тағайындалғаннан кейінгі он күн мерзім ішінде Қазақстан Республикасы Президентінің, Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің қарауына ұсынылады. Үкімет мүшелері Қазақстан халқы мен Президентке ант береді.

Үкімет Президент өкілдігінің мерзімінде жұмыс істейді және Қазақстан Республикасының жаңадан сайланған Президентінің алдында өз өкілеттігін шығарады. Республиканың Үкіметі Қазақстан Республикасы Үкіметінің жаңа құрамы бекітілгенге дейін өзінің міндеттерін атқарады.

Конституцияның 66-бабына сәйкес, Қазақстан Республикасының Үкіметі:

1) мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатының, оның қорғаныс қабілетінің, қауіпсіздігінің, қоғамдық тәртіпті қамтамасыз етудің негізгі бағыттарын әзірлейді және олардың жүзеге асырылуын ұйымдастырады;

2) Парламентке республикалық бюджетті және оның атқарылуы туралы есепті ұсынады, бюджеттің атқарылуын қамтамасыз етеді;

3) Мәжіліске заң жобаларын енгізеді және заңдардың орындалуын қамтамасыз етеді;

4) мемлекеттік меншікті басқаруды ұйымдастырады;

5) Республиканың сыртқы саясатын жүргізу жөнінде шаралар әзірлейді;

6) министрліктердің, мемлекеттік комитеттердің, өзге де орталық және жергілікті атқарушы органдардың қызметіне басшылық жасайды;

7) министрліктердің, мемлекеттік комитеттердің, Республиканың өзге де орталық және жергілікті атқарушы органдарының актілерін жояды немесе толық немесе ішінара тоқтата тұрады;

8) Үкіметтің құрамына кірмейтін, Республиканың орталық атқарушы органдарының басшыларын қызметке тағайындайды және қызметтен босатады;

9) Қазақстан Республикасының орталық атқарушы органдардың басшыларын лауазымға бес жыл мерзімге тағайындайды және қызметке босатады;

10) Конституциямен, заңдармен және Президент актілерімен жүктелген өзге де функцияларды орындайды.

Заңнамалық салада Үкіметтің заң шығару бастамасы құқығы бар. Ол Мәжіліске заң жобаларын енгізеді және заңдардың орындалуын қамтамасыз етеді; мемлекеттік кірістердің қысқаруын немесе мемлекеттік шығыстардың ұлғайтуын төмендетуді қарастыратын заң жобалары мәселелері бойынша қорытындылар береді; заң жобаларын енгізу жөніндегі Президент тапсырмаларын орындайды. Сонымен қатар, ол министрліктер,

мемлекеттік комитеттер мен өзге де орталық департаменттер мен жергілікті атқарушы органдардың заңдарды орындауын бақылауды қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік әкімшілік саласында Үкімет министрліктердің, өзге де орталық және жергілікті атқарушы органдардың қызметін бағыттайды, осы органдардың актілерінің күшін жояды не қолданылуын толық немесе ішінара тоқтата тұрады, Үкімет құрамына кірмейтін орталық атқарушы органдардың басшыларын қызметке тағайындайды және қызметтен босатады.

Қазақстан Республикасының Үкіметі өзінің құзыретіндегі мәселелер бойынша Республиканың бүкіл аумағында орындалуға міндетті күші бар қаулыларды шығарады. Үкіметтің қаулылары Конституцияға, заң актілеріне, Республика Президентінің жарлықтары мен өкімдеріне қайшы келмеуі тиіс.

Республиканың Премьер-Министрі Үкіметті басқарады, Үкіметтің қызметін ұйымдастырады және оған басшылық етеді, оның жұмыс істеуі үшін жеке жауап береді. Өзі тағайындалғаннан кейінгі бір ай ішінде, Парламентке Үкіметтің бағдарламасы бойынша баяндама ұсынады, ал кері қайтарған жағдайда екі ай ішінде қайтадан баяндама әзірлейді.

Атқарушы биліктің басшысы ретінде ол Үкіметтің қаулыларына қол қояды, Президентке Үкіметтің негізгі қызмет бағыттары және оның барлық маңызды шешімдері бойынша есеп береді, Үкіметтің қызметін ұйымдастыру және мемлекеттік басқарудың тиісті саласына (аясына) басшылықты, сондай-ақ заңда көзделген дәрежеде салааралық үйлестіруді жүзеге асыратын республиканың орталық атқарушы органы Министрлік болып табылады.

ҚР Президенті Министрлікті құрады, қайта ұйымдастырады және таратады. Министрлерді Президент қызметке тағайындайды және қызметтен босатады. Министрліктердің құқықтық мәртебесі қызметтің қандай да бір саласын реттейтін әр түрлі заңдарда, заңға тәуелді актілерде бекітілген. Вице-министрлер, әдетте Премьер-Министрдің ұсынысы бойынша үкімет тарапынан тағайындалады. Сонымен қатар, министрліктерде шешім қабылдай алатын, министр берген тапсырмаларды орындайтын кеңес берушілік және кеңесушіліу бөлімшелер құрылады.

«Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» Заңына енген елеулі өзгеріс - барлық министрліктерде «Жауапты хатшы» лауазымының енгізілуі. Лауазымы бойынша ол бірінші вице-министрге теңестіріледі. Жауапты хатшы президентке, үкімет басшысына және тиісті бөлімнің басшысына тікелей бағынышты.

Оның өкілеттігі үкімет мен министрлік қызметтен кетсе де тоқтатылмайды. Жауапты хатшының енгізілуінде мемлекеттік органның қызметінің те маңызды қырлары жатыр: саясатты іске асыру, қызметті ақпараттық-талдау, ұйымдық-құқықтық, материалдық-техникалық және қаржылық қамсыздандыру. Оның атына тәртіптік, аттестациялық еңбек тәртібінің қызметін, құжат айналымын жалпы басқару бекітілген. Кадр

мәселелері де жауапты хатшының қолында шоғырланған: министрмен келісілгеннен кейін жауапты хатшылар департаменттер мен басқармалардың және жергілікті филиалдарының басшыларын қызметке тағайындау және қызметтен босатады құқығына ие.

Сонымен қатар, «Мемлекеттік қызмет істері туралы» жаңа заңға және мемлекеттік қызметтің жаңа эткалық кодексінің қабылдануына сәйкес, жауапты хатшылар енді жаңадан құрылған институттар – этика бойынша өкілдіктерді басқарады.

Қазіргі уақытта, Министрліктердің құрылымында департаменттер, бас басқармалар (басқармалар), Министрлік қызметінің саласы бойынша жүктелген саланы тікелей басқаруды жүзеге асыратын комитеттер қалыптасып жатыр. Ережеге сәйкес, Министрліктердің қос бағыныштықта болатын аумақтық бөлімшелері бар: министрлікке сәйкес тігінен және жергілікті әкімшілік бойынша көлденеңінен.

Министрліктер өздеріне сеніп тапсырылған басқарманың жағдайы мен оны әрі қарай дамытуға, ғылыми-техникалық прогресс, мемлекеттің осы саланың өнімінің барлық түрлері бойынша қажеттілігінің барынша толық өтелуіне жауапкершілік танытады.

Министрлік тапсырылған салаларды басқарады, олар өз құқықтары шегінде барлық мәселелерді шешу үшін құзыретті, салааралық мәселелерді шешуде басқа министрліктер мен ведомстволармен іскерлік ынтымақтастық пен байланыс орнатуы қажет.

Министрліктер өзінің құзыретінің шегінде заңдар мен жоғарғы мемлекеттік билік пен басқару органдарының басқа да шешімдерінің, Президент Жарлықтарының негізінде және оларды орындау мақсатында, актілер шығарады.

Мемлекеттік органдардың қызметі сыртқы және ішкі болып бөлінетін мемлекеттің негізгі функцияларына сәйкес жүзеге асырылады.

Сыртқы: сыртқы саяси функция, қорғаныс және сыртқы қауіпсіздік, мемлекеттік шекараны күзету, экономикалық ынтымақтастық, ғылыми-техникалық ынтымақтастық, мәдени ынтымақтастық, экология саласындағы ынтымақтастық, қылмысқа және басқаларға қарсы күресте халықаралық ынтымақтастық.

Ішкі функцияларға мыналар жатады: экономикалық, саяси, әлеуметтік функция, ғылыми даму, қаржылық бақылау, құқық қорғау, қоршаған ортаны қорғау, идеологиялық және т.б. Ішкі функциялар мемлекет ішінде орын алған проблемаларды шешуге бағытталған.

Жоғарыда аталған функциялардың негізінде, Қазақстан Республикасының орталық атқарушы органдары саяси, экономикалық, құқықтық және құқық қорғау, әлеуметтік және салааралық жалпыхалықтық органдар болып бөлінеді.

Қазақстан Республикасының орталық атқарушы органдары тұрақты немесе уақытша болуы мүмкін белгілі бір қажеттілік пен мемлекеттің функцияларының объективті жағдайларының негізінде құрылады.

Осылайша, мемлекет жүзеге асыратын тұрақты функциялар оның дамуының барлық кезеңдерінде жүйелі болып табылады, ҚР Үкіметінің құрамында саяси, экономикалық, әлеуметтік, қорғаныс функцияларымен айналысқанды талап ететін бөлімдердің болуын талап етеді.

Бақылау сұрақтары.

- 1. Мемлекеттің басқару формалары бойынша типологиясы.*
- 2. Мемлекеттік басқару және саяси тәртіп.*
- 3. Мемлекеттің федеративті және біртекті құрылысының ерекшеліктері.*
- 4. Мемлекеттік егемендік.*
- 5. Мемлекеттің құрылуы және қоғамның ұйымдастырылуындағы ұлттық компонент.*
- 6. Мемлекеттік басқарудың авторитарный және демократиялық үлгілері.*
- 7. Билік және басқару субъектілерінің құрылымы.*
- 8. Шет елдердегі билік және басқару құрылымының айырықша белгілері.*
- 9. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару жүйесі: мемлекеттік органдардың мазмұны және бөлу сұлбалары мен олардың функционалды міндеттері.*

3 тарау. Мемлекеттік басқарудың функционалды және экономикалық аспектілері

3.1. Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық-функционалды құрылымы

3.2. Мемлекеттік басқарудың негізгі принциптері

3.3. Мемлекеттік басқарудың экономикалық аспектілері

3.1. Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық-функционалды құрылымы

Мемлекеттік басқару жүйесі кез келген әлеуметтік ұйымдастырылған білім ретінде ерекше қасиеттерге ие функционалды байланыстармен біріктірілген кіші жүйелерден (элементтерден) тұрады, осыған орай ұйым құрылымында өз орнын табады.

Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық-функционалды құрылымы белгілі бір ұйымдастырылған, функционалды өзара байланысқан жүйетүзетін элементтер (құрылымдық бөлшектерден) құрамынан тұрады: басқару жүйесінің олардың тікелей және көлденең байланыстағы, ұйымдастырушылық өзара әрекеттестік пен бірлесе бағынудағы қызмет етуін қамтамасыз ететін мемлекеттік институттар. Ол ұйымдастырушылық-функционалды тұрақтылық факторларымен белгіленеді: мақсаттар мен принциптердің кіші жүйелері; құзыреттерді шектеу, басқару субъектілері мен объектілері арасындағы функциялар мен өкілеттіктердің бөлінуі; қолданылатын басқару формаларының, әдістерінің, құралдары мен ресурстарының кіші жүйелері.

Басқарудың ұйымдастырушылық-функционалды құрылымының құрылуы оның мақсаттарын белгілеуден басталады. Мемлекеттік басқару мақсаты оны дамытудың белгіленген перспективаларына сәйкес қоғам және мемлекет жағдайының белгілі бір деңгейге жетуінің оңтайлы шарттарын жасауда.

Мемлекет мақсаттары алуан түрлілігімен ерекшеленеді. Алайда басты мақсаты ретінде өз мемлекетіндегі азаматтардың (подданных) әл-ауқатын формалды, демагогиялық түрде алға қоймаған бір де бір саяси тәртіп жоқ.

Негізгі және қамтамасыз етуші мақсаттардың іске асырылуына қарай мемлекеттің жүйе ретіндегі тұтастығын, динамизмін және сенімді басқарылуын қамтамасыз етуге шақыратын жанама мақсаттардың үлкен алуан түрлілігі туындайды.

Мемлекеттік басқару мақсаттарының құрылымын қалыптастыру, оларды қатаң иерархиялық тәртіпте орналастыру, әр түрлі мазмұндағы мақсаттар арасындағы байланысты, олардың логикасын және негізгі мақсатқа жетудегі өзара түйінін қадағалау, «мақсаттар ағашы/діңі/древу» деген атауға ие болған тәсілді қабылдауға мүмкіндік береді. Мемлекеттік басқарудағы мақсаттар ағашы түрлі мазмұндағы (әлеуметтік, саяси,

экономикалық, рухани және т.б.) көптеген мақсаттар мен кіші мақсаттардың өзара байланысын, белгіленген бағыттағы сапалы өзгерістерге жету үшін келісілуін қамтамасыз ететін мемлекеттік даму бағдарламасының мақсаттар құрылымын қалыптастыру тәсілі болып табылады.

Мақсаттар ағашы иерархиялық құрылымға ие. Онда жалпы мемлекеттік басқару стратегиясы ұсынылған, ол оған жүйелі-ұйымдасқан сипат береді.

Мақсаттар ағашын құру – негізінде идеологиялық және саяси ауыртпалығы жоқ техникалық-әдістемелік тәсіл болғанымен, «діңгек», «бұтақ», «бояу» және басқа да ағаш элементтерінен тұратын элементтер жиынтығы мемлекеттің сипаты, оның мақсаттарының әлеуметтік бағдары, олардың артықшылықтары және жету құралдары туралы толық түсінік береді. Мемлекеттік басқарудың мақсаттар жүйесін «тамырымен» (коммуникация құралдарымен) «топыраққа» (әлеумет) кететін ағаш түрінде қыну идеясы кездейсоқ туындаған жоқ. Шын мәнінде, тіршілік, даму және қызмет ету, тіршілік ету шарттарына бейімделу тұрғысынан алғанда қоғам, мемлекет тірі ағзадан ерекшеленбейді. Екеуі де – жүйелер теориясының категорияларымен сипатталатын процесстер жасалатын жүйелер.

Мемлекеттік басқарудың мақсаттар ағашын қалыптастыруда басқару субъекті қоғамның, әлеуметтік топтардың, мемлекет азаматтарының қажеттіліктері және мүдделері, яғни мемлекеттік басқарудағы қоғамның мұқтаждықтары туралы түпкілікті ақпаратқа ие болуы керек. Ол материалдық, қаржылық, интеллектуалдық, ұйымдастырушылық мүмкіндіктер, құқықтық қамсыздандыру және т.б. тұратын ресурстық база жөнінде айқын түсінікке ие болуы керек. Бұл мүмкіндігінше басқару мақсаттарын белгілеуде субъективизм элементін азайтуға әкелуі қажет.

Мемлекеттік басқару мақсаттарының *шарттылығы және негізділігі* көптеген параметрлермен белгіленеді: қоғамдық қатынастар сипатымен, реформалар жасаумен, стратегиялық міндеттерді шешумен, қоғамдық дамыту заңдылықтарымен, тарихи тәжірбиемен, табиғи және адами ресурстармен, демократизммен, құқықтық заңдылығымен, рухани құндылықтармен, мәдени дәстүрлермен, интеллектуалдық әлеуетімен, ұлттық сипатымен және т.б.. Осы ретте *қоғамдық даму заңдылықтары* және тенденциялары, сондай-ақ елдің *тарихи тәжірбиесі* ескерілуі қажет.

Демократия және нарықтық қатынастарды бекіту кез келген жағдайда өткізілмеуі керек. Реформалар халықтың мүдделері мен армандарына қарама-қайшы келмеуі тиіс, адамдар реформаторлардан теріс айналады. Реформалар халықтың көпшілігі олардың өмірлік қажеттілігін түсінген кезде ғана толықтай өнімді болмақ.

Кез келген мақсатқа егер ол шынайы болса, егер оған жету үшін *табиғи және адами ресурстармен* қамтамасыз етілсе ғана қол жеткізу мүмкін. Олардың екеуі де сарқыланынын да ескерген жөн. Біріншісінің сарқылуы заңды және қарқынды ғылыми-техникалық ілгерілеу кезінде айтарлықтай тез және қайтарымсыз жүреді.

Мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру және қызмет етуі, мақсатты тұжырымдауды қалыптастыру және жүзеге асыру тұрғысынан *демократия* үлкен әлеуетке ие.

Демократия жағдайындағы мемлекеттік басқару мақсаттары азаматтық қоғам тарапынан сенімді қолдауға ие болады. *Азаматтық қоғам* үлкен демократиялық әлеуетке ие және демократия өмір сүре алатын және дамитын қоректік орта болып табылады. Демократия және дамыған азаматтық қоғам жағдайында халық мемлекеттік басқару мақсаттарын қалыптастыру субъекті болады, ол осы мақсаттарға сене бастайды, мемлекет саясатына өзінің қатысы бар екенін шынайы сезеді, азаматтық жауапкершілік сезімі пайда болады.

Мемлекеттік басқарудағы мақсатты тұжырымдаудың маңызды шарты ұйым болып табылады. Ұйымның көмегімен мемлекеттік басқару мақсаттарын реттеу және оң оңтайландыру, және оған жету үшін адамдардың бірігуі және топтануы жүреді.

Мемлекеттік басқару мақсаттарын белгілеу кезінде адамзат жинаған интеллектуалдық қорға сондай-ақ қоғамның *рухани құндылықтарына*, нақты мемлекеттің *мәдени дәстүрлеріне* сенім арту қажет.

Мемлекеттік басқару мақсаттарын қалыптастыруда оларға жетудің сәйкес құралдардың болуынан бастау алуы қажет.

Мемлекеттік басқару мақсаттарын құрылымдауда мемлекеттің жүйе ретіндегі тарихи процесс логикасына неізделу керек, онда бұрынғы мақсат келесіні анықтайды.

Мемлекеттің жалпы анықтауыш мақсатымен қоса басқа да аса маңызды мақсаттарды алға қоюы табиғи нәрсе, бірақ олардың бәрі негізгі мақсатты дамыту және толықтыруға үндейді. Осылайша, мемлекеттік басқаруды негізгі түрлерінің тізбегін атап өтуге болады: қоғамдық - саяси –әлеуметтік-рухани – экономикалық-ұйымдастырушылық – қызметтік-психологиялық-ақпараттық –түсіндірмелік.

Қоғамдық-саяси даму мақсаттары ерекше мәнге ие. Онда мемлекеттік бағамның ұзақ мерзімді болашаққа арналған жалпы бағыттылығы көрсетілген.

Әлеуметтік даму мақсаттары мемлекеттің қоғамдық-саяси бағамымен белгіленеді.

Мемлекеттік басқарудың аса шетін саласы *қоғамның рухани өмірі* болып табылады.

Экономикалық саладағы мемлекеттік басқару мақсаттары елдің экономикалық дамуының ұзақ мерзімді стратегиясын анықтау, азаматтардың материалдық әл-ауқатының шынайы және тұрақты өсуін қамтамасыз ету үшін оның іске асырылуына оңтайлы жағдайлар жасау болып табылады.

Өндірістік процесстерді басқару саласындағы мемлекеттің мақсаттары басқарылатын объектілердің шаруашылық өзіндік қызметін және жоғары

белсенділігін қамтамасыз ету, олардың ішкі және халықаралық бәсекелестік жағдайында әрекет ете білуі болмақ.

Мемлекеттік басқарудың *ұйымдастырушылық* мақсаттары басқару субъектісінің басқару объектісіне тиісті әсер етуін қамтамасыз етуге қабілетті функционалды және ұйымдастыру құрылымдарының жүйелерін құрудан, оларды институттандырудан тұрады.

Қызметтік-праксиологиялық мақсаттар адами фактордың оңтайлануын және оның тиімділігі тұрғысынан мүлтіксіз қызметіне ең көп жақындауының негізінде барлық құрылымдар мен басқарылатын жүйенің барлық құрамдас бөліктерінің қызметін нақтылауды топшылайды.

Мемлекеттік басқарудың *ақпараттық мақсаттары* басқару объектісіне басқарушы ықпалдың жедел түзетілуі үшін басқарылатын жүйенің жағдайы туралы ақпараттың оңтайлы көлемін және сенімділігін қамтамасыз етуге шақыратын басқару субъектісі және объектісі арасындағы тікелей және кері байланыс арқылы әлеуметтік коммуникацияларды орнатуды бағамдайды.

Бұл шартсыз дұрыс шешімдер қабылдау мүлдем мүмкін болмайды.

Ақпараттық мақсаттарға тығыз байланыстысы *түсіндірмелік мақсаттар*, олардың мемлекеттік басқаруда маңызды роле ие, себебі мемлекеттің азаматтары мемлекет қандай міндеттерді атқаратынын, билік органдары қандай да бір, оның ішінде танылмаған шешімдерді қабылдауда қандай себептерді жетекшілікке алатынын анық білуі керек.

Мемлекеттік басқару мақсаттары мемлекеттің қоғамдық функцияларының іске асырылуын көдейтін мақсаттардан қалыптастырылады. Негізгі *стратегиялық мақсат*, мемлекеттік саясаттың қалған мемлекеттік басқару мақсаттары тарайтын өзегі, діңгегі тарау басында белгіленген конституциялық мақсат адамның лайықты өмір сүруін және еркін дамуын қамтамасыз ететін жағдайлар жасау болмақ.

Стратегиялық мақсаттарға қол жеткізу кезеңдерге бөлінеді, сол уақыт ішінде өзгермелі себептерді және белгілі бір ресурстардың болуын ескере отырып өз кезегінде көптеген мақсаттарға немесе жеке сипатқа ие блоктарға бөлшектенуі мүмкін жедел мақсаттар алға қойылады.

Стратегиялық нысаналы мақсаттарға жету бағыты бойынша қозғалыстарды түзету тактикалық мақсаттар арқылы жүзеге асырылады. Соңғылары басқару субъектісінен жоғарғы басқарушылық шеберлікті, болып жатқан жағдайларға жылдам жауап қайтару қабілеттілігін талап етеді. Сондықтан тактикалық мақсаттар *қамсыздандырушы* деп те аталады.

Мемлекеттік басқару мақсаттары басқа да негіздемелеріне қарай да салалануы мүмкін.

Мәселен, көлеміне қарай олар жалпы және жеке болуы мүмкін. *Жалпылары* мемлекеттік басқарудың барлық кешенін қамтиды. *Жекелері* – жекелеен кіші жүйелерді қамтиды.

Мемлекеттік басқару мақсаттарының нәтижелеріне қарай *соңғы* және *аралық* болуы мүмкін. Уақытына қарай олар *перспективалы* (алыс, жақын)

немесе *тікелей* болуы мүмкін. Негізгі мақсаттарға қатынасына қарай жанама (екінші) болуы мүмкін, олар көбінесе негізі мақсаттарға жету кезіндегі түрлі кедергілерді еңсерумен байланысты болады.

3.2. Мемлекеттік басқарудың негізгі принциптері

Мемлекеттік басқару мақсаттарын іске асыру мемлекеттік басқару принциптерінен тұратын негізгі ережелерге негізделеді. Принциптер (лат. «principium») – бұл бастапқы, іргелі ережелер, теория мен практикада тексерілген бағдар. Олар адамзат сынамалар және қателер арқылы көптеген ғасырлар бойы жинаған заңдылықтардан, қатынастардан, өзара байланыстардан тұрады.

Өзінің табиғатына қарай принциптер объективті, танымал және функционалды. Адамдардың еркінен тәуелсіз әрекет ететін заңдылықтардан ерекшелігі принциптер айтарлықтай түсінікті және жетімді бола тұра саналы әрекет нәтижесінде іске асырылады. Осыған орай оларға субъективизм элементтерімен жиі салмақ түсіріледі.

Мемлекеттік басқару принциптері – бұл іргелі, ғылыми негізделген және көр бөлігі заңмен бекітілген ережелер, оларға сәйкес мемлекеттік басқару жүйесі құрылады және қызмет етеді.

Ғылымда басқару принциптерін классификациялау мен жүйелендірудің түрлі тәсілдері бар. Мемлекеттік басқару ерекшелігін ескере отырып, басқару принциптерінің көптеген кіші жүйелерін (блоктарды) бөліп көрсетуге болады: жалпы (жалпыжүйелік), ұйымдастырушылық-технологиялық, жеке.

Қоғам жүйе ретінде қарастырылады десек, жалпыжүйелік принциптер блогын әлеуметтік-құндылықты және әлеуметтік-функционалды деп бөлуге болады.

Бірінші кіші топқа жататындары: гуманизм, демократизм, басқарудың әлеуметтік бейімділігі және т.б. Екінші топты түзетіндер: жүйелілік, ғылыми неізділік, объективтілік, құқықтық реттеушілік, заңдылық, федерализм, билікті бөлу, жариялылық, өзін-өзі реттеу, каузалдық (себептілік), толықтырушылық, ақпараттық жеткіліктілік, оңтайлылық (тиімділік), эволюционизм, тікелей және кері байланыстар ықтималдығы және т.б.

Басқарудың жалпыжүйелік принциптері туралы сөз еткенде қоғам жүйе ретінде жүйелер теориясының барлық талаптарына бағынатынын ескергеніміз жөн, алайда адами мақсатты тұжырымдау факторы оны тірі және өлэ табиғаттың барлық басқа жүйелерінен ерекшелендіреді. Қоғамда басқару субъекті, объекті де тең дәрежеде әлеуметтік белсенділікке ие, және басқару субъекті өз қызметіне деген басқару объектісінің жауабымен санаспауы мүмкін емес.

Сондықтан аталған жалпы принциптерді қоғамның барлық салаларын басқаруға, оның ішінде мемлекеттік басқаруға тең дәрежеде қолдануға болады.

Қоғам күрделі жүйе болып табылады, сондықтан құқық бойынша басқарудың жетекші принципі жүйелілік принципі деп есептеуге болады. Қоршаған ортамен өзара әрекеттестігінің сипаттамасы бойынша жүйелер жабық (тұйық) және ашық болады. Сондай-ақ қоғамдар (мемлекеттер) жабық және ашық болуы мүмкін. Алғашқылары басқару субъектісінің еркімен қатаң негізделді, басқару субъекті және объекті арасындағы байланыс олар үшін маңызды мәнге ие емес. Мақсатқа қол жеткізу үшін бұл жүйенің қозғалысын басқару директивті басқару принципі арқылы жүзеге асырылады. Осындай тәсілдің бірі кеңестік жоспарлық жүйе болатын.

Басқару жүйесіндегі орталық буын адамдар болып табылады, демек, заманауи демократиялық құқықтық әлеуметтік мемлекет *гуманизм* (лат. *humanus* – адамгершілікті) принципін жағдайда болуы мүмкін. Оның маңызы мемлекет және оның билік құрылымдарының барлық қызметтерінде адам мүдделерінің бастапқы назарға алынуы болатын. Дәл осы жоғарғы мақсат үшін де мемлекеттік басқару жүзеге асырылады.

Адам – әлеуметтік ағзаның «жасушасы». Сондықтан мемлекеттік басқару мақсаттарына жету үшін *басқарудың әлеуметтік бейімділік* принципін ұстанған маңызды.

Әсіресе соңғы екі жүзжылдықтағы әлемдік тәжірибие экономикалық және әлеуметтік дамуда ең үлкен сәттілікке қол жеткізгендер дамудың демократиялық жолын таңдағандар екенін дәлелдеп берді. Бұл жағдайда *демократизм* принципі басқаруда маңызды ынталандырушының ролін ойнайды.

Басқару процестеріне қатысты алғанда демократизм принципі орталықтандыру элементтерін шығармайды. Әкімшілік және өзін-өзі басқару бастамалар диалектикалық бірлікте болып, бірін-бірі өзара толықтырып отырады.

Мемлекеттік басқару мақсаттарына жетуде, әсіресе экономика саласында индикативті жоспарлау принципіне негізделген директивтік болмаған кезде экономикалық, саяси, құқықтық, әкімшілік және басқа да тетіктерді қолдана отырып қоғам және мемлекетті шынайы мақсаттарға жетуге бейімдейтін жоғарғы тиімділігін көрсетті.

Демократиялық қоғам және мемлекет істерін *құқықтық қамсыздандырусыз* жүзеге асыру мүмкін емес. Осыдан құқықтың негізгі тағайындалуының бірін көруге болады. Мемлекеттік басқару мақсаттарына жету *заңдылық* принциптеріне негізделуі керек.

Мемлекеттік басқару мақсаттарына жетуде *құқықтық реттеушілік* принципі қолданылады. Ең алдымен, ол нормативтік құқықтық актілер иерархиясын, ал федеративтік мемлекетте – федерация субъектілері заңнамасының федералды заңнамаға сәйкес болуын топшылайды.

Әлемдік өркениеттің ұлы жетістігі билікті бөлу принципін ашу болып табылады. Аталған принцип мемлекеттік билік және басқару жүйесінің сенімділігін тудырады, дағдарыс жағдайлары туындаған кезде оларға иімділік және серпінділік береді. Алайда осы принциптің жарамдылығы ол «шығындар және қарсы салмақ» механизміне бекітілгенде ғана толық іске асырылады.

Мемлекеттік басқару жүйесі қызмет етуінің оңтайлылығына қолданыстағы объективті заңнамаларды ұстануды және алға қойылған мақсаттардың оларға жету мүмкіндігінің сәйкестігін ескеруді топшылайтын *объективтілік принципін* ұстанған жағдайда қол жеткізуге болады. Кез келген жүйенің, оның ішінде мемлекеттің алғашқы мақсаты өзінің гомеостазын (грек тілінен homoios — ұқсас, бірдей және stasis - әрекетсіздік, жағдай) сақтап қалу, яғни өзін-өзі сақтау және тепе-теңдікті қалпына келтіру болып табылады. Жүйені басқаруда бұған өзін-өзі реттеу арқылы қол жеткізіледі.

Казуалдық принципі (латын тілінен causalis - себепті, causa - себеп), яғни мемлекеттік басқару теориясындағы себептілік, - қабылданатын шешімдер нәтижесінде болатын әлеуметтік оқиғалардың бір-біріне ықпалының мүмкін шектерін белгілейтін жалпы принциптерінің бірі. Ол мемлекеттік басқару жүйесі түрлерінің және нысандарының жекелеген жағдайлары арасындағы генетикалық байланысты оны жүзеге асыру процессінде білдіреді.

Басқаруға қатысы бар кез келген адам шынайы өмірде үнемі алдын-ала болжанатын заңды құбылыстармен қоса бірін-бірі толықтыратын немесе өзара жоққа шығаратын түрлі күтпеген жағдайларға тап болатынын біледі. Мысал ретінде мемлекет және азаматтық қоғам арасындағы өзара қатынасты айтуға болады. Бұл жағдайда *толықтырушылық* принципі жарамды.

Қоғамның ашықтығы қаншалықты жоғары болса, ондағы демократиялық бастамалар да күшті, ондағы басқару субъекті және объекті арасындағы кері байланыс принципі де үлкен маңызға ие болады.

Кері байланыс принципі ұйымдастыру-технологиялық принциптер тобына енгізілуі мүмкін, бірақ мемлекеттік басқару принциптеріне қолданған кезде оны саяси жүйенің қызмет етуінде маңызды ролге ие болғандықтан базалық ретінде қарастыру заңды.

Кері байланыс принципімен тығыз байланыстысы *ақпараттық жеткіліктілік* принципі. Коммуникациялық процестер қарқындылығы және қоғамдағы ақпараттық ағымдардың көлемі тұрақты өсуде, және осыған орай жүйе элементтерінің байланысы орнатылуда.

Алға қойылған мақсатқа жету басқару субъекті оңтайлылық принципін ұстанған болса сәтті болмақ. Оңтайлылық – көп нәтижеге аз шығындармен қол жеткізу деген пікір бар.

Мемлекеттік басқарудың жаңа және жаңарған тарих кезеңінде өзінің үстемдігін дәлелдеген маңызды принципі *эволюционизм* болып табылады.

Ол басқаруға бірқалыпты, бірізді, жоспарлы, жасампаз сипат береді. Жақсы жоспарланған бағыт болған жағдайдың өзінде де қоғамда көптеген кездейсоқ күлтілдеу (ауытқу) пайда болады, олардың жиналуы бифуркация (латынша *bifurcus* – қосарланған) жағдайына, яғни тармақтануға әкеліп соғады. Нәтижесінде одан әрі дамудың көп нұсқалығы туындайды. Әдетте, іске асырылуы үшін көптеген тарихи мүмкіндіктері бар нұсқа жеңіске жетеді, ол ең жақсысы ғана жеңіске жетеді дегенді білдірмейді. Эволюционизм принципін ұстану бұрын қол жеткізгенге жаңа тарихи кезеңде жасалғанды біріктіре сақтауға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқару теориясы мен практикасында *ықтималдық* принципінің маңызын қайта бағалау мүмкіндігі аз. Тарихи процесс дамуының көп нұсқалылығы өз табиғаты бойынша ықтимал екенін айтып тұр, ол алдын-ала қатаң белгіленбеген және бағдарламаландырылмаған. Қандай да бір басқарушылық шешімдерді қабылдау күтпеген нәтижелерге әкелуі мүмкін. Алайда мемлекеттік даму процесстерін жақсы басқару, оның принциптерін шебер қолдану, мемлекет азаматтарының көпшілігін саяси шығармашылық процесстеріне тарту айтарлықтай деңгейде жағымсыз кездейсоқтықтардың теріс салдарын бәсеңдетуге қабілетті. Осыдан әлеуметтік болжамдау (болжау) принципі туындайды. Бәрінен бұрын ол қате шешім қабылдау қаупін азайтады.

Басқарудың ұйымдастырушылық-технологиялық принциптері блогының негізінде мемлекеттік билік органдарының ұйымдастырушылық-өкімдік және әкімшілік-орындаушылық қызметі іске асырылады.

Еңбекті бөлу принципі тиісті органға немесе лауазымдық тұлғаға белгілі нақты құқықтар мен міндеттер беру, оған алға қойған міндеттерін шешу үшін жауапкершілік жүктеуді білдіреді.

Сатылық принцип басқарудың төменгі құрылымдарының жоғарғылар алдындағы жауапкершілігін білдіреді, әкімшілік сатының әр қызметкері оған сеніп тапсырылған барлық жұмыс және оның қарамағындағылардың қызметі үшін жауап береді. Осылайша, скалярлық (латынша *scalaris* - сатылы) тізбе қалыптасады, олардың буындары сатылы жүйелілікпен бақыланады және қызметі жоғарғы құрылымдармен жедел түзетіледі.

Орталықшылдық және жекеленудің оңтайлы үйлесу принципі екі шектен құтылуға мүмкіндік береді. Бір жағынан, ол өкіметсіздіктен құтылуға мүмкіндік береді, «өзіндік әрекетке» заңды шек қояды, ол ерекше өзекті болмақ, мысалы, федерация субъектілерінің биліктері өзіне тән емес өкілеттіктерді өзіне алуға талпынатын федеративтік қатынастардың қалыптасу кезеңінде. Екінші жағынан, ол орындарда дамудың салауатты бастамалары үшін қажетті жағдайлар жасайды, төменгі құрылымдардың заңды құқықтарын қорғауға кепіл береді.

Федералды, аймақтық және жергілікті басқару принципі айтарлықтай күрделі, және оның әр елге (федерацияға міндетті емес) арналған ерекшелігі бірегей.

Ол басқару пәндері мен өкілеттіктерді жіктеу принципінің сыртқы жағы болып табылады, басқаруды орталықтандыру кезінде бірлікті қамтамасыз етеді, және басқарудың пайда болған деңгейінде туындайтын мәселелерді шешуді тұспалдайтын *субсидиарлық* (латынша *subsidiarily* - резервтік, көмекші) принципімен тығыз байланысты.

Алқалық пен дара басшылықтың үйлесу принципі лауазымдық тұлғалардың жауапкершілік деңгейін арттыруға және түрлі деңгейдегі басқарушы жұмыскерлердің шешімдерін шығаруға мүмкіндік береді.

Ұйғару бірлігі принципі әр нақты жұмыскерге арналған бұйрықтар мен өкімдер бір бастықтан шығатынын білдіреді, ол жеделділікті, жауапкершілікті, нақтылықты, талаптар бірлігін қамтамасыз етеді.

Бір басшы принципі алдыңғы принциппен тікелей байланысты, оның ерекшелігі де төмен тұрған жұмыскердің жоғары тұрған лауазымдық тұлғаға тікелей бағынуын, нұсқауларын орындау және баяндауын қажеттілігінде.

Табыстау принципінің арқасында жлғары тұрған басшыны (жоғары тұрған инстанцияны) күйбең мәселелерді шешуден жеңілдетуге болады, ол оған қарастыларға (төмен тұрған инстанцияларға) жүктеледі және соңғылары жауапты болады.

Басқарудың *көлем* принципінің мәні кез келген жоғары тұрған басшы оған қарасты тұлғалардың белгілі санының қызметіне жауапты болуында.

Мемлекеттік басқарудың мақсаттар ағашымен байланысты ұйымдастырушылық-технологиялық принциптерді олардың тағайындалуына қарай сыныптауға болады. Оларды төрт топқа біріктіруге мүмкіндік беретін әдістемелер бар: құрылымдық-мақсатты, құрылымдық-функционалды, құрылымдық-қйымдастырушылық, құрылымдық-процессуалды.

Құрылымдық-мақсатты принциптерге: келісімділік, қарама-қайшы қлмеушілік, өзара толықтырушылық және мемлекеттік басқару мақсаттарының сатылығы; қол жеткізген нәтижелер алдағы мақсаттар көзіне айналғандағы мақсаттар жиынтығына қол жеткізудегі бірізділік; мемлекеттік органдардың басқару функцияларының олардың орны және мемлекеттік басқарудағы роліне қарай дифференциациялануы жатады.

Құрылымдық-функционалды принциптер мыналардан тұрады: мемлекеттік биліктің тиісті органдарының құзыретіндегі басқару функцияларын құқықтық бекіту; басқару функцияларын шоғырландыру және осы мақсатқа қажетті ресурстарды құзыретті органның қолында басқару объектісінің мүдделері және қажеттіліктерімен бірге ұстау: олардың жұмысында қайталау және параллелизмді болдырмау үшін ұйымдастыру құрылымдарының әрекеттерін аластыру.

Құрылымдық-ұйымдастырушылық принцип дегеніміз мемлекеттік билік жүйесінің бірлігі, оны көлденеңі (заңнамалық, орындаушылық, соттық) бойынша және тігінен бөлу принципінің болуы мемлекеттік басқару процесстерінің тұтасығын, бірлігін және реттілігін; ұйымдастыру

құрылымдарының аумақтық-салалық шарттылығын; алқалығы және бірегейлігінің және т.б. үйлесуін қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік-басқарушылық қызметті ұйымдастыру *құрылымдық-процессуалдық принципке бағынады*: мемлекеттік билік органдарының басқару қызметі элементтерінің (әдістері, формалары және кезеңдері) оның функциялары мен ұйымдастыруға сәйкес келуі; басқару қызметінің нақтылығы және оның нәтижелері үшін жеке жауапкершілік; оңтайлы және тиімді басқару қызметіне ынталандыру.

Мемлекеттік басқару мақсаттарына жету адами фактордың жандануын бағамдайды. Бұған басқарудың жеке принциптері қызмет етеді. Жаппай әлеуметтік белсенділік таныту кезінде жаппай жауапсыздықты тудырған адамдарды «дөңгелектер мен бұрандаларға» айналдыру кеңес қоғамын оның мәні-адамды қайран қалдырған жүйелі дағдарысқа әкеліп соқты. Алайда, жоғарғы даму деңгейіне жеткен елдерде басты міндет шешілген болатын, ол – адам факторын жандандыру және жеке принциптер арқылы стратегиялық мақсаттарға қол жеткізу.

Мемлекеттік басқарудың функциялар, формалар, әдістер және құралдар жүйесі.

Мемлекеттің мақсатты бағыттары қандай және олар қандай принциптермен іске асырылатынына байланысты функциялар жүйесі құрылады, мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын формалар, әдістер және құралдар таңдалады. Олар түрленуі немесе мазмұны жағынан ерекше сипатқа айналуы мүмкін, ол мемлекет дамуының қандай тарихи кезеңінде екеніне және қандай саяси тәртіп мемлекеттік билік сипатын белгілейтініне байланысты.

Мемлекеттік басқару мақсаттарын іске асыру функциялар жүйесі яғни басқару субъектісінің стандартты нормативті реттелетін және осыған уәкілетті мемлекеттік және әлеуметтік институттармен бақыланатын әрекеттерінің өзара байланысты жиынтығы арқылы жүзеге асырылады. Функциялар жүйесінде орындалатын әрекеттердің тағайындалуы және маңыздылығы көрінеді. Мемлекеттік басқару функциялары – мемлекеттік аппараттың (мемлекеттің басқарушы жүйесі немесе оның элементтері) қоғамдық тіршілікті (мемлекет басқаратын объектілер) ояту, бағыттау, ұйымдастыру үшін, оған қойылған мақсаттарға жетуге ықпал ету үшін орындайтын ролі. Мемлекеттік басқару функцияларында осы қызмет түрінің мәні көрініс табады.

Мемлекет біртұтас басқару субъектісі болса, оның жекелеген функциялар арқылы жүзеге асырылатын басқару қызметі мемлекеттік органдардың, буындар мен кіші жүйелер сатысын қамтиды.

Әлеуметтік институт ретіндегі мемлекеттің қоғамдық функциялары оның орындайтын басқару функцияларын іске асыру арқылы саяси жүйенің билік институтына айналады. Өз кезегінде *мемлекеттік басқару функциялары мемлекеттік органдардың басқару функциялары* арқылы іске асырылады. Әсер ету субъекті, көлемі (ауқымы) бойынша, әсер ету

құралдары мен сипаты бойынша басқару объектісіне қарай оларды әлеуметтік-ұйымдастырушылық және ұйымішілік деп бөлуге болады.

Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік-ұйымдастырушылық функциялары мемлекетішілік өмірде болып жатқан қоғамдық процесстердің сан алуандығына бағытталған. Мемлекеттің басқарушылық қызметінің негізгі маңызы осында, оның қоғам алдындағы өз міндеттерін орындау бойынша тағайындалуы іске асырылады.

Мемлекеттік басқарудың ұйымішілік функциялары мемлекеттік аппараттағы барлық құрылымдардың қызметін ұйымдастыруға, реттеуге, белсендіруге, оған айқындылық пен серпінділік беруге бағытталған. Алайда, олардың маңыздылығы қарай ішкі функцияларды іске асыруы қалыптан тыс формалаға айналуы мүмкін, сонда мемлекеттік аппарат қызмет еткендей кейіп танытып, өзіне жұмыс істей бастайды. Бұл көптеген факторларға, оның ішінде шешілетін міндеттердің сипатына және басқару мәдениетінің деңгейіне байланысты.

Бұл функциялар тобының бағыттылығы басқарудың ұйымдастырушылық құрылымының тік және көлденең құрылуымен, сондай-ақ түрлі басқару объектілер қызметінің мақсаттары мен мазмұнына сәйкестендіреді.

Мемлекеттік басқару функциялары қоғамдық қатынастар жүйесіне мазмұны және тереңдігіне қарай әсер етуі бойынша жалпы және арнайы болып бөлінеді.

Мемлекеттік басқарудың жалпы функциялары маңызды сәттерді көрсетеді және оның субъектілері мен объектілерінің кез келген басқарушылық өзара әрекеттестігінде қатысады. Басқару теориясындағы маңызды функциялар төмендегілер: *ұйымдастыру, жоспарлау, болжау, ынталандыру, реттеу, бақылау.*

«Ұйымдастыру» ұғымының екі мағынасы бар: а) саяси, экономикалық, құқықтық, әлеуметтік-психологиялық, техникалық және басқа тәртіптілікті қамтамасыз ететін басқару функциясы; б) нақты, ортақ мақсаттарға қол жеткізген адамдар ұжымы.

Тиісінше реттелген басқаруды ұйымдастыру басқарушы субъектінің материалдық, рухани, интеллектуалдық және басқа резервтерін тәртіпті және оңтайлы қолдану арқылы жүйенің тиімді қызмет етуіне оңтайлы жағдайларды жасайды. Осы ретте мемлекеттік басқару саяси және экономикалық жағдаятты, мемлекет тиісті тарихи кезеңде шешетін міндеттер сипатын, сондай-ақ қоғамның шынайы мүмкіндіктерін ескере отырып жүзеге асырылады.

Мемлекеттік басқарудағы *жоспарлау* функциясы мақсаттарды қою, оларға жетуге қажетті ресурстық шығындарды, тәсілдер мен мерзімді, сондай-ақ жоспарлы тапсырма іске асырылатын басқару объектісінің қызметін кезеңдік бақылаудың формалары мен әдістерін белгілеуде көрініс табады. Жан-жақты мемлекеттік жоспарлаудың кеңестік жоспарлы-

басқарушылық жүйенің бөлшектену кезеңінде қоғамда жоспарлауға қатысты теріс ұғым тудырды.

Жоспарлау болжаумен тығыз байланысты болуы керек. Мемлекеттік басқарудағы болжау функциясы қоғамның болашақтағы дамуы немесе оның нұсқалары, жолдары және қол жеткізу мерзімдері туралы негізделген пікірлер жасаудан тұрады. Болжау стратегиялық басқарушылық шешім қабылдаудың сенімді құралы болып табылады.

Мемлекеттік басқарудағы ғылыми жоспарлаудың маңызды элементі әлеуметтік процесстерді модельдеу болып табылады. Осы мәнмәтінде модельдеу әдісі туралы емес, басқарушы субъектінің қолында сыртқы жағдайларды өзгерту мүмкіндігінің әсерінен жүйені дамытудың түрлі нұсқаларының болуы қажеттілігі туралы айтылып отыр: әлемдік нарық жағдаятының, геосаяси жағдайдың, табиғи, техникалық және басқа катаклизмдердің және т.б. өзгерістері.

Ынталандыруды басқарушылық функция ретінде көбінесе шектеулі, локалды жүйелерге қатысты қарастыру белең алған.

Реттеу заманауи мемлекеттік басқарудың маңызды функциясы болып табылады. Ол кең және тар мағынада қарастырыла алады. Мемлекет заңдарды, заңға тәуелді және сот актілерін шығару арқылы қоғамдық қатынастарға қатысушылардың белгілі жалпы ережелерін белгілейді, яғни оларды нормативті түрде реттейді. Бұл *кең маңызанадағы* мемлекеттік реттеу. Осылайша, қоғамдық қатынастарды мемлекеттік реттеу; түзету және құқықтық ұйғарымның орындалуын бақылау жүзеге асырылады; қоғамдық қатынастарға қатысушылардың қызметі үйлестіріледі, жолданады және ынталандырылады, сондай-ақ олардың заңды құқықтары мен мүдделерін қорғау қамтамасыз етіледі; құрылымдық саясаттағы артықшылықтар және басқа көптегені анықталады.

Тар мағынасындағы мемлекеттік басқару әлеуметтік-саяси, экономикалық және рухани қатынастардың жекелеген жақтарын қамти отырып нақты салалардағы мемлекеттік басқару функциялары ретінде қызмет етеді. Әлеуметтік-экономикалық саладағы мемлекеттік реттеудің негізгі тетіктері: мемлекеттік бюджет, тауарлар мен қызметтерге арналған тапсырыстардың мемлекеттік жүйесі, мемлекеттік салық жүйесі, стандарттар, кедендік тарифтер, баж салықтары, нысаналы бағдарламалары, саланы дамытудағы артықшылықтарды белгілеу, баға саясаты және т.б. болып табылады. Мемлекет ауқымында жекешелендіру немесе мемлекеттендіру саясатын дәрменсіз кәсіпорындардың банкроттық тәртіптемесін қолдана отырып жүргізуде мемлекет өзінің реттеуші ықпалын жүзеге асырады. Мемлекеттің нарықтық процесстерге араласуы *тікелей және жанама реттеу* арқылы жүзеге асырылуы мүмкін.

Мысалы, баға белгілеуді тікелей реттеу, бағаларды лимиттеу және оларды мемлекет бюджеті қаражатынан субсидиялау; жанама –салықтық, инвестициялық және несие саясаты арқылы жеке компанияларға мемлекеттік тапсырыс беру және т.б.

Мемлекеттік басқарудағы *бақылау* функциясын мемлекеттік құрылымдар қызметін реттеу тұрғысынан, сонымен қатар қоғамдық қатынастарды үйлестіру тұрғысынан да қарастыруға болады. Бақылаудың көмегімен басқарылатын жүйедегі берілген параметрлерден ауытқулар анықталады және оны сәйкестік жағдайына келтіру үшін шаралар қолданылады.

Бақылау осы арқылы қадағалаушы ауытқылуарды белгілейтін және тиісті инстанцияларға ақпарат беретін, басқару шешімдерін қабылдауға құзыретті қадағалаудан ерекшеленеді.

Мемлекеттік басқарудың айырықша функциялары мемлекет атынан оның құзыретін іске асыра отырып, әрекет етуді қажет ететін жағдайларда туындайтын барлық әр алуандықта нақты көрінеді. Олардың қатарына құқық қолдану, сайлау және референдумдар өткізу, мемлекеттік статистикалық есепке алу (халық санағы), қызмет түрлерін лицензиялау, ерекше құқықтық тәртіптерді реттеу (президенттік басқару, төтенше жағдайларды, бос экономикалық аймақтарды) және басқа функцияларды жатқызуға болады.

3.3. Мемлекеттік басқарудың экономикалық аспектілері

Экономика саласындағы мемлекеттік басқарудың негізгі мақсаты елді дамытудың ұзақмерзімді стратегиясын белгілеу, азаматтардың материалдық әл-ауқатының өсуіне арналған нақты жағдайлар саласын құру болып табылады.

Экономиканы мемлекеттік басқарудың «мақсаттар ағашы» болады. Бұл ағаштың «бұтақтары»:

1. Нарықты реттеу.
2. Макроэкономикалық дамудың артықшылықтарын белгілеу.
3. Бәсекелес механизмді қорғау.
4. Кірістерді қайта бөлу және әлеуметтік қорғау жүйесін құру.
5. Экономикалық құқық тәртібін қамтамасыз ету.

Кейбір экономист-ғалымдар бұл мақсаттарды үш көрсеткішке дейін түсіреді:

1. Экономикалық өсуді және тиімді өндірісті қамтамасыз ету;
2. Экономикалық тұрақтылықты қамтамасыз ету;
3. Экономикалық және әлеуметтік әділдікті қамтамасыз ету [29].

Алайда, дұрыс қойылған мақсаттардың өзі тек адекватты құралдар және оларды іске асыру әдістерін қолдану жағдайында ғана сәтті іске асырылуы мүмкін. Әйтпесе тыңғылықты қойылған мақсаттар да іске асыру процессінде бұрмалануы мүмкін.

Мемлекеттік басқару бағытталған экономикалық мақсаттар қай тарихи кезеңде қандай себептерден болуына байланысты:

- экономиканың жалпы даму деңгейі;
- оның құрылымы;

- еңбекті халықаралық бөлуге енгізу шаралары.

Батыс Еуропа және Солтүстік Американың дамыған өркениетті мемлекеттерінің экономикалық мақсаттарының классикалық жиынтығына төмендегілер енгізілген:

- тұрақты экономикалық өсу;
- халықтың толық жұмыспен қамтылуы;
- экономикалық тиімділікке қол жеткізу;
- кірістерді әділ бөлу;
- сауда теңгерімі;
- экономикалық қамсыздық.

Басқарудың кез келген ілгерілігін қарастыруда негізгі басқару әсерінің субъектілері және объектілері мәселесі болып табылады.

Мемлекеттік басқарудың экономикалық аспектіні қарастыруда әлеуметтік топтардан тұратын, бір-бірінен мүліктік жағдайымен, кірістерімен, қызмет түрлерімен және т.б. ерекшеленетін шаруашылық мүдделердің иелерін анықтау қажет.

Бұл жалдамалы жұмыскерлер және қожайындар, фермерлер және жер иеленушілер, кәсіпкерлер, еркін мамандықтағы тұлғалар, мемлекеттік қызметкерлер және т.б.

Шаруашылық мүдделерді білдірушілерге түрлі бірлестіктер және ассоциациялар иелері, олардың ішіндегі ең мықтылары –кәсіподақтар және кәсіпкерлердің одақтары жатады.

Шаруашылық мүдделерді орындаушылар заң шығарушы, атқарушы және сот билігі органдары, сондай-ақ Ұлттық банк. Олар Экономиканы мемлекеттік басқару субъектілері болып табылады.

Экономиканы мемлекеттік басқару объектілері – бұл салалар, аймақтар, ал жалпы түсінікте – бұл автоматты шешілу формасына ие бола алмайтын қарама-қайшылықтар мен проблемалар туындайтын елдің әлеуметтік-экономикалық бөлігіндегі жағдайлар.

Ресейлік экономист-ғалым Ю.А. Тихомиров объектіні «басқару жүйесінің жалпы мақсаттарына қол жеткізу үшін субъектінің әсерімен қызмет ететін құрылымданған әлеуметтік қоғам» ретінде қарастырады[30].

Осы анықтамадан экономиканы басқарудың негізгі объектілеріне төмендегілерді жатқызуға болады деген қорытынды жасауға болады:

- экономикалық цикл;
- түрлі деңгейдегі шаруашылық құрылымы;
- капиталды жинау шарты;
- жұмыспен қамту;
- бағалар;
- ғылыми-техникалық ілгерілеу;
- бәсекелестік шарттары;
- әлеуметтік қатынастар және әлеуметтік қамсыздандыру;
- мамандарды даярлау және қайта даярлау;
- қоршаған орта;

- сыртқы экономикалық байланыстар.

Мемлекеттің ролі реттемелерден ғана тұрмай, дағдарыс кезінде (ағымдағы сәтте Қазақстан Республикасы үшін өзекті болып отырған) нарық субъектілеріне көмектесуден, жаңа экономикалық тәртіпке бейімделуден, қалыпсыз жағдайларға бейімделуден, экономикалық тәртіпті қалыптастырудан тұруы қажет.

Заманауи индустриалды дамыған елдер үшін әрқайсысының өз ерекшелігі бар азаматтық қоғам, өндірістік-шаруашылық және экономикалық-саяси жүйелер арасында нақты шектеулердің болуы тән. Ресейлік экономист-ғалым Н.Г.Солодкованың пікірінше мемлекет экономика сласындағы бірнеше бағыттарда әрекет етеді:

1. Экономикалық қызмет инфрақұрылымын және ортасын құрады;
2. Экономикалық қызметтің негізгі нормалары мен ережелерін қамтамасыз ететін институтционалды құрылымды қалыптастырады;
3. Жағымды әлеуметтік ортаны құрады;
4. Дамудың осы кезеңіндегі ішкі және сыртқы факторларды қалыптастыруға байланысты экономикалық дамудың артықшылықты бағыттарын белгілейтін экономикалық саясатты дайындайды;
5. Экономикалық қызметтің негізгі субъекті ретінде өз стратегиясы мен нарықтағы тактикасын белгілейді және дамытады;
6. Мемлекеттік тапсырыс ережелерін белгілейді және мемлекеттік сатып алуларды жүзеге асырады.

Мемлекет өзінің экономикалық саясатының мақсаттарын іске асыру үшін экономиканы мемлекеттік басқарудың түрлі әдістерін және құралдарын қолданады.

Оларды топтауға және мемлекеттік реттеудің кейбір әмбебап түрлеріне бөлуге болады:

- әкімшілік (тыйымдар, рұқсаттар, мәжбүрлеулер);
- экономикалық (ақшалай-несиелік, бюджеттік, салықтық саясат, мемлекеттік экономикалық бағдарламалау және болжау);
- құқықтық (шаруашылық қызметті реттейтін нормативтік құқықтық актілерді дайындау және қабылдау);
- әлеуметтік-психологиялық (моральдық пікірлер, өз еркімен келісу)

Экономиканы мемлекеттік басқарудың әдістері мен құралдарына байланысты басқарудың үш негізгі үлгісін атап өтуге болады:

Экономиканы басқарудағы толық мемлекеттік монополизм. Ол КССРО және басқа да социалистік елдерге тән болатын. Қазіргі уақытта кейбір мемлекеттерде сақталған (мысалы, Кубада, ҚХДР, Венесуэлада енгізілу басталуда).

1. Нарықтық және мемлекеттік реттегіштердің түрлі нұсқалары. Мысал ретінде «жапондық», «қытайлық» моделдерді, сондай-ақ нарықтық экономикаға әлеуметтік бейімделген герман моделін атап өтуге болады.

2. Жеке кәсіпкерлікті еркін дамытуды тиімді деп танитын ырықтандыру. Мемлекеттік басқарудың бұл үлгісі негізінен АҚШ-қа тән.

Мемлекеттік басқарудың шет елдік тәжірбиесі нарық жағдайындағы әртүрлі елдердегі мемлекеттік басқару түрлі факторларға негізделген өзіндік ерекшеліктерге ие екенін көрсетеді. Дегенмен, мемлекеттік басқару моделдерінің ұқсастығы қазіргі әлемде ғана емес, адамзат тарихының барлық кезеңінде болғанын атап өту қажет. Осыған байланысты экономиканы мемлекеттік басқару жөніндегі дүниежүзілік тәжірбиені зерттеу ерекше маңызды болып табылады.

Кез келген экономикалық жүйе қандай да бір деңгейде мемлекеттің ықпалына түседі. Шаруашылық етудің нарықтық механизміне негізделген экономикалық жүйе ерекшелік болып табылмайды.

Дүниежүзілік экономикалық жүйеге жататын түрлі елдердің тәжірбиесін талдау шаруашылық құрылымдардың толық мемлекеттендірілуінің дәрменсіздігін растайды, дегенмен мемлекеттің қатысуын шығарып тастаған экономика дамуына «таза» нарықтық тәсілді қолданудың салыстырмалы артықшылықтарын дәлелдеп бермейді.

Осы шеткі нұсқалар арасында аралық моделдер қатары бар, мысалы, мемлекеттік және нарықтық реттегіштер үйлесуінің қытайлық нұсқасы, ГФМ және Австрияның «әлеуметтік бейімделген» деп аталатын нарықтық шаруашылығы, аралас экономиканың шведтік моделі және т.б.

Дамыған елдердің, әсіресе жаңа индустриалды мемлекеттердің екінші дүниежүзілік соғыстан кейінгі экономикасының динамикасын талдау мемлекеттің экономикалық саясаты және нарықтық қатынастардың даму деңгейлері арасында тікелей тәуелділік бар екенін куәландырды. Бұл өзара байланыс нарықтық қатынастар неғұрлым дамыған болса, мемлекеттің нарықтық механизмдер мен реттегіштерді қалыптастыруға әсері соншалықты күшті екенінің көрінісі. Мемлекет нарықтық экономиканың – еркін кәсіпкерліктің және адал бәсекелестіктің дамуына жағдай жасайды.

Экономикалық өмірге мемлекеттік араласудың ауқымдарын бағалауға болатын бірнеше параметрлер бар. Оларды салыстыру аралас экономиканың әртүрлі ұлттық моделдері арасындағы маңызды айырмашылықтарды растайды.

Швеция экономикасы барлық көрсеткіштері бойынша «мемлекеттендірілген» болып көрінеді. Алайда мемлекет қатысуынсыз экономикалық «ырықтандыру» АҚШ және Жапонияда бар – онда мемлекеттік бақылаудың жасырын әдістері қолданылады.

АҚШ-та басқарудың заң шығарушылық және несиелік қаржылық тәсілдері қолданылады. Трестке қарсы заңнама еліктеудің хрестоматиялық үлгісі болып танылды; АҚШ-та қатаң экологиялық заңнама бар екенін бәрі біле бермейді, ол жеке меншіктілік бастамаларды шектейді. Тиімділігі жоғары басқа тетік – Федералды резервті жүйе (ФРС), оған Ұлттық банктің функцияларын ұжымдық орындайтын 25 аймақтық банк кіреді.

Жапонияның мемлекеттік басқаруы ерекше құрылған. Бір жағынан мемлекеттің экономикаға араласуының сандық параметрлері төмен; басқа жағынан зерттеушілер барлық күш жапон экономикасындағы мемлекеттік

басқаруда екенін атап өтеді. Қарама-қайшылық «қарапайым» түсіндіріледі: Жапониядағы мемлекеттік басқару ерекшелігі санында емес, сапасында. Санаулы Жапондық мемлекеттік шенеуліктер еңбек дауларына тиімді делдалдық етеді, сыртқы экономикалық өктемдікті (кеден тарифтері, салық жеңілдіктері және тікелей мемлекет субсидиялары арқылы) ынталандырады, ең бастысы перспективалы индикативті жоспарлауды жүзеге асырады. 50-жылдардан бастап Жапонияда жалпы мемлекеттік жоспарлау жұмылдыру ролін атқарды және бұл тәжірибие 60-жылдары басқа елдер үшін еліктеу объектісіне айналды (жекелеп алғанда Оңтүстік Корея үшін, 1992 жылы онда экономикалық және әлеуметтік дамудың 7-бесжылдық жоспар іске асырыла басталды).

Бірнеше себептерге байланысты Еуропаның бірқатар елдерінде (Франция, ГФМ, Нидерланды, Норвегия, Швеция, Австрия) және Азияның, Латын Америкасының тез дамыған елдеріндегі экономиканы мемлекеттік басқару механизмі біршама дамыған. Канададағы, Австралиядағы мемлекеттік басқару механизмдері әлсіз әрекет етеді.

Біз үшін Қытайдағы экономиканы мемлекеттік басқару ерекше қызығушылық тудырды.

Қытайдағы экономикалық реформалар саясаты аймақтық факторды айтарлықтай деңгейде есепке алды және аймақтық өзін-өзі қамсыздандыру бағытын ұстанды. Аймақтық саясат билікті өзін-өзі басқарудың шет аймақтық, муниципалды және жергілікті органдарына беру арқылы іске асырылды.

Кейбір зерттеушілер қытай реформасының бірнеше айырықша сипатын атап өтеді:

Мемлекет иелігінен алу аграрлық-өнеркәсіптік кешеннен, орман өнеркәсібі мен саудадан басталды, ол халыққа реформа басталғаннан-ақ материалды ұтымдылық береді және өз жағына шаруаларды, қолөнершілерді, ұсақ саудагерлерді тартады. Бұл салалар салыстырмалы түрде аз капитал сыйымдылығымен, капиталды тез айналысқа түсірумен және отбасылық мердігерлікті кеңінен қолданумен ерекшеленеді;

Ірі индустриалды сектор мемлекет қолында қалды, дегенмен осы тұста кәсіпорындарды коммерцияландыру мен акционерлеу жүргізілді.

Осылайша, әлемдік тәжірибені зерттеу экономиканы мемлекеттік басқарудың абсолютті кемел жүйесі әлемнің бірде бір елінде жоқ екенін, ал экономиканы басқару жүйесін реформалау жасанды процесс болып табылатынын көрсетті.

1990 жылдардың басында басталған Қазақстандағы мемлекеттік құрылыс процесі жаңа мемлекеттік құрылымдардың құрылуымен және жаңа жағдайлардағы мемлекеттік билік органдары қызметі сипатының өзгеруімен қоса жүрді. Бізге Кеңес дәуірінен мұра болып жеткен мемлекеттік басқару нарықтық экономиканың және құрылып жатқан мемлекеттік құрылыс талаптарына сай келмеді. Нарықтық экономикаға

қарқынды ауысу және шаруашылық қызметтің жан-жақты ырықтандырылуы мемлекеттік басқарудың функциялары мен құрылымына айтарлықтай әсер етті.

Жүргізілген кең ауқымды реформалар нәтижесінде бүгінде Қазақстанда замануи нарықтық экономика талаптарына бейімделген мемлекеттік басқару жүйесі қалыптасты, орталық мемлекеттік билік органдарының мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейіне аумақтық дамыту мәселерінің көпшілігін шешудегі функциялар мен өкілеттікті, сондай-ақ жауапкершілікті беру процесі басталды.

Қазіргі уақытта, Қазақстан өзінің мемлекеттік басқару жүйесін ауқымды реформалауды жалғастыруда.

Бұл ретте, басым міндет нарықтық экономика үшін тиімді, қойылған мақсаттарды іске асыруға септігін тигізе алатын басқарудың тиімді құрылымын құру болып табылады.

Аз уақытта нарықтық қатынастарға адекватты мемлекеттік басқарудың мүлде жаңа моделі құрылды.

Сол уақытта, мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттыру жөніндегі мемлекеттің күш салуына қарамастан, мемлекеттік басқарудың қазақстандық жүйесі әлемдік экономиканы жаһандандыру және түбегейлі өзгерту жағдайларында елді дамыту қажеттілігін қанағаттандырмайтынын мойындауға тура келеді.

Қазақстанның тәуелсіздігін алған сәттен бастап мемлекеттік аппарат институционалдық өзгерістермен байланыстырылмайтын әкімшілік реформалардың өзін жүргізуге ерекше көңіл бөлді. Бұндай тәсіл заңды түрде жүргізілетін реформалардың маңызды бөлігінің қоғам қажеттілігінен едәуір артта қалатынына әкеліп соқты. Соңғы жылдары Қазақстанда қалыптасқан мемлекеттік басқару жүйесі кемеліне жеткен жоқ, бұған қоса тиімді мемлекеттік басқару жүйесін қалыптастыру перспективалары түпкілікті анық емес.

Бір жағынан алғанда экономикаға мемлекеттік қатысу және жеке сектор арасында, мемлекеттік басқарудың орталықтандырылған тәсілдері арасында, екінші жағынан экономиканы басқару саласында демократияландыру және ырықтандыру процестері арасындағы баланс қалыптасқан жоқ.

Сондықтан, қазіргі уақытта жүргізілетін «100 нақты қадам» ұлт жоспарында атап көрсетілген бес институттық реформаның басты мақсаттары:

- барлық деңгейдегі мемлекеттік басқарудың тиімділігін нақты, жылдам және бұлжытпай арттыру;
- тәуелсіз және кәсіби мемлекеттік басқару және штат қызметкерлерінің біліктіліктері және іскерлік сапаларының негізінде жинақталатын орталық мемлекеттік қызмет құру;
- қызмет көрсету сапасын арттыру және көрсетілетін қызметті түпкілікті тұтынушыға бағдарланған мемлекеттік басқару жүйесін құру;

- мемлекет мен жеке сектордың азар іс-қимылын жетілдіру.

Қазақстан Республикасының тұңғыш Н.Ә. Назарбаев «Ұлт жоспары – қазақстандық арманға бастайтын жол» деген өзінің мақаласында 2016 жылдың 1 қаңтарынан «5 институттық реформаны жүзеге асыру бойынша 100 нақты қадам» – Ұлт Жоспарын орындаудың практикалық кезеңі басталды.

Мемлекетті, экономика мен қоғамды дамыту үшін қағидатты жаңа құқықтық орта қалыптастыратын 59 заң күшіне енді» деп атап көрсетті.

Мемлекеттік басқарудың замануи тиімді жүйесі экономикалық өсудің басты қозғалтқышы болуға тиісті отандық ірі бизнес, шағын және орта кәсіпкерлікті дамыту үшін мейлінше қолайлы жағдайлар жасау үшін қажет.

Бұл өз кезегінде, елімізде әлемдік нарықта сәтті бәсекелестік етуге, отандық капитал мен инвесторлар үшін тартымды инвестициялық климат құруға, тікелей шетелдік инвестицияларды едәуір ұлғайтуға септігін тигізеді. Осылай ғана қазақстандық экономиканың жалпы өсуін едәуір жеңілдетіп қоймай, индустриялық-инновациялық даму бағытында оны әртараптандыруды қамтамасыз етуге болады.

Бақылау сұрақтары:

- 1. Мемлекеттік басқару мақсаттарының ағашы.*
- 2. Мемлекеттік басқару мақсаттарын және оларға жету тетіктерін сыныптау.*
- 3. Мемлекеттік басқару принциптері.*
- 4. Мемлекеттік басқарудың функциялар, формалар, әдістер мен құралдар жүйесі.*
- 5. Экономиканы мемлекеттік басқарудың бастан кешкен мақсаттары.*
- 6. Экономиканы мемлекеттік басқару объектілері.*
- 7. Экономиканы мемлекеттік басқару әдістері мен құралдары.*
- 8. Экономиканы мемлекеттік басқарудың шет елдік тәжірбиесі.*
- 9. Қазақстандағы экономикалық реформалар.*

4 тарау Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу

4.1. Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің маңызы, формалары және құрылымы

4.2. Мемлекеттік басқару қызметін құқықтық реттеу механизмдері

4.3. Қазақстан Республикасындағы құқықтық қатынастарды реттеу жағдайы және жақсарту перспективалары

4.1. Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің маңызы, формалары және құрылымы

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу дегеніміз мемлекеттік істерді басқару саласында уәкілетті мемлекеттік органдардың норма шығармашылығы және норма үйлестіру қызметі арқылы құқықтары мен бас бостандықтарын, қоғамдық процестер мен қарым-қатынастардың орнықтылығы мен сенімділігін іске асыруда жалпыға бірдей еркіндікті, қажеттілікті және мүддесін білдіретін қоғамдық тыныс-тіршілікті реттеу.

Басқаша сөзбен айтқанда *құқықтық реттеу*, ол – тиісті құқықтық нормалар мен жеке құқықтық нұсқаулықтар шығару арқылы қоғамдық қатынастарға мемлекеттік ықпал етуі, оның орындалуы ұйымдасқан түрде ғана емес, мемлекеттік мәжбүрлі түрде де қамтамасыз етіледі.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу мәні (объектісі) жалпыға бірдей мүддені және түрлі ауқымдағы әлеуметтік маңызды проблемаларды білдіретін алуан түрлі істерді, мәселелерді шешу үшін мемлекеттік өкімет органдары ұйымдары мен қызметі саласында қалыптасатын қоғамдық қатынастар болып табылады.

Мемлекеттік басқару кең мағынада алғанда, мемлекет және қоғам істерін басқару ретінде барлық мемлекеттік органдарды жүзеге асырады.

Мемлекеттік басқару жинақы мағынада алғанда, атқарушылық қызмет ретінде, яғни қоғам істерін басқару жөніндегі мемлекет қызметі түрлерінің бірі болып түсіндіріледі. Бұндай басқаруға мыналар тән: тікелей ұйымдастырушы жария-биліктік мінез; салааралық, әлеуметтік-саяси, әлеуметтік-мәдени (білім, ғылыми, денсаулық сақтау және т.б.), шаруашылық-экономикалық (өнеркәсіптік, сауда және т.б.) салалардағы атқарушылық қызмет процесіндегі функционалдық іске асырушылық; билік-басқарушылық қызмет субъектілеріне арнайы уәкілетті бірыңғай жүйенің болуы; қызметтің заң күшіндегі және құқық үйлестіру сипаты. Атқарушылық функцияларды жүзеге асыратын мемлекеттік басқару субъектілеріне мемлекеттік билік өкілеттіктері берілген және мемлекет мүддесін білдіреді.

Заңды тұрғыдан *мемлекеттік басқару* мемлекеттік билікті және қоғам мен мемлекет істерін басқаруды жүзеге асыруы себепті өзара іс-қимыл

жасау кезінде мемлекет пен қоғам, мемлекеттік билік органдары, олардың лауазымды тұлғалары, мемлекеттік қызметшілер мен азаматтар, олардың ұйымдары арасында қалыптасады.

Құқықтық реттеудің өзін мемлекеттік басқару бөлігі ретінде қарауға болады, себебі бұл функция құқық гаранты болатын мемлекетке қана тиесілі.

Мемлекеттік басқарудың құқықтық қатынастары

Құқықтық қатынастар, ол – құқық нормаларымен реттелген қоғамдық қатынастар.

Мемлекет және қоғам істерін басқару қажеттілігіне байланысты мемлекеттік билікті жүзеге асыру себепті қалыптасқан қоғамдық қатынастарын реттейтін құқық нормалары. Оған қатысушылар мемлекеттік билік арқылы қоғамдық тіршілік әрекеті мәселелерін шешу бойынша өзара іс-қимыл мен өзара қарым-қатынастарда субъективтік құқықтар мен заңды міндеттерді жеткізушілер болып табылады.

Құқықтық қатынастардың өз құрылымы бар:

1) құқықтық субъектілік ерекшелігі берілген құқықтық қатынастар субъектілері (қатысушылар);

2) құқықтық қатынастар, яғни оған қатысушыларға бөлініп берілетін субъективтік құқықтар мен заңды міндеттер, сондай-ақ оларға болатын көтермелеу және жауапкершілік;

3) құқықтық қатынастар объектісі, яғни құқықтық реттеу бағытталған оған қатысушылардың нақты мінез-құлқы;

4) құқықтық қатынастардың пайда болуы негіздемесі, яғни заңды фактілер (оқиғалар).

Құқықтық қатынастар субъектілері, ол – нақты іс-әрекет жасауға құқықтар мен міндеттер берілгендер. Басқарушылық қатынастарды олардың субъектілері мен пайда болуының нақты мақсаттарына байланысты сыртқы және ішкі ұйымдастырушылыққа бөлуге болады.

Сыртқы қарым-қатынастар мемлекеттік органдардың, олардың ұйымдастыру құрылымына кірмейтін объектілерге тигізетін ықпалына байланысты. Олар мемлекеттік органдар, олардың лауазымды тұлғалары және т.б., сондай-ақ мемлекеттік емес ұйымдар, кәсіпорындар мен мекемелер арасында қалыптастырылады.

Ішкі ұйымдастырушылық қарым-қатынастар бастықтар мен бағыныстылар арасында болатын құрылымдық тәртіптік-иерархиялық жоспарда орын алады.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің ортақ объектісі қоғамдық қатынастар, ал тікелей мемлекет және қоғам істерін басқару жөніндегі мемлекеттік-билік қызметін жүзеге асыруға байланысты субъектілердің мінез-құлқы болып табылады.

Құқықтық қатынастар ережеде берілгендей екі жақты сипатқа ие: бірінші субъектінің құқықтарына екінші субъектінің міндеттері сәйкес келеді және керісінше. Құқықтық қатынастың екі қатысушысы да соңғы

есепте мемлекетке байланысты, ол субъектінің құқықтары мен міндеттерін белгілей отырып, олардың іске асырылуына кепілдік береді.

Құқықтық қатынастар төмендегідей болып бөлінеді:

а) өзінің мазмұны бойынша – материалдық (басқару саласында туындайды) және іс жүргізу (басқару процесінде, оны жүзеге асыру тәртібі мен рәсімін реттей отырып қалыптасады). Материалдық қатынастар іс жүргізу арқылы реттеледі;

б) қатысушылардың құқықтарымен міндеттеріне қатысты – сатылас, бұл жерде қатысушының бірі екіншісіне бағынысты және деңгейлес, қатысушылардың бірі екіншісіне бағынысты емес;

в) заңды тұлғалық фактор сипаты бойынша – *заңды*, яғни заңды фактілер, оқиғалар мен жағдайлармен туындаған заңды және *заңсыз* фактілер.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу саласы мемлекеттік билікті практикалық жүзеге асыру шегімен және барлық қоғамдық процестер мен қатынастарға ықпал ету жөніндегі мемлекеттік қызметтің басқа да пайда болуымен анықталады.

Саяси-экономикалық реформация, нарықтық қатынастарды дамытудағы қозғалыс қоғамдық қатынастарды құқықтық реттеудің нағыз нысанының өзгеруіне әсер етеді.

Қазіргі жағдайларда Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу көбінесе:

- мемлекеттік және өңірлік нысаналы бағдарламаларда байқалатын мемлекеттік саясатты іске асырудың құқықтық тетіктерін әзірлеумен;

- шаруашылық қызметтің құқықтық негіздемесін, мысалы, кәсіпкерлікті мемлекеттік жетілдіру, барлық меншік нысанындағы тең құқықтықты және .т.б. қамтамасыз етуді белгілеумен;

- кәсіпорындарды, ұйымдар мен мемлекеттік сектор мекемелерін тиімді басқару үшін нормативтік база құру; мемлекеттік емес сектордың түрлі объектілерінің жұмыс істеуін реттеу; мемлекет меншігіне айналған және мемлекет меншігінен алынған шаруашылық, әлеуметтік-мәдени және әкімшілік-саяси құрылыс секторларының жұмыс істеуін үйлестірумен;

- мемлекеттік басқару саласындағы жеке және заңды тұлғалардың құқықтары мен міндеттерін қамтамасыз ету және іске асырумен;

- қоғамдық тіршілік әрекеттің басқару және реттеу салаларының жұмыстарына мемлекеттік бақылау және қадағалауды жүзеге асырумен жинақталады.

Қазақстан қоғамды дамытудың қазіргі кезеңінде мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің басым нысаны заң болып танылады.

Мемлекеттік органның құқықтық мәртебесі мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеуде орталық мезет болып қалады. Ол заңды мәні үш элемент тобынан тұрады.

1. Мемлекеттік аппараттың жалпы құрылымындағы мемлекеттік органның жағдайы және оның өкімдік-басқару қызметіне түріне (заңды,

атқарушылық, сот), деңгейіне, республикалық (республикалық, өңірлік, жергілікті), мамандандырылған кіші жүйеге (жалпы құзыретті, құқық қорғау, әскери және т.б.) тиесілігі.

2. мемлекеттік органның, қызметтің нақты саласында оның функциялары мен өкілеттіктері орындалатын жиынтықтың заңды жинағы ретіндегі құзыреттері.

3. мемлекеттік органның қызмет етуінің ұйымдастырушы құрылымы, принциптері, нысандары, тәсілдері мен рәсімдері және т.б.. Мемлекеттік билік органдарының құқықтық мәртебесі Қазақстан Республикасының конституциясымен, заңдарымен және басқа да нормативтік құқықтық актілермен айқындалады. Барлық мемлекеттік билік органдары әкімшілік құқықтық субъектілікке ие болады.

Құқықтық реттеудің мәнін оның нормативтік негізі деп есептеуге болады.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу мәнінің ерекшелілігі басқару процестерінде мемлекеттік билікті іске асырудың құралын, тәсілдері мен тәртіптемелерін заңды түрде анықтауға байланысты. Оның маңызды бөліктерінің бірі мемлекеттік органдарды ұйымдастыру және нормативтік-құқықтық актілерге бекітіліп берілген заңды нормаларды жасау жолымен олардың жұмыс істеуін белгілеу жөніндегі мемлекеттің қызметі болып табылады. Нақты жоспарда оның мәндік саласын мемлекеттік билік құрылымын мақсатты тұжырымдау, ұйымдастыру және жұмыс істеуін реттеу, олардың мәртебесін, құзыреті мен өкілеттігін және билік ету қарым-қатынасындағы басқару функцияларын жүзеге асыру жөніндегі қызмет рәсімін анықтау мәселелері құрайды.

Мемлекеттік басқару нәтижесінде қалыптасатын және оны құқықтық реттеу мәнін құратын билік қарым-қатынастары:

- мемлекеттік және қоғам; бұл қатынастарда мемлекеттік-басқарушылық ықпал ету – мемлекеттік аппарат арқылы қоғам істерін басқарудан;
- олардың мәртебесі бойынша мемлекеттік органдардан;
- олардың билік-басқару қатынастарын қатысуына байланысты адамдардан тұрады.

Мемлекет реттеу атқарымын жүзеге асыра отырып құқық көмегімен құқықтық құралдар және басқарушылық қатынастарға, олардың қатысушыларының іс-әрекетіне реттейтін ықпал ету тәсілдерінің нақты жиынтығын пайдаланады.

Ұйғарым – позитивті байланыстыру, яғни құқықтық нормада көзделген жағдайларда қандай да болсын іс-әрекетті жасауға тікелей заңды міндеттеме жүктеу.

Тыйым салу – құқықтық нормада көзделген жағдайларда қандай да болсын іс-әрекетті жасамауға тікелей заңды міндеттеме жүктеу.

Рұқсат беру – құқықтық нормада көзделген жағдайларда сол немесе басқа да іс-әрекеттерді жасауға немесе өзінің қалағаны бойынша оларды жасаудан тартынуға заңды рұқсат беру.

Мемлекеттік басқару қатынастарын құқықтық реттеу тәсілі – жалпы әлеуметтік-құқықтық салаға заңды ықпал ету жолдары, тәсілдері мен құралдары кешені, оның жеке сегменттері мен мемлекеттік билік ету және басқару бойынша қоғамдық қатынастарды реттеу процесінде қолданылатын элементтер.

Құқықтық реттеу, жалпы айтқанда мемлекеттік басқару субъектісіне қолданылатын тәсілдері бойынша, оның ішінде мыналар бойынша ажыратылады:

- А) орталықтандырылған;
- Б) орталықтандырылмаған;
- В) біріккен.

Орталықтандырылған реттеуді мемлекеттік билік өкілдері билік ету-шешімді бастамасымен олардың құзыреті көлемінде және юрисдикция объектілері аясында жоғарыдан төменге жүргізеді.

Орталықтандырылмаған, диспозитивтік реттеу келісу (шарттар жасау, бірлескен актілер қабылдау және т.б. түрінде), бірнеше мемлекеттік билік органдарынан төмен бастамашылықты қолдау арқылы құқықтық реттеуді жүзеге асыруға септігін тигізеді. Бұл тәсіл қоғамдық қатынастарды реттеудің үш мүмкіншілігінен тұрады: 1) құқықтық сипаттағы танымал іс-әрекеттерді жасауға рұқсат беру; 2) құқық нормаларын реттейтін қоғамдық қатынастарға қатысушылардың белгілі бір құқықтарын бөлу; 3) анықталған өзара қарым-қатынастарға қатысушы тұлғаларға өз мінез-құлқының вариантын іріктеу мүмкіндігін беру.

Осылайша, мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу мәні мемлекеттік билік ету және басқаруды жүзеге асыру жайындағы қатынастарды адамдардың мінез-құлқының орынсыз ережелерін нормативтік бекіту болып табылады.

Бұл ретте пайда болған өзара байланыстар мен өзара іс-әрекеттер мемлекеттік басқару қатынастарын құқықтық реттеудің мәндік саласын құрады. Соған сәйкес мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу тәсілі – мемлекеттік-құқықтық институттар мен аталған саладағы элементтерге, қоғамдық құбылысқа, мінез-құлық пен қызметке мемлекеттік-басқарушылық ықпал етуді іске асыруды қалыптастыру және реттеу жолдарының, тәсілдері мен құралдарының кешені пайдаланылады. Бұл құбылыстардың бәрі функционалдық нақтылыққа ие бола отырып, заңды қатынасты және құқықтық нысандарда табылатын мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу құрылымын құрады.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу нысаны мен құрылымы.

Мемлекет мемлекеттік билік органдары арқылы осы қатынастардағы субъектілердің мінез-құлқы мен қызметінің ережелері мен тәртібін белгілей отырып, қоғамдық процестер мен қарым-қатынастардың белгілі бір саласын

реттейді. Бұндай ықпал ету құқықтық реттеу тетігінің көмегі арқылы жүзеге асырылады. Ол, өзінің жиынтығында осы тетік құрайтын, өзара байланыстағы және келісілген қызмет ететін элементтерді қолдану нәтижесінде іс-әрекет етуге келтіріледі.

Мемлекеттік басқару қатынастарын құқықтық реттеу тетігі, ол – қоғамның міндеттеріне сәйкес ұйымдастырылатын мемлекеттің билік ету-басқарушылық функцияларын жүзеге асыру саласында қоғамдық қатынастарға нәтижелілік құқықтық ықпал етуді қамтамасыз ететін заңды элементтердің бірыңғай жүйесі.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу тетігіне жататын маңызды құралдардың нысандары құқықтық актілер болып табылады. Олар белгілі бір заңды салдарлар туғызатын, заңды жағдайлар жасайтын және белгілі бір қоғамдық қатынастарды реттеуге бағытталған ресми құжаттардың құқықтық нысандарынан тұрады.

Олар нормативтік және нормативтік емес (жеке) болып бөлінеді, ол құқық және міндеттеме бағытталған субъектілерде ғана болады. Бұл жерде олар құқықтық реттеудің екі жақты негізіне ие. Біріншіден, адамдардың мінез-құлықтарының жалпы ережелерін құрайды, екіншіден құқықтық қатынастардағы қатысушылардың міндеттемелері мен құқықтарының құқықтық нормалары негізінде анықталатын жеке актілерді құрайды.

Мемлекеттік қатынастар жүргізілетін процестер мен қалыптасатын өзара байланыстарда болатын қоғамдық қатынастарға байланысты туындайтын көптеген бастамаларда байқалады. Барлық мемлекеттік басқару қатынастары, құбылыстар, процестер мен өзара байланыстар заңды нормалардың көмегімен қажетті құқықтық нысандарда реттелуге тиісті. Нормативтік нысанда құқықтық реттеу үшін қандай құқықтық норма түрлерінің белгілі бір қатынастарға қарай қолданылатындығының маңызы зор. Мынадай нормативтік норма түрлері ерекшеленді:

- реттік мәні бойынша: материалдық және рәсімдік;
- нұсқама сипаты бойынша: міндеттеу, тыйым салу, көтермелеу;
- нұсқама немесе ықпал ету (реттеу) нысаны бойынша: тиянақты (императивті), ұсынымдық, дипозитивтік;
- белгілеу бойынша: реттеулік, рәсімдік, қорғау, мамандандырылған, шұғыл, колизионды;
- кеңістіктегі іс-әрекет бойынша: мемлекеттік (республикалық), өңірлік, жергілікті;
- іс-әрекет ету уақыты бойынша: тұрақты, уақытша;
- реттеу субъектілері бойынша: жалпы және арнайы – азаматтардың (жеке тұлғалардың) мінез-құлықтарын, мемлекеттік органдардың, әртүрлі қызмет түрлері субъектілерінің (заңды тұлғалардың) қызметін реттейді;
- құқық салалары бойынша: әкімшілік-құқықтық, қылмыстық-құқықтық, азаматтық-құқықтық және т.б.;

- нормативтік мазмұны бойынша: абсолютті нақты, біршама нақты, түпкілікті, ситуациялық, альтернативтік, факультативтік, негізгі (басты), нақтылайтын, вариативтік, жалпы, ерекше.

Нормативтік реттеу уәкілетті субъектілердің билік ету-басқарушылық қатынастар және болмашы сенім мен қоғамның (халықтың) танымы функцияларын іске асыруын қамтамасыз ету арқылы мемлекетті билік және басқаруды жүзеге асыру саласындағы қоғамдық тыныс-тіршілік қағидалары, тәртібі мен рәсімінің жүйесін анықтау.

Мемлекеттік басқару саласындағы көптеген қоғамдық қатынастарға ықпал ету үшін әртүрлі құқық саласының нормалары пайдаланылады. Сондықтан мемлекеттік басқару қатынастарын құқықтық реттеу *бірсалалық емес кешенді-салалық* сипатқа ие.

Құқық теориясы мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру және жүзеге асырудың жария құқық нормаларымен анықталатынына негізделеді. Жария құқық мемлекеттік, мемлекеттік аралық және қоғамдық қатынастарды білдіретін құқықтың функционалдық-құрылымдық жүйесінен тұрады. Олардың басты ерекшеліктері үш белгімен ашылады:

- 1) реттеу объектісі, яғни қоғамдық қатынастары аясы;
- 2) құқықтық реттеу тәсілдері;
- 3) құқық көздерінің аясы және нормативтік ауқымының құрылымы.

Халықаралық-құқықтық реттеу Қазақстан Республикасы Конституциясының ұлттық құқық, яғни Қазақстандық құқық нормаларына арналған халықаралық құқық нормаларының басымдығы туралы ережелерінде көзделген.

Шарттық реттеу – Қазақстан Республикасы және шетел мемлекеттері арасында жасалған көпжақты және екі жақты келісімнің өзіндік құқықтық негізіне ие.

Құқық қорғаулық реттеу – адам мен азаматтың құқықтарын, бостандықтарын және заңды мүдделерін, қоғамдық және мемлекеттік қауіпсіздікті және т.б. қорғау және қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттің құқық қорғау функцияларын жүзеге асыру саласында бақылау-қадағалау, инспекциялық-тексеру және басқа да арнайы құзыретті органдар желісі бойынша басқарушылық процестерді реттеу.

Қылмыстық реттеу Қазақстан Республикасы Қылмыстық Кодексінің рұқсат берілген заңды жауапкершілік және мемлекеттік мәжбүрлеу шараларын белгілеуде жасалады.

Қаржылық реттеу көбінесе бюджет құқығы мен процеске, салық айналымы жүйесіне, банктік заңнамаларға байланысты, ол қазіргі жағдайларда дами түскен. Мемлекеттің қаржы қызметінің субъектісі Қазақстан Республикасының құзыретті органдары мен уәкілетті лауазымдық тұлғалары және жергілікті мемлекеттік басқару органдары болып табылады.

Еңбектік реттеу Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес мемлекетте және 2007 жылғы 15 мамырдағы Еңбек кодексінің негізінде, 2015 жылғы 2 желтоқсандағы түзетулермен жүзеге асырылады.

Мемлекеттік басқару субъектілерінің қызметі материалдық және іс жүргізу құқығы нормаларынан тұратын көптеген құқықтық салалар мен институттардың құқықтық белгілеуімен жанама бейнеледі. Реттеуші әсер ететін бағыттылық ішкі ұйымдастырушылық немесе сыртқы қатынастарда болғандықтан *ішкі ұйымдастырушылық және сыртқы* құқықтық реттеу болып бөлуге болады.

Материалдық реттеу мемлекеттік істерді жүргізу саласында түбегейлі ережелерді анықтайтын статустық және институттандыру элементтерін анықтайтын материалдық нормалармен қамтамасыз етіледі.

Процессуальдық реттеу құқықтық нормаларды пайдаланады, соның көмегі арқылы материалдық құқықтық нормалардан тұратын ережені нақты орындау жөніндегі қатынастарды реттейді.

Мемлекеттік басқару құқықтық мәнде анықталған сыртқы нышаны мен маңызды іс-қимылдармен сипатталады. Мемлекеттік-басқарушылық практикада қатынастар процесінде биліктік ықпал етуді құқықтық реттеудің алуан түрі, нысандары мен тәсілдері қолданылады.

Осылайша, құрылымдық жоспарда құқықтық реттеу оның бағыттылығы мен мәндік өзгешеліктерінің ерекшеліктеріне байланысты өзіндік түрлердің түр алуандығымен қалыптасады. Сондықтан мемлекеттік басқару қатынастарын құқықтық реттеу құрылымы оның түрінің алуандығымен беріледі, яғни бұл жерде ол өзінің қолданысын табады. Мемлекеттік биліктің құқық белгілейтін, құқық қолданатын және құқықтық қорғау функцияларының іске асырылуына байланысты құқықтық реттеудің түрлері мен нысандары мейлінше елеулі заң салдарларын туғызады. Оларды регламенттеу мемлекеттік басқару саласында заңдылықты қамтамасыз ету ұстанымы бар маңызды мағынаға ие.

4.2. Мемлекеттік басқару қызметін құқықтық реттеу механизмдері

Басқарушы субъектінің басқару объектісіне ықпал ету тиімділігі мен сапасын жүзеге асыру үшін басты шарттарының бірі мемлекеттік-басқару қызметін құқықтық реттеудің оңтайлы тетігін әзірлеу және оның қолданылуы болып табылады.

Құқықтық реттеу тетігі – бұл құқықтық құралдар жүйесі (жиынтығы), оның көмегі арқылы қоғамдық қатынастарға құқықтық ықпал ету жүзеге асырылады. Құқықтық реттеу тетігі орнықты байланысты және себеп-салдарлық байланыстар сипатына ие түрлі басқару элементтерінің өзара іс-қимылын толық көрсетуге тиіс.

Мемлекеттік-басқарушылық қызметті құқықтық реттеу – мемлекеттің, оның қоғамдық қатынастарға ықпал етуі процесінде іске асырылатын және ол арқылы осы қатынастар субъектілерінің қызметі құқық нормаларындағы талаптарға, рұқсатқа және тыйымдарға сәйкес келтірілетін заңды функция.

Құқықтық реттеудің мынадай негізгі аспектілері ерекшеленеді: *социологиялық, нормативтік, ұйымдастырушылық-практикалық.*

Социологиялық аспект дегеніміз, бұндай реттеу мерзімі келген қоғамдық қажеттілік құқықтық реттеуді қажет еткен жағдайда, қоғам мемлекеттің көмегінсіз осы қажеттілікті іске асыра алмаған жағдайда, адамдардың сана-сезімінде проблемаларды құқықтық шешу қажеттілігіне сенім қалыптасқанда басталатындығымен негізделеді. Мемлекет тиісті шешім қабылдайды және оны іске асыруда тиісті ұйымдастырушылық-басқарушылық күш салуға кіріседі.

Құқықтық реттеудің негізі – *нормативтік аспект*: құқықтық нормалар мен жеке құқықтық нұсқаулықтардың қоғамдық қатынастарға ықпалы. *Реттеу мақсаты* – мемлекеттік-басқарушылық қатынастар субъектілерінің заңды мүдделерін қорғау, басқарушылық құқық қолдануды, құқық қорғау практикасын және тәрбиелік қызметті оңтайландыру, заңды бұзғандардың жауапкершілігінің қолданылмай қалмауын қамтамасыз ету.

Көбінесе ол заңды нормалардың қаншалықты анық, нақты және негізді болып қалыптасатындығына байланысты. Құқықтық реттеудің тиімділігі олардың нақты іске асырылуына, адамдардың сана-сезіміне, мінез-құлқы мен қызметіне әсер етуімен айқындалады. *Құқықтық реттеудің заттық мазмұны* мемлекеттік басқарудың мақсаттарын, функцияларын, қағидаттары мен басқа да әлеуметтік-құқықтық институттарын құқықтық нығайтуды: олардың деңгейі, бағыттылығы, ішкі мазмұны мен сыртқы нышаны бойынша мемлекеттік-басқарушылық реттеу; мемлекеттік-басқарушылық қызметті сипаттайтын құралдарын, нысандарын, тәсілдерін, сатыларын, рәсімдерін, операциялары мен басқа да элементтерін құрайды.

Құқықтық реттеудің басқарушылық қатынастарының деңгейі бойынша:

- мемлекет арасындағы, түрлі әлеуметтік қауымдастықтар мен азаматтар арасындағы;
- мемлекет ішінде, мемлекеттік басқару органдарының әлеуметтік-құқықтық, билік өкілеттігін жүргізу мәндерін бөлу, қызметтік қатынастарды реттеу мәртебесін жайында оның органдары мен мекемелері арасында;
- мемлекеттік-басқарушылық процеске тартылған адамдар арасындағы қарым-қатынастар жасалады.

Заңнама салалары бойынша құқықтық реттеу бір тараптан билік ету және екінші тараптан бағынысты болуға негізделген қатынастарды реттейтін материалдық және іс жүргізу құқық нормаларымен қамтамасыз етіледі. Мынадай құқық түрлері ажыратылады:

Конституциялық құқық қоғамдық өмірдің негізгі салаларын құқықтық реттеудің базалық қағидаттарын – мемлекеттің конституциялық құрылысының қоғамдық және мемлекеттік сабының және оның қоғамдағы саясаты, экономикасы, әлеуметтік қатынастары, жеке басының жағдайының негізін, мемлекеттік билік етудің жоғары органдарының құзыреті мен оны қалыптастыру тіртібі, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін құру қағидаттарын, құрылымын, өкілеттіктері мен олардың қызметтерінің ұйымдастырушылық нысандарын нығайтады.

Әкімшілік құқық мемлекеттік және муниципальдық басқару саласындағы қарым-қатынастарды реттейді. Әкімшілік құқық нормалары мемлекеттік органдар мен атқарушы биліктің лауазымды тұлғаларының құзыреті туралы жүйені, тәртібін белгілейді, осы органдар мен лауазымды тұлғаларға қатысты азаматтардың құқықтары мен міндеттерін нығайтады, әкімшілік құқық бұзушылықтың түсінігі мен түрлерін айқындайды, әкімшілік жауапкершілік шараларын белгілейді.

Қаржылық құқық ақшалай қаражаттарды, олардың қоғамдағы айналымын бірлестіру жөніндегі ақшалай-қаржылық операциялар саласындағы қатынастарды реттейді.

Бюджеттік құқық мемлекеттік және жергілікті бюджеттердің пайда болуына, бөлінуіне және пайдаланылуына байланысты туындайтын қатынастарды реттейді. *Салық құқығы* заңды тұлғалар төлейтін салықтарды белгілеу, өндіріп алу және бөлу, салықтарын төлемеген салық төлемеушілерді жауапкершілікке тарту жөніндегі қатынастарды реттейді. *Банктік құқық* ақшалай қаражат, бағалы қағаздар, қымбат материалдар, банктік құпиядан тұратын ақпарат жайында туындайтын қатынастарды реттейді.

Жер құқығы жер кадастрын жүргізуге, алуан түрлі жерді бөлу және пайдалануды, жер учаскелерін сатып алу-сату, жер иелері мен пайдаланушылардың және т.б. қатынастарын реттеуге байланысты қатынастарды реттейді.

Экологиялық құқық табиғи ресурстар мен табиғатты қорғауды тиімді пайдалану, экологиялық зиянды кәсіпорындардың жұмыстарына, оларды салу, экологиялық заңнаманы бұзушыларды жауапкершілікке тартуға байланысты қарым-қатынастарға таратылады.

Қылмыстық құқық қылмыстық жазаланатын әрекет жасағанына қатысты қатынастарды реттейді.

Халықаралық жария құқық қатысушылары мемлекет немесе олардың уәкілетті органдары болып табылатын мемлекет аралық қатынастар саласында іс-әрекет етеді.

Шешілетін міндеттер сипаты бойынша мемлекеттік басқару саласындағы құқықтық реттеу:

- адам мен азаматтың құқықтарын қорғауға;
- мемлекеттік ішкі және сыртқы саясатты іске асырудың құқықтық тетіктерін әзірлеуге;

- Қазақстан Республикасы мен өңірлерді жүргізу мәндерін іске асыруды құқықтық нығайту және құқықтық қамтамасыз етуге;
- шаруашылық қызметті мемлекеттік реттеудің құқықтық негізін белгілеуге;
- шаруашылық қызметті мемлекеттік тіркеудің құқықтық негіздерін қалыптастыруға;
- әлеуметтік-шаруашылық қызметтің құқықтық негіздерін қалыптастыруға;
- мемлекеттік бақылау және қадағалауды жүзеге асыратын жеке және заңды тұлғалардың құқықтары мен міндеттерін қамтамасыз етуге негізделеді.

Мемлекеттік басқарушылық қызметті құқықтық реттеуде негізін қалаушы мағына конституцияға – жоғары заңды күштің нормативтік құқықтық актісіне тиесілі.

Әлемдегі көптеген елде конституция, ол – бірыңғай қағазға түскен құжат (шоғырландырылған конституция). Кейбір елдерде (Ұлыбритания, Израиль, Жаңа Зеландия) конституцияның ролін бірнеше заң, сот-өнегелік және басқа да актілерден тұратын, негізгі заңмен жарияланған (жазылмаған конституция) пакетті орындайды.

Әсіресе конституциялық деңгейдегі құқықтық актілерде мемлекеттік саптың құқықтық негіздері, жоғары билік құрылымының мәртебесі қаланған, оларды қалыптастыру және қолданылуы қағидаттары мен тетіктері, адам мен азаматтың базистік құқықтары мен бостандығы, сондай-ақ мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеуде маңызды көптеген т.б. нығайтылады.

Конституция қоғамдық қатынастардың нақты жүйесінің бейнесі болып табыла отырып, қоғамға нысаналы және бағалы құрылым міндеттер береді, оған «генетикалық код» бекітеді, сол бойынша ол жаңғырады және дамиды. Конституция басқа нормативтік құқықтық актілерге қарағанда құқықтық хартияны негізгі заң деп атайды, ол қоғамның барлық заңды жүйесінің көзі және базисі ретінде баса көрсетіледі. Конституция федеративтік мемлекетте ерекше роль атқарады, онда оның субъектілері көптеген өзінің басқарушылық құбылыстарын, процестері мен қарым-қатынастарын конституциялық реттеуді дербес жүргізе алады. Бұндай мемлекет қатарына көршіміз Ресей Федерациясы жатады, онда оны барлық 89 субъектісі өзінің конституциясын (республикасын) және жарғысы (басқа да субъектілер) қабыладуға және меншікті заңнамаға ие болуына құқылы. Бұны тағы да бір рет атап көрсетуге болады, себебі конституциялық деңгейдегі құқықтық актілерде оларды қалыптастыру және қолданылуы қағидаттары мен тетіктері, адам мен азаматтың базистік құқықтары мен бостандығы, сондай-ақ мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеуде маңызды көптеген т.б. нығайтылады.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің келесі маңызды нысаны статустық ережелерді айқындайтын заңдар, сондай-ақ сол немесе басқа да

қоғамдық істерді жүргізудің заңды тәртібі болып табылады. Заң, ол – мемлекет өмірінің негізгі мәселелері бойынша тікелей жалпы мемлекеттік еркіндікті білдіретін және жоғары заңды күшке ие ерекше тәртіпте қабылданатын нормативтік құқықтық акт (Конституциядан кейін). Заң, оның көзі, мазмұны мен мағынасы тұрғысынан ашатын материалдық нышанымен және заңның заңды ерекшелігі мен әсіресе заң шығару рәсімін көрсететін айрықша құқықтарымен сипатталады. Заңнамалық нысан арқылы құқықтық реттеу қоғамда тиісті беделмен пайдаланылады, оған ерекше психологиялық қатынас қолданылады, ол мемлекет жүргізуінде барлық күрделі және қуатты құрал жүйесімен қамтамасыз етіледі.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу нысаны арасындағы аса маңыздысы заңға негізделген және заңға қайшы келмейтін құзыретті органның нормативтік заңды актісінен тұратын заңға тәуелді құқықтық нормативтік актілерге негізделеді.

Құқықтық және нормативтік актілерді жеке министрліктер және оларға теңестірілген атқарушы билік өкілдері, егер оларға құқық берілсе, шығара алады.

Ведомстволық нормативтік актілерді арнайы құзыретті органдар шығарады және басқарушылық істерді жүргізуге және мемлекеттік басқарудың тиісті кіші жүйесіне кіретін тұлғалардың мінез-құлықтарына таратылады (министрлік, комитет, агенттік, басқарма және т.б.).

Жергілікті, оның ішінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары, нормативтік актілерді жергілікті мемлекеттік билік және басқару органдары, жергілікті өзін-өзі басқару органдары өз құзыреті шегінде юрисдикция аумағындағы басқарушылық процестер бойынша шығарады. Бұндай актілердің қатарына қалалар, аудандардың жарғылары, жергілікті өзін-өзі басқару жарғылары жатады.

Жергілікті (ішкі ұйымдастырушылық) нормативтік актілерді өзінің ішкі басқарушылық тыныс-тіршілігін реттеу мақсатында мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары шығарады. Бұндай актілерге регламенттер, органдар туралы ережелер, лауазымды нұсқаулықтар мен басқа да құжаттар жатады.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеуде жалпы қоғамдық процестерді құқықтық реттеуге лайық әртүрлі нысандар қолданылады. Бұл оған күрделі құрылым береді.

Сондықтан мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеу нысандарына бірқатар талаптар беріледі, оны сақтау мемлекеттік-басқарушылық құбылыстарды, процестер мен қарым-қатынастарды реттеуге септігін тигізеді. Ең алдымен тиісті құқықтық нормаларды уақтымен қабылдау (шығару), мәні бойынша олардың өзектілігі, заңды күші және мазмұны, сондай-ақ келісушіліктің толық жазылуы кездеседі.

4.3. Қазақстан Республикасындағы құқықтық қатынастарды реттеу жағдайы және жақсарту перспективалары

Қазақстандық құқықтың кез-келген саласы белгілі бір құқықтық қатынастарды, яғни құқық нормаларымен реттелген қатынастарды реттейді. Атап айтқанда азаматтық құқыққа азаматтық құқықтық қатынастар (мүліктік және оған қатысты жеке мүліктік құқықтар), қылмыстық құқыққа қылмыс және жазалауға қатысты қатынастарды реттеу тән және т.б.

Қазақстан Республикасының Конституциясының, Қазақстан Республикасының Азаматтық Кодексінің және Қазақстан Республикасының жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Заңының негізгі ережелерін пайдалана отырып, мемлекеттің басқару субъектілері мен басқару объектілері, азаматтық қоғам, шаруашылық субъектілері, жергілікті атқарушы органдар мен азаматтар арасындағы басқарушылық қатынастардың ұлттық заңнамаларын реттеу ерекшелігін қарастырамыз.

Бұл процестер алдымен Қазақстан Республикасында – Мемлекетте адамдардың жасаған күрделі жасанды организмі тарапынан мемлекеттік басқару қағидаттарын қадағалау және түсінуге септігін тигізетіндігімен қызықты.

Мемлекеттік басқару, мемлекеттік қызмет түрлерінің бірі ретінде қоғамдық өмірдің түрлі салаларына басшылық ету мақсатында арнайы мемлекеттік органдардың атқарушылық-өкімдік қызметімен қорытындыланады.

Қазақстан республикасы мемлекеттік басқаруының өзіндік ерекшеліктері:

1. Мемлекеттік басқаруды арнайы субъектілер – мемлекеттік басқару органдары жүзеге асырады.

2. Мемлекеттік басқару процесіндегі қызметтің негізгі бағыты – заңдар мен басқа да нормативтік актілерді орындау.

3. Мемлекеттің үкіметтік органдарына мемлекеттің атқарушы органдарының салыстырмалы тәуелсіздігі. Бұл тәуелсіздік Қазақстан Республикасының Конституциясына бекітілген билікті бөлу қағидаттарынан туындайды.

4. Мемлекеттік кәсіпорындар, мекемелер, ұйымдар бағынысты атқарушы органдарда материалдық базаның болуы.

5. Заң бойынша өктемдік мемлекеттік басқару мінез-құлқы, бұл өктемдікпен өкілдік етуді атқарушы органдарға беруді білдіреді.

6. Мемлекеттік басқарудың жан-жақты қамтылған сипаты. Ол құқықпен реттелетін қоғам өмірінің маңызды тараптарын қамтиды.

7. Мемлекеттік басқарудың заңды сипаты бар. Ол заңдар негізінде жүзеге асырылады және нормативтік актілерге сәйкес келуге тиісті.

Мемлекеттік басқарудың басты ерекшеліктері осындай.

Мемлекеттік басқарудың функциялары олардың мақсаттарын айқындайтын басқарушылық қызмет түрлерімен беріледі. Негізгі функцияларға:

1. Жобалау және жоспарлау;
2. Ұйымдастыру;
3. Реттеу;
4. Басшылық ету және үйлестіру;
5. Бақылау жатады.

Бұл функциялардың мазмұны оқу әдебиетінде жеткілікті түрде жақсы ашылған.

Мемлекеттік басқаруды құқықтық регламенттеу үшін көптеген заңдар және тағы да заңды күшін нақтылайтын көптеген нормативтік актілер қажет.

Анағұрлым әкімшілік-құқықтық көздер кездеседі. Бірақ бір мезгілде болатын түрлі салалар нормалары, көп салалық (аралас) нормалар да көп (мысалы, әкімшілік және азаматтық).

Нормалардан тұратын актілерді кім қабылдайтындығына да байланысты, бұл олардың заңды күшін бойынша барлық құқық көздерін бірнеше түрге бөлу қажет:

1) Заңдар (Қазақстан Республикасының Конституциясы, Кодекстер, Заңдар);

2) Облыстық, аудандық, қалалық мәслихаттардың шешімдері;

Мемлекеттік әкімшілік актілері:

1) Президенттің Жарлықтары, өкімдері;

2) Үкіметтің қаулылары, өкімдері;

3) Министрлердің, комитет өкілдері мен басқа да ведомстволардың бұйрықтары, қаулылары;

4) Әкімдердің қаулылары, өкімдері;

5) Басқа да басқару органдарының бұйрықтары;

6) Мемлекеттік кәсіпорындар, мекеме басшыларының бұйрықтары.

Қазақстан Республикасы азаматтарының басқарушылық қатынастарда бағынысты субъектілер немесе осы қатынастардың белсенді қатысушылары ретінде шыға алатынын анықтау қажет.

Бұндай іс-қимылдарды жасау үшін Қазақстан Республикасының азаматтары әкімшілік құқықтық қабілеттілікке (ол өмірге келген сәттен бастап пайда болады және өліммен аяқталады) және әділеттікке (толық көлемде 18 жаста басталады) ие болуға тиісті.

Енді мемлекеттің атынан басқару функциясын жүзеге асыратын мемлекеттік органдар тізбесін қысқаша қарастырып өтеміз (мемлекеттік басқару органдарының жүйесі туралы нақты 2.3-бөлімде айтылған).

Қазақстан Республикасының президенті.

Қазақстан Республикасы Президентінің лауазымы саяси сипатқа ие. Ол ішкі және сыртқы саясаттың негізгі бағыттарын айқындайды, осы саясатты қалыптастырады, мемлекеттік қызметтің саяси басшылығының басты

звеносы болып табылады. Қазақстан Республикасы Президентінің өкілеттік мерзімдері, сайлаулары, құқықтары мен міндеттері, өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату туралы Қазақстан Республикасы Конституциясының III бөлімінде, сондай-ақ 1995 жылғы 26 желтоқсандағы «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» Конституция заңында көрсетілген.

Қазақстан Республикасының үкіметі.

Қазақстан Республикасының Үкіметі жоғары атқарушы-тарату органы болып табылады, атқарушы органдар жүйесін басқарады, олардың қызметіне басшылық етуді жүзеге асырады. Егер Президент жалпы бас жоспарда ішкі және сыртқы саясатты айқындайтын болса, Үкімет тікелей басшылық етуді жүзеге асырады, барлық республика ауқымында түрлі салалардағы мемлекет өмірін басқарады. Ол мемлекеттік меншікті басқаруды ұйымдастырады, Қазақстан Республикасы Парламенті мен Президентінің құзыретіне Конституцияда жатқызылған мәселелерді қоспағанда мемлекеттік басқаудың барлық мәселелерін шешеді (Қазақстан Республикасының Конституциясының IV бөлімінде, 1995 жылғы «Қазақстан Республикасының Президенті туралы» Конституция заңы).

Қазақстан Республикасының атқарушы билігі.

Қазақстанда орталық мемлекеттік басқару органдары немесе атқарушы билік органдарына министрліктер мен ведомстволар (комитет, департамент) жатады. Аталған органдар әлемнің кез-келген елдеріне тиісті және әкімшілік құқық субъектілері болып табылады.

Комитеттер – сала аралық мемлекеттік басқаруды жүзеге асырады және олардың министрліктерден айырмашылығы басқарманың түрлі салаларын қамтитын қызметтің салааралық сипатына ие. Дегенмен бұндай жағдайда нақты бөлу қиындық туғызады.

Министрлік – Республика аумағында оларға тапсырылған басқару салаларын басқаруға міндеттелген. Олар өздеріне тапсырылған басқару салаларының жағдайы мен одан әрі дамыту, ғылыми-техникалық процесс, осы салалардың барлық өнім түрлеріне елдің қажеттілігін толық қанағаттандыру үшін жауапты болады.

Министрліктерді Қазақстан Республикасының Президенті құрады және таратады, сондай-ақ қайта ұйымдастырады. Олар, қызметінің міндеттері, функциялары, құзыреттері және салалас, құрылымы, басқару және басқа да қажетті мәселелер айқындалатын Қазақстан Республикасы Үкіметі бекітетін ережелер негізінде іс-әрекет етеді.

Ведомстволар (комитеттер) – қандай да болсын арнайы атқарушылық, бақылау, рұқсат беру, қадағалау немесе басқа да функцияларды орындау үшін құрылатын министрліктерге қарағанда мейлінше шағын салада басқаруды жүзеге асыратын мемлекеттік басқарудың орталық органдарының бір түрі. Ведомстволарды Президент құрады, таратады және қайта ұйымдастырады, ал басшыларын Қазақстан Республикасының Премьер-министрі лауазымға тағайындайды және босатады. Ол сондай-ақ

Қазақстан Республикасы Үкіметі бекіткен ережелер негізінде іс-әрекет етеді.

Жергілікті атқарушы органдар

Жергілікті атқарушы органдар (Қазақстан Республикасы Конституциясының VIII бөлімі және 2001 жылғы Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Заң, 2009 жылғы негізгі түзетулермен) тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік әкімдерінің институттары болып табылады. Олар Қазақстан Республикасы Президенті мен Үкіметінің өкілдері боып табылады. Облыстар, республикалық маңызы бар қалалар және елорда әкімдерін Премьер-министрдің ұсынымы бойынша Қазақстан Республикасының Президенті лауазымға тағайындайды, ал басқа әкімшілік-аумақтық бірлік әкімдерін тиісті мәслихаттардың келісімі бойынша оларға қатысты жоғары тұрған әкімдер тағайындайды.

Жергілікті атқарушы органдарды қарауына:

1. Аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың атқарылуын қамтамасыз ету;

2. Коммуналдық меншікті басқару;

3. Аумақтың аталған әкіміне тапсырылған атқарушы билікті басқару және олардың жұмысын ұйымдастыру аппаратын қалыптастыру жатады;

4. Олар өзінің құзыреті шегінде нормативтік актілер шығара алады және олардың шығарылуын қадағалай алады.

Кәсіпорындар, мекемелер мен ұйымдар

Кез келген қоғамда ұйымдардың мейлінше сансыз тобы, ол – кәсіпорындар. Қазақстан Республикасы Азаматтық Кодексіне және басқа да заңдарына сәйкес кәсіпорындар ұйымдастыру ұйымдары болып табылады, негізгі мақсаты табыс түсіру, ал қызметінің негізгі нысаны шаруашылық-коммерциялық қызмет болып табылады. Заң бойынша олар шаруашылық-коммерциялық қызметті жүзеге асыратын заңды тұлға құқықтары бар дербес субъектілер.

Өтпелі кезеңде мынадай кәсіпорындарды квалификациялау қажет:

1. Нысан және меншікке қарамастан:

а) жеке меншікке негізделген кәсіпорындар;

б) мемлекеттік меншікке негізделген кәсіпорындар;

в) шетел заңды тұлғалары мен жеке тұлғалардың меншігіне негізделген кәсіпорындар;

г) аралас меншік нысанына негізделген кәсіпорындар.

2. Ұйымдастыру-құқықтық нысан бойынша:

а) кооперативтер;

б) ұжымдық кәсіпорындар;

в) серіктестіктер;

г) акционерлік қоғамдар;

д) мемлекеттік кәсіпорындар және т.б.

3. Қызметтің негізгі нысанына қарамастан:

- а) өнеркәсіптік;
- б) сауда-саттық;
- в) көлік;
- г) ауыл шарушылығы;
- д) банктік және т.б.

4. Заңды тұлғаның құқықтарының болуына байланысты:

- а) ондай құқығы бар;
- б) ондай құқығы жоқ.

Қаралатын субъектілердің екінші тобы – мекемелер. Бұл ұйымдастырушылық білім беру, олардың негізгі нысаны шаруашылық-коммерциялық қызметке байланысты, ал мақсаттары табыс түсіруге байланысты емес. Оларға негізінен әлеуметтік-мәдени және әкімшілік-саяси салада жұмыс істейтін ұйымдар жатады. Оларды түрлі негіздемелер бойынша квалификациялауға болады:

1. Қызмет түрлеріне байланысты:

- а) емдік;
- б) білім беру мекемелері;
- в) ғылыми, ғылыми-зерттеу және басқа да.

2. Меншік нысанына байланысты:

- а) мемлекеттік;
- б) жеке;
- в) аралас.

Бүгін кәсіпорындар мен мекемелер арасында шектеу жүргізу қиындық туғызады, себебі мекемелер коммерциялық қызметпен айналысады.

Жалпы алғанда ұйымдар деп адамдардың кез-келген бірігуін айтуға болады.

XXI ғасырдың бірінші он жылдығы Қазақстанда конституциялық құрылыстың жаңа кезеңімен атап өтілді. 2007 жылғы 21 мамырда «Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заң қабылданып, онда ел үшін қағидаттық маңызды жаңалықтар жарияланды. Бұл ретте уақыт тезінен өткен мемлекеттік құрылыстың қазақстандық үлгісінің өлшемдері негізінен сақталды.

Конституциялық реформа барысында осы үлгі аясында Парламент палаталарының рөлі мен ықпалын арттырған билік қатынастарының жүйесі жаңғыртылды, олар бүгінде мемлекеттегі істің жай-күйіне бұрынғыдан да үлкен жауапкершілік алады. Азаматтық қоғам институттарының жан-жақты дамуы, мемлекет пен қоғам қатынастарының үйлесімділігі бағдарының нәтижесінде мемлекеттік және қоғамдық институттардың неғұрлым белсенді өзара іс-қимылына конституциялық тыйымдар мен шектеулер алып тасталды, бүгінде біздің елдің ішкі жағдайы мен қажеттіліктеріне толықтай сай келетін жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі жаңартылды.

Сот төрелігін іске асыру кезінде соттардың тәуелсіздігін нығайтуға бағытталған сот-құқықтық реформаның жаңа кезеңіне конституциялық деңгейде қарқын берілді. Өлім жазасын қолдану аясы қысқартылып, адамдардың өлімімен ұштасатын террористік қылмыстармен және соғыс уақытында жасалған аса ауыр қылмыстармен ғана шектелді, бұл Қазақстан жағдайында өлім жазасының іс жүзінде жойылғанын білдіреді. Соттың қамауға алуға санкция беруі енгізілді, прокуратура мен соттың тергеу жүргізу мүмкіндігіне конституциялық тыйым алып тасталды.

Жүргізілген реформа осылайша мемлекет пен қоғам институттарын одан әрі демократияландыруға бағытталған. Конституцияда танылған осы жүйелі шешімдердің барлығы Қазақстан Республикасының ағымдағы заңнамасында одан әрі іске асуға тиіс.

Бірақ, өкінішке орай, елімізде шенеунік пен тұрғын халық арасындағы өзара қарым-қатынастарда, қоғамдық қатынастарды әкімшілік-құқықтық реттеудің тиісті институты әлі де қалыптасқан жоқ.

Сондықтан көптеген мемлекеттік орган басшылары қазірде мемлекеттік-басқарушылық міндеттерді көптеген жоспарламаның, активтер мен мәжілістердің көмегімен, сондай-ақ орындаушыларға қатаң түрде жеке тапсырма беру арқылы, егер оларға орындаушылардың қажетті экономикалық мүддесі берілетін болса, оңтайлы шешуге болады.

Алайда, еліміздегі көптеген әлеуметтік маңызды мемлекеттік бағдарламаларды (мысалы, «Халықты ауыз сумен қамтамасыз ету», «Электрондық үкімет» бағдарламалары және т.б.) іске асыру практикасы мемлекеттік бағдарламаны тиісті әкімшілік-құқықтық реттеусіз сапалы іске асыру мүмкін еместігін көрсетеді.

Көптеген бюрократиялық, былықтар мен сыбайлас-жемқорлықтар, халық алдындағы мемлекеттік қызметшілердің жауапсыздығы фактілерін қажетті әкімшілік-құқықтық реттеу институтының қалыптаспауының тікелей нәтижесі болып табылады деп есептеуге болады.

Сондықтан, мемлекет басқару субъектісі ретінде басты мақсат – елдің мемлекеттік басқару тиімділігін арттыруды оңтайлы іске асыру үшін сенімді алғышарттарын құру үшін мемлекеттік қызметшілердің сапалы жұмысын қамтамасыз етуге кедергі келтіретін (сыбайлас жемқорлық, заңнамадағы, азаматтарды мемлекеттік қызметке іріктеудегі ағаттықтар) көптеген факторларды жою жөніндегі қажетті ұйымдастыру шараларын әзірлеу үшін қазіргі әкімшілік реформаның ұйымдастырушылық мүмкіндігі пайдаланылды.

Сондай-ақ, азаматтар мемлекеттік қызмет көрсету шенеуніктердің ықпалымен жүрмей, оларды алуға кепілдікті құқық ие болу үшін Қазақстан Республикасының заңнамасында (Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексі және Әкімшілік іс жүргізулер туралы Заңда) мемлекеттік органдардың әр мемлекеттік көрсетілетін қызмет бойынша стандарт қалыптастыру, сондай-ақ көрсетілетін қызметті көрсету кезінде стандарт талаптарын басшылыққа алу қажеттігі белгіленді.

Осы мақсатта Қазақстан Республикасында халыққа мемлекеттік қызмет көрсетудің үлгілік стандарты әзірленді және бекітілді, мемлекеттік қызмет көрсетудің сапасы мен уақтылығына қоғамдық бақылау қызметі жұмылдырылуда.

Қазақстан Республикасында соңғы жылдары азаматтық қоғамды толық және үкіметтік емес ұйымдар (ҮЕҰ) секторын дамыту үшін аз жұмыс жасалған жоқ. Қазақстан Республикасының азаматтық қоғамын дамыту Тұжырымдамасы қолданыста, ҮЕҰ мемлекеттік қолдау бағдарламасын практикалық іске асыру үшін үкіметтік емес секторды дамытуға нормативтік құқықтық база қажет. 2010 жылдан бастап 2015 жылдар аралығы кезеңінде республикалық бюджеттен осы мақсатта шамамен 12 млрд.теңге бөлінді.

ҮЕҰ мен мемлекеттік құрылымдар арасында келіссөздер үшін ұлттық алаң тұрақты негізде жүргізілетін Азаматтық форум болды.

Осылайша, Қазақстанда ҮЕҰ және азаматтық қоғамды дамыту үшін қажетті шарттар жасалды, әріптестіктің ұлттық моделі қалыптастырылды және дами түсуде.

Бақылау сұрақтары:

1. Мемлекеттік басқаруды құқықтық реттеудің маңызы, формалары және құрылымы.

2. Мемлекеттік-басқарушылық қызметтің құқықтық реттеу механизмдері

3. Қазақстан Республикасындағы басқару субъектілері және объектілері арасындағы мемлекеттік-басқарушылық қатынастарды құқықтық реттеудің маңызы және мәні

а) мемлекет және қоғам арасындағы.

б) мемлекет және оның азаматтары арасындағы.

в) мемлекет және үкіметтік емес ұйымдар арасындағы..

г) орталық және жергілікті атқарушы органдар арасындағы.

4. Қазақстан Республикасының Конституциясын, Қазақстан Республикасының Азаматтық кодексін, Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңын ескере отырып, Қазақстан Республикасындағы құқықтық қатынастарды реттеудің жағдайы және перспективалары.

5 тарау. Мемлекеттік қызметті ұйымдастыру негіздерінің құқықтық және экономикалық қатынастары

5.1 Мемлекеттік қызмет әлеуметтік-құқықтық институт және қызмет саласы ретінде

5.2 Заманауи мемлекеттік қызметтің қалыптасу тенденциялары

5.3 Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі жемқорлықпен күрес мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру факторы ретінде

5.1 Мемлекеттік қызмет әлеуметтік-құқықтық институт және қызмет саласы ретінде

Мемлекет үстем таптың (әлеуметтік топтың, сыныптық күштердің блогының, барлық халықтың) саяси билігінің ерекше ұйымдастырылуы бола тұра, өзіндік міндеттері және функциялары бар.

Бұл міндеттер мен функциялар мемлекет қызметіндегі адамдардың – мемлекеттік қызметшілердің нақты практикалық әрекеттері арқылы іске асырылады. Мемлекеттің міндеттері мен функциялары оларды практикалық іске асыру кезінде мемлекет жинаған қызметкерлердің міндеттері мен функцияларына айналады. Мемлекет жұмысы мемлекеттік қызметшілерге байланысты.

Мемлекеттік қызмет әр мемлекеттік қызметшідің атынан мемлекеттің міндеттері мен функцияларын жүзеге асыру кезінде мемлекеттік механизмнің барлық буындарының жұмысына шынайы, практикалық қызметке арналған құралдардың, формалар мен әдістердің кешенін енгізеді.

Кез келген түрдегі мемлекеттіліктің қалыптасуында мемлекеттік қызмет мемлекеттің өз мақсаттарын орындаудағы алғашқы ұйымдастыру құралы ретінде алға шығады.

Мемлекеттік қызмет құрылымында қатынастардың екі тобы бар:

1. мемлекеттік қызметті ұйымдастыру;
2. қызметтік әрекет, яғни әр қызметкердің және барлығының бірге қызметтік практикалық өкілеттіліктерін жүзеге асыруы.

Мемлекеттік қызметті ұйымдастыру дегенміз оны қызмет үшін қалыптастыруды білдіреді және мәселелердің үлкен шеңберін құрайды:

- лауазымдық атауларды бекіту және әр қызмет бойынша өкілеттіктерді белгілеу;
- мемлекеттік қызметке түсуге арналған ережелерді әзірлеу;
- мамандарды даярлау және олардың біліктілігін арттыру;
- қызмет бойынша ілгерілеу ережелері;
- көтермелеу шаралары мен тәртіптік шараларды қолдану және басқа жауапкершілікке тарту;
- қызметке өту және қызметтік қатынастардың тоқтатылу ережелері және т.б.

Бұл мамандармен байланысты және практикалық қызметке арналған дайындық мақсаттары бар қатынастардың үлкен саласы.

Мемлекеттік қызметтің басқа қыры – бұл мемлекеттік қызметшілердің оларға тапсырылған өкілеттіктерді іске асыру бойынша практикалық қызметі.

Әр қызметкер оның іске асыратын өкілеттіктерінің көлемін белгілейтін лауазымды иеленеді. Материалдық мазмұны жағынан бұл өкілеттіктер әр түрлі (билік қызметі, атқарушылық, әділ сот және т.б. салаларда), олар іске асырылуының құқықтық формалары бойынша да сан алуан (құжаттарды құру, олармен жұмыс жасау, тұлғаларды қабылдау, шағымдарды қарау және т.б.)

Мемлекеттік қызмет нормалары мемлекеттік қызметтің екі жағын (мемлекеттік қызметті ұйымдастыру және мемлекеттік қызметшілердің практикалық өкілеттерін жүзеге асыруы) да реттейтін құқықтық институттардың бірі.

Ресейлік ғалым Б.М. Лазарев мемлекеттік қызмет «... мемлекетке қызмет ету, яғни оның тапсырмасы және төлемі бойынша мемлекеттік органдарда мемлекет функцияларының міндеттерін іске асыру қызметін орындау» деп анықтама береді.

Заманауи заң шығарушының пікірінше, мемлекеттік қызмет дегеніміз – Қазақстан Республикасының мемлекеттік билік органдарындағы мемлекеттік қызметшілердің және Қазақстан Республикасы субъектілерінің осы органдардың заңнамалық және басқа нормативтік актілерде белгіленген құзыреттерін орындаудан тұратын кәсіби қызмет.

Мемлекеттік қызмет – мемлекеттік органдардағы мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік биліктің міндеттері мен функцияларын іске асыруға бағытталған лауазымдық өкілеттіктерін орындау бойынша қызметі. Бұл анықтамадан төмендегі аспектілерді бөліп көрсетуге болады:

1. Мемлекеттік қызмет мемлекеттік қызметші үшін оның арнайы өкілеттіліктер қызметінің негізгі түрі ретінде орындауымен байланысты мамандық болып табылатын кәсіби қызмет;

2. Жүзеге асырылатын қызмет аясында мемлекеттік органдардың құзыреті іске асырылады;

3. Бұл қызмет мемлекеттік органдардың қызмет етуін қамтамасыз етуге бағытталған;

4. Мұндай қызмет лауазымдық міндеттерді орындаудан тұрады, яғни осы жағдайда мемлекеттік қызмет ұғымының тұлғалық аспекті көрінеді, себебі міндеттер мемлекеттік қызметке, лауазымға емес мемлекеттік қызметшідің өзіне тиесілі.

Осылайша, мемлекеттік қызметтің келтірілген түсініктері мемлекеттік қызмет дегеніміз – өкілдік, атқарушы және сот билігінің мемлекеттік органдарындағы қызметкерлердің кәсіби қызметі деп тұжырымдауға мүмкіндік береді.

Практикалық және функционалдық мағынада мемлекеттік қызмет өкілдік, атқарушы және сот билігінің мемлекеттік органдарындағы персоналдың мемлекеттің міндеттері мен функцияларын орындау мақсатындағы қоғамдық өмірдің түрлі салаларындағы мемлекеттік билікті іске асырудан тұратын заңға негізделген қызметі.

Қазақстан Республикасындағы заманауи мемлекеттік қызметтің қалыптасуы 1999 жылғы 23 шілдедегі «Мемлекеттік қызмет туралы» заңның қабылдануымен байланысты.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет үшін жаңа заң қабылданғанға дейінгі негізгі қағидаттар төмендегілері болатын:

- 1) заңдылық;
- 2) қазақстандық патриотизм;
- 3) мемлекеттік өкіметтің заң шығарушылық, атқарушылық және сот тармақтарына бөлінуіне қарамастан, мемлекеттік қызмет жүйесінің біртұтастығы;
- 4) азаматтар құқықтарының, бостандықтарының және заңды мүдделерінің мемлекет мүдделері алдындағы басымдығы;
- 5) жалпы қол жетімділік, яғни Республика азаматтарының мемлекеттік қызметке қол жеткізуге және өз қабілеттері мен кәсіби даярлығына сәйкес мемлекеттік қызмет бойынша жоғарылатылуға тең құқығы;
- 6) азаматтардың мемлекеттік қызметке кіруінің еріктілігі;
- 7) мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі мен жоғары біліктілігі;
- 8) мәні бірдей жұмыстарды орындағаны үшін еңбекке ақыны тең төлеу;
- 9) жоғары тұрған мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдар өз өкілеттігі шегінде қабылдаған шешімдерді орындаудың бағынысты мемлекеттік қызметшілер мен төменгі мемлекеттік органдардың қызметшілері үшін міндеттілігі;
- 10) мемлекеттік қызметшілердің бақылауда болуы және есептілігі;
- 11) мемлекеттік құпиялар немесе заңмен қорғалатын өзге де құпия болып есептелетін қызметті қоспағанда, қоғамдық пікір мен жариялылықты ескеру;
- 12) мемлекеттік қызметшілердің құқықтық және әлеуметтік қорғалуы;
- 13) мемлекеттік қызметшілерді қызметтік міндеттерін адал, ынталы атқарғаны, ерекше маңызды және күрделі тапсырмаларды орындағаны үшін көтермелеу;
- 14) мемлекеттік қызметшілердің қызметтік міндеттерін орындамағаны не тиісінше орындамағаны және өздерінің өкілеттігін асыра пайдаланғаны үшін жеке жауаптылығы;
- 15) мемлекеттік қызметшілердің біліктілігін арттыруды үздіксіз жүргізу қағидаттеріне негізделеді.

2015 жылы 23 қарашада қабылданған және 2016 жылдың 1 қаңтарынан бастап күшіне енген «Мемлекеттік қызмет туралы» заңның жаңа редакциясында қағидаттар саны 14 бастап 20 дейін көбейіп қана қоймай, олар сапалық жағынан да өзгерді. Жаңа сыбайлас жемқорлыққа қарсы

заңнамамен бір уақытта және өзара байланысты қабылданған мемлекеттік қызмет туралы жаңа заң мемлекеттік қызметтің жаңарған моделінің негізгі шектерін белгілейді және мемлекеттік басқару тиімділігін күшейту бойынша әрекеттердің жаңа импульсын береді, ол мемлекеттік қызметтің жаңа қағидаттері тізілімінен анық көрініп тұр. Бұл төмендегі қағидаттер:

- 1) заңдылық;
- 2) қазақстандық патриотизм;
- 3) мемлекеттік биліктің заң шығарушылық, атқарушылық және сот тармақтарына бөлінуіне қарамастан, мемлекеттік қызмет жүйесінің біртұтастығы;
- 4) азаматтар құқықтарының, бостандықтарының және заңды мүдделерінің мемлекет мүдделері алдындағы басымдығы;
- 5) мемлекеттік органдар қызметіндегі тиімділік, нәтижелілік, ашықтық;
- 6) азаматтардың мемлекеттік қызметке қол жеткізуге тең құқығы;
- 7) азаматтардың мемлекеттік қызметке кіруінің еріктілігі;
- 8) мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі;
- 9) меритократия – мемлекеттік қызметшінің жеке сіңірген еңбектері мен жетістіктерін мойындау, оны қабілеттері мен кәсіби даярлығына сәйкес мемлекеттік қызмет бабында ілгерілету;
- 10) жоғары тұрған мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдар өз өкілеттіктері шегінде қабылдаған шешімдерді орындаудың бағынысты мемлекеттік қызметшілер мен төмен тұрған мемлекеттік органдардың мемлекеттік қызметшілері үшін міндеттілігі;
- 11) мемлекеттік қызметшілердің бақылауда болуы және есептілігі;
- 12) мемлекеттік қызметшілердің лауазымдық міндеттерін орындамағаны не тиісінше орындамағаны және өздерінің лауазымдық өкілеттіктерін асыра пайдаланғаны үшін жеке жауаптылығы;
- 13) әдептілік;
- 14) құқық бұзушылықтарға төзбеушілік;
- 15) мемлекеттік құпияларды немесе заңмен қорғалатын өзге де құпияны құрайтын қызметті қоспағанда, қоғамдық пікір мен жариялылықты ескеру;
- 16) мемлекеттік қызметшілердің құқықтық және әлеуметтік қорғалуы;
- 17) мәні бірдей жұмыстарды орындағаны үшін еңбекақыны тең төлеу;
- 18) мемлекеттік қызметшілерді лауазымдық міндеттерін үлгілі атқарғаны, мінсіз мемлекеттік қызметі, ерекше маңызды және күрделі тапсырмаларды орындағаны үшін көтермелеу;
- 19) мемлекеттік қызметшілерді оқытудың және қажетті құзыреттерін дамытудың үзіліссіз болуы;
- 20) мемлекеттік қызметшілерді даярлаудың, қайта даярлаудың және олардың біліктілігін арттырудың практикалық бағдарлануы қағидаттарына негізделеді.

Мемлекеттік басқару қағидаттері мемлекеттік басқару жүйесінде туындайтын қатынастардың маңызын, заңдылығын және әлеуметтік

құндылығын негіздейді. «Мемлекеттік қызметте құқықтық қағидаттердің болмауы ондағы еріктілік, бюрократизм, ұйымдаспағандық, заңсыздық, әділетсіздік және өнегесіздік сияқты жаңа элементтердің пайда болуына әкеліп соғады».

Мемлекеттік қызметтің қағидаттары – бұл субъективті ұғым. Оны адам (заң шығарушы) қол жеткізген даму деңгейін ескере отырып, құқықтық жүйе ережелеріне негізделген нақты құқықтық тәжірибеден және елдегі құқықтық мәдениеттен қалыптастырады.

Заманауи мемлекеттік қызметтің қағидаттары түрлі заңнамалық және басқа нормативтік құқықтық актілерде бекітіледі: Қазақстан Республикасының Конституциясында, және басқа заңдарда, Қазақстан Республикасы Президентінің жарлықтарында, Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулыларында, Кодекстерде, Жарғыларда және басқа да заңнамалық және нормативтік актілерде.

Оларды мемлекеттік қызметшілер олардың тәжірибиелік әрекеттерімен іске асырады. Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» заңымен белгіленген Мемлекеттік қызмет қағидаттары жария қызмет қағидаттары жүйесін белгілейтін басқа заңнамалық және нормативтік құқықтық актілер үшін үлгі болып табылады.

Заң мемлекеттік лауазымдардың төмендегі сыныптамасын белгіледі.

Мемлекеттік қызмет лауазымдарына саяси және әкімшілік мемлекеттік лауазымдар жатады.

Саяси лауазымдарға саяси мемлекеттік қызметшілер орналасқан лауазымдар жатады:

1. Қазақстан Республикасының Президенті тағайындайтын, олардың орынбасарлары;

2. Қазақстан Республикасы Парламентінің палаталары және Парламент палаталарының Төрағалары, олардың орынбасарлары тағайындайтын және сайлайтын;

3. Конституцияға сәйкес Президент және Үкімет өкілдері болып табылатындар;

4. Орталық атқарушы органдарды басқарушылар (басшылар), олардың орынбасарлары.

Мемлекеттік әкімшілік қызметшілер үшін мемлекеттік лауазымдардың санаттары белгіленеді.

Лауазым санаттары және әкімшілік лауазымдарды санаттар бойынша жатқызу тәртібін республика Президенті уәкілетті органның ұсынуы бойынша бекітеді.

Мемлекеттік қызметші тұлғаның және Қазақстан Республикасы азаматының конституциялық құқықтарының толық көлеміне ие. Мемлекеттік қызметшілердің жалпы азаматтық құқықтары және міндеттері басқа азаматтардікімен бірдей. Мемлекеттік қызметшілер барлық құқықтарды, бостандықтарды қолданады, сондай-ақ қоғам алдында барлық құқықтармен тең түрде міндеттерді атқарады. Құқықтағы қызметшінің

шектеулері қызметшілердің өз қызметтік өкілеттіктерін тиісті орындалуын қамтамасыз етуге байланысты мемлекеттік қызмет туралы заңға сәйкес қана орын алуы мүмкін (мәселен, кәсіпкерлік қызмет саласында).

Мемлекеттік қызметшінің белгілі бір құқықтық жағдайы бар. Ол үшін мемлекеттік қызметке түсудің және қызметті тоқтатудың ерекше шарттары белгіленген. Мемлекеттік қызметші оған берілген өкілеттіктер мен функцияларды мемлекеттік әкімшілік ішінде де, сондай-ақ сыртқы субъектілердің құқықтарына қатысты іске асырады (азаматтарға және басқа ұйымдарға).

Мемлекеттік қызметтегі (министрліктерде, Комитеттерде, Президент әкімшілігінің, Үкіметтің аппаратында,) қызметшінің құқықтық жағдайы әскери қызметшілердің құқықтық жағдайынан қызметтік өкілеттіктер сипатымен, құқықтар мен міндеттердің мазмұнымен, құқықтық жауапкершілікке тартылу механизімен ерекшеленді.

Мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайы мемлекеттік қызмет өтіп жатқан шарттармен байланысты. Сондықтан мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайының ерекшеліктері объективті туындаған қоғамдық-саяси немесе мемлекеттік жағдаймен белгіленуі мүмкін: мысалы, төтенше жағдай немесе әскери жағдай тәртіптемесін енгізу; жұмылдыруды хабарлау; басқа арнайы заңдармен белгіленген әкімшілік-құқықтық тәртіптемелер. Бұл жағдайларда мемлекеттік қызметшінің құқықтық жағдайының мазмұны маңызды түрде өзгеруі мүмкін; қызметшілер қосымша өкілеттіліктер, құқықтар және қызметті өткерудің ерекше шарттары мен заңды жауапкершілігін алуы мүмкін. Мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайын бірінші кезекте түрлі құқықтар мен міндеттердің жиынтығы белгілейді.

Жалпылама түрде оларға төмендегілерді жатқызуға болады:

1. Мемлекеттік лауазымдарды саяси және әкімшілікке бөлу. Бұл әкімшілік қызметшілерді саяси белгіленгендер/ тағайындалғандар ауысқан кезде олардың саяси бейтараптығы мен мансабының тұрақтылығын қамтамасыз ете отырып, құқықтық қорғауға кепіл береді, оның нәтижесі әкімшілік мемлекеттік қызметтің кәсібилігіне оң әсер етеді;

2. Мемлекеттік қызметке ашық конкурстық негізде түсу. Бұл азаматтардың мемлекеттік қызметке тең қол жеткізуге арналған конституциялық құқықтарын іске асыруды қамтамасыз етеді және тең және бәсекелестік жағдайда мемлекеттік қызмет үшін неғұрлым дайын мамандарды іріктеуге мүмкіндік береді;

3. Әр әкімшілік лауазымға біліктілік талаптарын белгілеу. Бұл білімі және жұмыс тәжірибесі сәйкес келетін азаматтарды лауазымға тағайындалуына кепіл беретін тиімді құрал ретінде қызмет етеді және мемлекеттік қызмет сапасының ерекше үлгісі болып табылады;

4. Заңнаманы білуіне арналған компьютерлік тестілеуді өткізу. Бұл біліксіз адамдардың мемлекеттік қызметке қол жеткізуін шектейді және

азаматтардың әкімшілік құқық саласында негізгі заңдарды зерттеуіне ықпал етеді;

5. Мемлекеттік қызмет саласында бірыңғай мемлекеттік саясатты іске асыратын уәкілетті орган институтын заңнамамен бекіту.

Мемлекеттік қызметтің қазіргі үлгісі оңтайлы батыс стандарттарына сәйкес және жеткілікті нормативтік базаға ие.

Мемлекеттік қызмет саласында бірыңғай мемлекеттік саясатты іске асыру үшін тиісті функциялар мен өкілеттіктер берілген арнайы органдар құрылды. Оларға Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері министрлігі, соның құрылымында құрылған Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл ұлттық бюросы және оның аумақтық органдары жатады. Стратегиялық жоспарда осы органдардың басты мақсаты қоғамдағы сыбайлас жемқорлықтың алдын-алуға бейімделген мемлекеттік қызметтің жоғары репутациясын қалыптастыру және қолдау болып табылады.

Ол бір жағынан Қазақстанда жаңа мемлекеттіліктің, басқа жағынан демократиялық, құқықтық, әлеуметтік, бейімделген мемлекеттің қалыптасуымен байланысты.

Министрлікке өз міндеттерін және оған жүктелген функцияларды іске асыру үшін төмендегі өкілеттіліктер берілді:

- Елбасыға және республика Үкіметіне мемлекеттік қызметті жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізеді;

- Қазақстан Республикасы Президентінің шешімі бойынша әкімшілік мемлекеттік лауазымдарға орналасуға арналған конкурстарды жүргізеді;

- мемлекеттік органдардың мемлекеттік қызмет туралы заңнаманы сақтауына бақылау жүргізеді;

- тексеру жүргізуге басқа мемлекеттік органдардың қызметкерлерін тартады;

- мемлекеттік органдардан және ұйымдардан, лауазымды тұлғалардан өз міндеттері мен функцияларын іске асыру үшін қажетті ақпаратты сұрайды;

- мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғаларға заңнаманы бұзумен қабылданған шешімдердің күшін жою немесе өзгерту туралы ұсыныстар енгізеді;

- өз құзыретінің шегінде мемлекеттік органдар орындауға міндетті нормативтік құқықтық актілерді қабылдайды;

- аумақтық органдардың құзыретін белгілейді.

Министрлікті республика Президенті қызметке тағайындайтын және қызметтен босататын Министр басқарады.

Институционалды модернизациялау бойынша қабылданған шаралардан басқа мемлекеттік қызмет мамандарын басқарудың республикалық ақпараттық жүйесінің енгізілуін ерекше атап өту керек, оның көмегімен конкурстық іріктеу және аттестациялау, кадрлық менеджмент тәртіптемесін өткізуді және мемлекеттік қызметтің ағымдағы жағдайын анықтауды қамтамасыз ету мүмкін болып отыр. Одан басқа,

мемлекеттік органдардың өзінде кадр менеджментінің тиімділігін бағалау жүйесі маңызды құрал болып табылады. Бұл кадр қызметі және тәртіптік комиссиялардың қызметін бағалауға, салалық және аймақтық аспектілерде кадрлық менеджментті нығайтудағы мемлекеттік қызмет қажеттілігін анықтауға мүмкіндік береді.

Осылайша, мемлекеттік қызмет саласындағы мемлекеттік саясатты іске асыру бірлігін мамандандырылған органдар (уәкілетті орган және оның аумақтық бөлімшелері) қамтамасыз етеді. Өз құзыретіне сәйкес мемлекеттік қызмет істері жөніндегі органдар мемлекеттік басқарудың тиісті салаларына басшылықты, сондай-ақ заңнамамен белгіленген шектерде – салааралық үйлестіруді және басқа арнайы орындаушылық функциялар мен өкілеттіктерді жүзеге асырады. Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі органдар жүйесін кадр жұмысын орындарында қамтамасыз ететін мемлекеттік органдардың құрылымдық бөлімшелері толықтырады.

5.2 Заманауи мемлекеттік қызметтің қалыптасу тенденциялары

Мемлекеттік қызметті модернизациялау бойынша міндеттерді Қазақстан Республикасының тұңғыш Президенті Н.Ә.Назарбаев уақыттың заманауи талаптарына қарай 2012 жылы «Қазақстан-2050» стратегиясында қойған болатын. «Қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағдарында» ерекше атап өткен мәселе: «Алдымызда, мен бүгін жариялаған қағидаларға сәйкес, халыққа және мемлекетке қызмет етуді барлығынан жоғары қоятын кәсіпқой мемлекеттік аппарат қалыптастыру міндеті тұр».

Жоғарыда атап өткеніміздей, «Қазақстан Республикасындағы Мемлекеттік қызмет туралы» жаңа Заң сыбайлас жемқорлыққа қарсы шараларды нығайтуды, мемлекеттік қызметкерлерді іріктеу ашықтығын арттыруды, меритократия қағидатын енгізу, яғни жақсы мамандарды жылжытуды қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік саясаттың нақты бағыттарын іске асыруға жауапты кәсіби басқарушылардың жаңа сыныбы қалыптастырылатын болады. Енді мемлекеттік қызметші қызмет сатысында кезең-кезеңмен, биліктің бір сатысынан келесі сатысына өзінің қабілеттерін жетілдіре және кәсіби деңгейін арттыра отырып жылжитын болады.

Алға қойылған міндеттеркәсіби мемлекеттік қызметтің қазақстандық жүйесін қалыптастыруға сараланған тәсіл әзірлеумен байланысты экономикалық және институционалды мәселелерді кешенді зерттеу, оның ішінде шет елмен тәжірбие алмасу қажеттілігіне негіз болады.

Осы уақытта дүниежүзілік тәжірбие мемлекетті басқарудың жетілдірілген жүйесі мемлекеттік өызметтің тиімді қызметі еш бір елде жоқ екенін көрсетеді. Бұл төменде келтірілген шет елдердің тәжірбиесінен көрініс табады.

Америка құрама штаттары

Заманауи азаматтық қызметтің басы федерация деңгейінде 1883 жылы "Азаматтық қызмет туралы" заңмен қойылды. Осы акт арқылы бұрын практикаланған "табыстар" жүйесі қысқартылды, осыған сәйкес сайлауда жеңіске жеткен президент барлық лауазымдық тұлғаларды ауыстыра алатын. Заң қызмет жүйесін және қызметке алуға арналған конкурстық емтихандар мен басым лауазым санын күшіне енгізді. 1978 жылы "Азаматтық қызмет реформасы туралы" Заң күшіне енді. Соған сәйкес Персоналмен жұмыс жөніндегі басқарма, Ерекше кеңесші басқармасы, Қызмет жүйесін қорғау жөніндегі кеңес құрылды. Одан басқа қызметшілердің жұмысын жыл сайын бағалауды өткізу көзделген болатын, Жоғарғы басшылар қызметі (ЖБҚ) құрылды.

АҚШ-та жұмыстар және лауазымдарды міндеттердің салыстырмалы күрделіліні және жауапкершілігіне егжей-тегжейлі сыныптау бар, ол еңбекті төлеу мөлшерлемесіне тығыз байланысты.

Персоналды басқару жөніндегі басқарманың юрисдикциясына кіретін қызметшілер 18 разрядқа бөлінген. Олардың марапаттауы жеке сектордағы сәйкес еңбекті бағалаумен салыстырылады. ЖБҚ үшін іріктеу, көтермелеу, жылжу, жұмыстан босату және зейнеткерлік қамсыздандырудың ерекші тәртібі белгіленген.

Қызметшілерді қабылдауды персоналды басқару жөніндегі басқарма жүзеге асырады. Басқарма белгіленген бағдарламалар бойынша емтихандар өткізеді, Басқарманың біліктілікті қайта қарау кеңесі жоғарғы басшылардан емтихан қабылдайды. Неғұрлым жоғарғы разрядтағы лауазымға орналасу үшін емтиханнан өту қажет.

Басқарма қызметшілердің оқытылуына және біліктілігінің арттырылуына жауап береді. Ол қызметшілердің жұмысын жыл сайын бағалау әдістемесін әзірлейді және оларды департаменттер мен ведомстволардың өткізуін бақылайды.

"Жоғарғы басшылардың қызметі туралы" заңда лауазымдардың екі түрі белгіленген: мансаптық және жалпы. Мансаптық лауазымдарға кадрлық шенеуліктер ғана тағайындала алады, ол мемлекеттік аппараттың тұрақтылығын қамтамасыз етуі және "оның әділдігі мен халықтың үкіметке сеніміне кепілдік беруі" керек. Әр министрлікке мансаптық лауазымдарға үлес беріледі.

Жалпы лауазымдарға басқа кәсіби мамандықтардың өкілдері тағайындала алады.

ЖБҚ маңызды ерекшеліктерінің бірі оның иілімді сипатында. Іріктеудің біліктілік тәртіптемесін өткеннен және бәсекелес күресте жеңгеннен кейін мемлекеттік қызметші ЖБҚ ішінде оның алғашқы позициясынан тыс түрлі лауазымдарға орналасу мүмкіндігіне ие болады, нәтижесінде бұл жүйенің лауазымдық шектері жоқ.

1989 жылы барлық мансаптық шенеуліктерді аттестациядан өткізуге міндеттейтін заң қабылданды. Осыған қатысты ЖБҚ мүшелеріне арналған

анықтамалықта:" Аттестацияның мақсаты белгілі бір қиындықтарды сезінетін, бірақ жақсы нәтижелерге қол жеткізу әлеуетіне ие басшыларға көмек көрсету мансаптық қызметінің нәтижелілігін арттыру болып табылады".

Франция

Мемлекеттік қызмет және Франция ұйымдарында жалдау жүйесі ("ашық мемлекеттік қызмет") және мансап жүйесі ("жабық мемлекеттік қызмет") үндестік тапты. Осыған сәйкес қызметшілер екі топқа бөлінеді:

- шенеулік болып табылмайтын, мемлекеттік мекемелерде жалдау бойынша жұмыс істейтін қызметшілер;
- мемлекеттік қызмет жүйесінде тұрақты жұмыс істейтін, оның ұйытқысына айналған шенеулік-қызметшілер.

Шенеулік тұрақты лауазымға тағайындалған, мемлекеттік қызметшілердің белгілі бір корпусына кіретін және мемлекеттің әкімшілік органдары, қызметтері, мекемелері иерархиясында белгілі бір разряд алған тұлға болып табылады. Корпус бірдей жұмысты орындайтын (мұғалімдер, қазынашылық инспекторлары, азаматтық әкімшілер және т.б.) шенеуліктерді біріктіреді. Корпусқа кірген шенеулік онда қалған ғұмыр бойына қала алады.

Әр шенеулікке дәреже беріледі. Дәреже - белгілі бір лауазымға орналасу құқығын беретін атақ. Әр корпус көптеген дәрежелерге бөлінеді, олар өз кезегінде сатыларға бөлінеді. Дәрежелер және лауазымдардың өзара байланысына қарамастан, олардың арасындағы толық сәйкестік міндетті емес. Шенеулік мансабы корпус ішінде әдетте сатыда, дәрежеде немесе лауазымда көтерілу арқылы өткізіледі. Дәрежені алу конкурстық емтихандар нәтижелерімен және біліктілікті арттырудан өтумен белгіленеді. Дәрежені арттыру қызмет еткен жылдарына және аттестациясына байланысты. Аттестация лауазымда көтерілу шарттарының бірі болып табылады. Жоғарғы санатқа ауысу үшін басшылықтың шешімі, немесе конкурстан өту қажет. Конкурс әдетте басқа корпусқа ауысу үшін қажет.

Мемлекеттік қызметшілердің мансабы туралы қамқорлық Францияда оқыту кезеңінен басталады. Оқыту жүйесіне мамандандырылған оқу орындарының бірқатары кіреді.

Олардың маңыздысы - Әкімшіліктің Ұлттық мектебі (ӘҰМ) - жоғары санаттағы мемлекеттік қызметшілерді дайындайды. ӘҰМ бітіру ең жоғарғы әкімшілік лауазымдарға жол ашады. Оқу процесі екі жылдан артық жалғасады және оқытудың белсенді әдістеріне (құжаттармен жұмыс, семинарлар, мамандармен байланыс және т.б.) есептелген. Оқыту ақылы. Келесі бағыттар бойынша оқу пәндері зерттеледі: құқықтану, әкімшілік

құқық, бюджет және салықтар, экономика, мемлекеттік басқару, шет тілдері. Мектеп бітірушілеріне оқу нәтижелерін ескере отырып әкімшіліктен орын беріледі.

Жапония

Мемлекеттік қызметшілер саны жағынан Жапония батыс Еуропа және АҚШ елдеріне орын береді, ол елдегі мемлекеттік сектордың шағын мөлшерімен байланысты.

Жапон мемлекеттік қызметі жұмыс сипатына қарай екі негізгі топқа бөлінеді: «дағдылы қызмет» - шенеуліктердің негізгі көпшілігі; және «ерекше қызмет» - мемлекеттік аппарат шенеуліктерінің аз жоғарғы бөлігі.

Мемлекеттік қызметке тағайындау қабылдау емтихандары негізінде жасалады, ол "ашық есік" принципі бойынша бұқаралық ақпарат құралдарында өткізілетін уақыт және орын туралы хабарламамен жүргізіледі. Мұндай жүйе Жапонияда ХІХ ғасырдың соңында енгізілді және осы уақытқа дейін өзгеріссіз қолданылып келеді. Конкурстық емтихандар арқылы лауазымда жоғарылаудан өтеді.

Жапон заңдары әкімшілік қызметке түскен әр тұлғаға лауазымда жоғарылауға ресми құқық береді. Персонал істері жөніндегі кеңес (министрлер кабинеті жанындағы бақылаушы орган) жыл сайын жазда "дағдылы қызмет" жұмыскерлерін лауазымда жоғарлатуға конкурстық емтихандар өткізеді, онда төменде тұрған кез келген тұлғалар қатыса алады. Алайда басшылық орындарға арналған үміткерлерге қойылатын бірқатар шектеу шарттары бар. Негізгі шарт білім цензі болып табылады.

Қолданыстағы тәртіптер жоғары білімі жоқ бөлім басшыларының, департамент тұлғаларының орындарға тағайындалу мүмкіндігінен айырады. Одан басқа емтиханды сәтті тапсыру лауазымға автоматты түрде тағайындалуды білдірмейді. Әдетте, ең аз дегенде жартыжылдық сынақ мерзімі талап етіледі, ол өткеннен кейін оң нәтижелер болса тағайындау жасалады.

Шенеуліктердің қызметтік жағдайы олардың дәрежелеріне, еңбек өтіліне және басқа себептерге сәйкес лауазымдарымен белгіленеді. Өкілеттіктер көлемін белгілейтін лауазымнан арнайы шкаламен қатаң реттелетін марапаттау көлемдері байланысты. Соған сәйкес барлық шенеуліктер сегіз дәрежеге бөлінеді. Әр дәреже мемлекеттік аппараттан алатын лауазымға, ал разряд еңбек өтіліне, біліміне, қызметтік сипаттарына байланысты.

Жапонияда мемлекеттік қызметте «ғұмырлық жалдану» арнайы жүйесі әрекет етеді (бұл елдің көптеген мекемелері және кәсіпорындарына тән). Бұл жүйе бір ұйымда (зейнетке кеткенге дейін) жалдау бойынша жұмыс істейтіндердің ұзақ қызметін көздейді. Оның лауазымы мен мөлшері еңбек өтілінің ұзақтығына байланысты. Бұл жүйе шенеуліктердің ведомствоаралық орын ауыстыруларының болмауын көздейді және ведомство ішінде жиі орын ауыстыру (әр 2-3 жыл сайын) жапон мемлекеттік қызметінің негізгі айыру белгілері деп есептеуге болады.

Шет ел тәжірбиесін жинақтай отырып, әр елдің мемлекеттік қызметінің ұлттық дәстүрлеріне, салттарына, негіздеріне өз ерекшелігі бар екенін атап өткен жөн, ал оның реформалануы үздіксіз процесс болып табылады.

Қазақстанға келетін болсақ, мемлекеттік аппаратты реформалау қажеттілігі тәуелсіздік алған сәттен бастап, әсіресе 1997 жылы көрініс тапты. Осы ретте Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру үшін маңызды ресурстар бар болатын. Қазақстан халқының білімділігінің айтарлықтай жоғары деңгейі тиісті ынталандырулар болған жағдайда мемлекеттік қызметке кәсіби мамандар тартуға мүмкіндік береді. Бұл процесске халықаралық ұйымдар белгілі бір қолдау жасайтын. Олардың қолдауымен мемлекеттік қызметтің тиімді қызмет ететін үлгісін құру бойынша маңызды жұмыс жасалды.

1998 жылы 18 қыркүйекте алғашқы посткеңестік кеңістікте Қазақстанда тікелей елбасына бағынышты және есепті уәкілетті орган - осы салада бірыңғай мемлекеттік саясатты жүзеге асыруға тартылған Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі агенттігі пайда болды.

Осыдан кейін қысқа мерзімде "Мемлекеттік қызмет туралы" жаңа заң және мемлекеттік қызметке арналған қатынастарды реттейтін 20 заңға қосымша актілер қабылданды.

Қазақстанның мемлекеттік қызметін реформалау үрдісі кәсіби мемлекеттік аппараты кәсіби мемлекеттік аппаратты құрумен, кәсіби өсуді ынталандыру және белгілі бір талаптарға сәйкес келмейтін адамдарды мемлекеттік қызметтен босатумен сипатталады.

2001 жылы наурызда, батыс елдерінің мысалы бойынша Қазақстанда Республикалық қоғамдық қауымдастық - Қазақстанның мемлекеттік қызметіне жәрдемдесу ассоциациясы құрылды. Ассоциация мақсаттары болып шенеуліктердің әділ мансаптық өсуіне жәрдемдесу, халық және мемлекеттік органдар арасында конструктивті диалог құру, қоғамдық мониторингті жүзеге асыру және мемлекеттік қызмет туралы заңнаманың орындалуын бағалау, мемлекеттік аппарат жұмысын жетілдіру және сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу белгіленді.

Мемлекеттік қызметшінің ант мәтіні бекітілген Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлықтары қабылданды. Мемлекеттік қызметшілердің қызметтік этикасының ережесі, Мемлекеттік қызметшілерге арналған тәртіптік жаза қолдану ережелері, Кадрлық резервті қалыптастыру тәртібі және мемлекеттік қызмет саласында қатынастарды реттейтін басқа актілер: мемлекеттік қызметшілердің мүлкін сенімді басқаруға беру тәртібі туралы Үкімет қаулысы, Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет істері жөніндегі агенттігінің актілері: әкімшілік лауазымдарға морналасуға арналған конкурстарды өткізу ережесі, әкімшілік мемлекеттік лауазымдар санаттарына қойлатын үлгілік біліктілік талаптары.

2010 жылға қарай мемлекеттік қызметтің қазақстандық үлгісі екі мемлекеттік қызмет элементтерін сабақтастыра бастады: позициялық және мансаптық. "Мемлекеттік қызмет туралы" Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес барлық мемлекеттік лауазымдар саяси және әлеуметтік болып бөлінді, іріктеудің қалыптасқан патронажды жүйесін және мамандарды жеке байланыс принципі бойынша жылжытуды жою мақсатында мемлекеттік қызметке міндетті конкурстық іріктеу енгізілді.

Егер бұрын сауалнама мәліметтері маңызды болып саналған болса, ал жаңа Заң қабылданған соң ашық конкурстар қоғамдық өмірдің белгілі бір құбылысына айналды. Бар бос орындар, талаптар, еңбек ақы туралы ақпарат БАҚ-та жариялана бастады. Басты назар әкімшілік мемлекеттік қызметке түсу және өту кезінде конкурстық жүйені енгізуге жасалды.

Мемлекеттік қызметті реформалау мәселесінің Қазақстандық тәсіліне ТМД елдерінің көбі - оның ішінде Ресей, Беларусь, Украина, Қырғызстан, Тәжікстан және Әзербайжан қызығушылық танытты. Осындай болып саналатындар:

- мемлекеттік қызмет жүйесін демократизациялау және азаматтық қоғам институттарымен өзара әрекеттесу проблемалары;
- мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілігі және мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықпен күрес проблемалары;
- мемлекеттік қызмет көрсету процессінің жеткіліксіз технологиялануы;
- мемлекеттік аппаратты тұрақтандыру және одан әрі оңтайландыру проблемалары.

Өткізілген құрылымдық өзгерістерге, мемлекеттік органдар санының және олардың штат санының қысқаруына қарамастан мемлекеттік аппарат бұрынғыдай иілімді және тиімді болып қала береді.

Көп деңгейлі құрылым, мемлекеттік органдардың алдында тұрған функциялардың қосарлану және міндеттердің айқын болмау жағдайлары кейде олардың жауапкершілігі және есептілігі мәселелеріндегі ретсіздікке әкеліп соғады.

Мемлекеттік органдардың құрылымын қайта қарау және олардың міндеттері мен функцияларын нақтылау ведомствоаралық өзара әрекеттестіктің және бірігудің дамуына, мемлекеттік аппарат ішінде және сондай-ақ сыртқы институттарға қатысты кедергі келтіреді.

Мемлекеттік аппараттың қызметі тез өзгермелі сыртқы ортаға және тұтынушы қажеттіліктеріне жедел бейімделудің жетіспеушілігімен, шешім қабылдаудың көбіне тиімсіз механизмімен сипатталады. Нәтижесінде мемлекеттік аппарат қызметінің және мемлекеттік қызметшілердің қоғамдық санадағы беделі жетерліктей биік емес қалпында қала береді. Бір жағынан бұл мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлықтың әлеуметтік алғышарттарын іздеу, шектеу және бейтараптандырудың белсенді жүргізілмеуінен болып отыр.

Жоғарды жазылғаннан туындайтыны ел басшылығы Қазақстандағы мемлекеттік қызметті реформалау процессін жалғастыру туралы шешім қабылдаған болатын.

2012 жылы желтоқсанда қабылданған "Қазақстан -2050" стратегиясында мемлекеттік қызметтің сапалы әлеуетін арттыру, стратегияны іске асыру және мемлекеттік органдардың мамандармен жұмыс бойынша практикалық қызметін үйлестіру, бірыңғай әдіснамалық ұстанымдар негізінде республикадағы мемлекеттік кадрлар саясатын жүзеге асыру көзделді. Мемлекеттік қызметті кәсібилендіру, меритократия, тиімділік, нәтижелілік, транспаренттілік принциптеріне және қоғамға есептілікке негізделу мемлекеттік басқару жүйесінің бәсекеге қабілеттілігін және халыққа сапалы мемлекеттік қызмет көрсетуді қамтамасыз етудегі маңызды фактор болып табылады.

Практикалық тұрғыдан осының барлығы 2020 жылға дейінгі Қазақстан дамуының Стратегиялық жоспарымен, 2020 жылға дейінгі Құқықтық саясат тұжырымдамасымен, Мемлекеттік қызметтің жаңа моделінің тұжырымдамасымен және мемлекеттік қызмет туралы қолданыстағы заңнамамен қамтамасыз етіледі.

Мемлекеттік қызметтің жаңа моделінің тұжырымдамасы ең алдымен "мемлекеттік қызмет" ұғымын жаңғыртудан тұрады, ол "ұлтқа (қоғамға) қызмет ету" ұғымымен синонимдес ұғым болуы және халыққа мемлекеттік қызметті тұтынушы ретінде бейімделуді білдіруі қажет.

Осыған байланысты мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісін қалыптастыру мақсаттары келесі болып табылады:

1. тиімді кадрлық саясат және мемлекеттік қызмет жүйесінде адами капиталды басқару жүйесі;
2. мемлекеттік қызмет көрсетудің жоғарғы сапасы және мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігі;
3. оң имидж және мемлекеттік қызметшінің тәртіп әдебі;
4. мемлекеттік аппаратты оңтайландыру және оның тиімділігін арттыру;
5. мемлекеттік қызмет көрсетудің ұлттық стандарттарын жасау және мемлекеттік қызметшілердің барлық санаттары үшін халықаралық бақылау жүйесін және сапа менеджментін енгізу;
6. әлеуметтік беделді және мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілігін арттыру;
7. мемлекеттік қызметшілер арасында сыбайлас жемқорлықтың пайда болу себептерін және шарттарын жою.

5.3. Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі жемқорлықпен күрес мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру факторы ретінде

Мемлекеттік қызметтің заманауи жағдайының негізгі проблемаларының бірі мемлекеттік билік органдарының және олардың аппараттары қызметі тиімділігінің жетіспеушілігі болып табылады. Бұл мемлекеттік қызмет жағдайының маңызды көрсеткіші әзірге төмен деңгейде тұр, оның себептерінің бірі мемлекеттік қызметшілердің жоғары сыбайластығы болып отыр.

Сыбайлас жемқорлық - (латын тілінен алғанда *corruptio* - сындыру, құрту, бұзу) мемлекеттік билікті, жағдайды, пайда табу үшін мәртебесін, жеке мақсаттардағы артықшылықтарын қоғамның игілігіне және мемлекет мүдделеріне асыра пайдалануда көрініс табатын этикалық және құқықтық бұзушылықтардың жиынтығынан тұратын әлеуметтік құбылыс.

Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлық қылмысын тудыратын факторлардың ішінде экономикалық, ұйымдастырушылық-басқарушылық, құқықтық, психологиялық, әлеуметтік мәдени етіп жіктеу ұсынылады.

Экономикалық факторлар сыбайлас жемқорлықты таратудың жалпы себептері мен шарттары ретінде ұсынылады, оларға келесілерді жатқызуға болады: экономиканы мемлекеттік реттеу; мемлекеттің белгілі бір қызметтерге монополиясы; экономикалық дамудың төмен деңгейі; инфляцияның жоғарғы деңгейі; кәсіпорындар және кәсіпкерлер қызметтерінің қолайлы тәртібінің болмауы, әсіресе салық төлеу бойынша; меншікті мемлекет иелігінен шығару үрдістерінің, экономикалық және шаруашылық мәселелерді шешу мөлдірлігінің болмауы; жалпы кедейлік және мүліктік саралау өсімі, экономикалық дағдарыс, экономикалық жағдайдың тұрақсыздығы; экономикалық белсенділіктің барлық салаларын дерлік қамтитын шешуші принцип; көлеңкелі экономиканың жоғары деңгейі және т.б.

Қазақстанда экономикалық факторлар ең алдымен реформалар барысы меншікті мемлекет иелігінен шығару, жаппай жекешелендіру процессі, экономикалық қатынастардың реттелмегендігі нәтижесінде мемлекеттік шенеуліктердің өз лауазымдық өкілеттіктерін түрлі сипаттағы және көлемдегі лауазымдық асыра пайдалануларға арналған жаңа мүмкіндіктер құру мақсатында елдегі экономикалық процесстерге ықпал ету үшін пайдалану шарттарының туындауымен негізделеді. Бұл ықпал бүгінгі күні мемлекеттік аппараттың жоғары шенді жұмыскерлерінің белгілі бір бөлігі меңгерген және сыбайлас жемқорлық пен қылмыстық мүдделер объектісіне айналып отырған «тауар» болып табылады.

Құқықтық фактор бір жағынан сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылды құқықтық қамтамасыз ету саласындағы басты проблема - билік өкілдері және экономикалық мүдделер иелерінің өзара әрекеттесу тәртібін

толық белгілейтін мақсатқа бағытталған сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманың болмауы, ал бір бөлігі әр түрлі деңгейдегі заң шығарушылар – сыбайлас жемқорлық әрекеттерінің белсенді қатысушылары.

Бұл жағдай сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың құқықтық қамтамасыз етуді дамытуды тежейді, оның ұлғаймалы ұдайы өндірісіне жағдай жасайды. Сонымен қатар, мемлекеттік қызметшілердің өзі олардың қызметін құқықтық реттелуінің жетіспеушілігін атап өтеді, ол да билік органдарындағы сыбайлас жемқорлықтың таралуына объективті ықпал етеді.

Шет ел тәжірбиесі сыбайлас жемқорлықтың ұдайы өсуінде ұйымдастырушылық-басқарушылық фактордың ролі маңызды, әсіресе оның тіршілік етуіне, таралуына және трансформациялануына ықпал ететін басқарушылық кемшіліктер екенін дәлелдеді.

Қазақстанға қатысты алатын болсақ, ұйымдастырушылық-басқарушылық факторлар барлық посткеңестік елдерде мемлекеттік билік ұйымының жаңа құрылымын қалыптастыру егжей-тегжейлі әзірленбеген бағдарламасыз және соңғы мақсаттар мен нәтижелерді анық білмей іске асырылуымен негізделеді. Мемлекеттік билік органдарының өкілеттіктерімен құзыреттерінің ара жігін тармақтары және ұйымдастыру деңгейлері бойынша ашудың бірегей тәртібі басынан бастап белгіленбеген.

Бұл әр түрлі ведомстволарда басқару функцияларының қосарлануына, карама-қайшы, оның ішінде пайдақорлық мақсатта шешімдер қабылдау практикасына әкеліп соқты.

Психологиялық фактор мемлекеттік қызметшілердің кәсіби-лауазымдық және адамгершілік сапаларының өзара байланысын, сондай-ақ халықтың қоғамдағы сыбайлас жемқорлыққа әлеуметтік төзімділігінің деңгейін көрсетеді.

Сыбайлас жемқорлардың адамгершілік-психологиялық белгілері төмендегілер: жекешілдік және прагматизм негізінде қалыптасқан әмбебап құндылықтарды басым ету; ақшаға ашкөздікпен қарау; шынайы және өнімді еңбек мәнін жоққа шығару; дәстүрлі адамгершілік-құқықтық нормаларды ескермеу; өзін-өзі реттеу авантюризмі; арсыздық, албырттық және шешім қабылдауда қауіпке бейімділік; өзімшілдік.

Осы белгілердің жоғарғы дамуы адамның сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарына психологиялық дайындығын дәлелдейді.

Әлеуметтік мәдени факторлардың мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлық деңгейіне әсерін бағалау осы саланың «материясыздығы» және жасырындылығы тұрғысынан өте күрделі міндет болып табылады. Алайда, мемлекеттік қызметшінің мәдени бейімділігін сыбайлас жемқорлықтың негізгі себебі ретінде қарау керек, себебі мәдени және әлеуметтік факторлар қосымша кіріс алу тиісті тәртіпке әкелетін мүмкіндікке жағдай жасауға себеп болуы немесе кедергі болуы мүмкін.

Қазақстанның тәуелсіздігін дамытудың барлық кезеңінде мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың басым бағыттарының бірі мемлекеттік

қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлық құқықбұзушылықтарымен күрес болды. Сыбайлас жемқорлық саясатын іске асырудың негізгі бағыттарының келесілер болды.

Біріншіден, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің құқықтық базасын құру. Қазақстанда тәуелсіздік алған сәттен бастап сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес бойынша жекелеген іс-шаралар қабылданды. Алайда, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің басталуын 1998 жылдан, "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы" алғашқы Заң қабылданған уақыттан бастап санауға болады. Осы Заңның негізінде Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі 1999-2000 жылдарға, 2001-2005 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарлама қабылданған болатын. Бағдарламалық құжаттар неғұрлым жүйеленген жалпыланған түрде сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат шеңберінде қабылданған және іске асырылған шаралардан тұрады.

Қазақстан Республикасы Президентінің сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы бірқатар Жарлықтары қабылданды, оның ішінде "Қылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жүйесін жетілдіру бойынша шаралар туралы" (2000 жыл).

Сонымен қатар, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің құқықтық базасы арнайы емес заңнамалық актілерден тұрады, онда сол немесе басқа сыбайлас жемқорлыққа қарсы шаралар көрсетілген. Мәселен, "Қазақстан Республикасындағы Мемлекеттік қызмет туралы" заң, экономикалық саясаттың ашықтығын қамтамасыз етуге бағытталған бірқатар заңдар.

2005 жылы 14 сәуірде Қазақстан Президенті "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті күшейту, мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдар қызметіндегі тәртіп пен реттілікті нығайту жөніндегі шаралар туралы" Жарлыққа қол қойды, оның негізінде Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі 2001-2006 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарлама қабылдануы керек еді.

Екіншіден, сыбайлас жемқорлықпен күрес жөніндегі мамандандырылған органдар құрылған болатын. Мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілігін арттыру және билікті асыра пайдалануды болдырмау үшін 1997 жылы Қазақстанда Қазақстан Республикасының жоғарғы тәртіптік кеңесі, сондай-ақ жергілікті тәртіптік кеңестер бекітілді. Кейін тәртіптік кеңес Қазақстан Республикасының Мемлекеттік сыбайлас жемқорлықпен күрес комиссиясы болып қайта құрылды.

2000 жылы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі мемлекеттік комиссия таратылды, ал жергілікті тәртіптік кеңестер Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі агенттікке бағындырылды. Экономикалық саладағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдар үшін Қазақстан Республикасының Экономикалық қылмысқа қарсы және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігі бекітілді. Қазір осы Агенттік және Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі агенттік негізінде жаңа ведомство - Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі құрылды.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен 2005 жылы 14 сәуірде Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің тәртіптік кеңестері облыстарда, Астана және Алматы қалаларында құрылды, облыстардың, Астана және Алматы қалаларының тәртіптік кеңестері таратылды. (Енді Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің тәртіптік кеңестері).

Үшіншіден, мемлекеттік қызмет саласында сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу бойынша салмақты жұмыс жүргізілді. Жекелеп алғанда, әр санатқа және оларға қойылатын біліктілік талаптарына арналған лауазымды тұлғалардың міндеттері айтарлықтай нақты стандарттары бар лауазымдық біліктілігі енгізілді. Тиісті емтихан тапсыру және конкурстан өту әкімшілік лауазымдарға орналасудың міндетті шарты болып табылады ("саяси" лауазымдар санатынан басқа).

Сарапшылардың бағалауы бойынша кадрларды іріктеу және орналастырудың осы жүйесі толық түрде батыс елдеріндегі мемлекеттік қызметті құру әдістеріне сәйкес келеді. "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті күшейту, мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдар қызметіндегі тәртіп пен реттілікті нығайту жөніндегі шаралар туралы" Қазақстан Республикасы Президентінің 2005 жылғы 14 сәуірдегі Жарлығы мемлекеттік қызмет саласындағы сыбайлас жемқорлық қылмысын жасаған тұлғаларды мемлекеттік билік органдарындағы лауазымдарға орналасуға тыйым салу туралы заңнамалық нормаларды әзірлеу сияқты шараларды іске асыруды көздейді.

Сонымен қоса мемлекеттік қызметшілердің, құқық қорғау органдарының қызметкерлерін аттестаттаудан өткізу туралы үлгілік ереже, Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметшілерінің ар-намыс кодексі әзірленді. Одан басқа, әкімшілік мемлекеттік қызметшілерінің бос лауазымдарына орналасу үшін конкурс өткізу ашықтығын қамтамасыз ету бойынша шаралар нәтижесінде бұл жүйе ашық бола бастады.

Н.Ә.Назарбаев өзінің «Қазақстан-2050» Стратегиясы халыққа жолдауында сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың және азаматтардың мемлекеттік органдардың қызметіне сенімін арттырудың маңызды аспектісі болатын халыққа көрсетілетін мемлекеттік қызмет сапасын арттыруды ерекше атап өтті. Бұл міндетті шешу үшін мемлекеттік органдар мен азаматтық қоғам институттарының күштерін біріктіру осы әлеуметтік дертті жүгендей алады.

Осылайша, бүгінгі күні Қазақстанда сыбайлас жемқорлыққа қарсы күреске арналған мықты нормативтік-құқықтық база құрылды: "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы" Қазақстан Республикасының заңы, "Қазақстан Республикасында қылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті күшейту және құқық қорғау қызметін одан әрі жетілдіру жөніндегі қосымша шаралар туралы" ел Президентінің Жарлығы, Қазақстан Республикасындағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жөніндегі

2011-2015 жылдарға арналған салалық бағдарлама, "Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" Қазақстан Республикасының заңы, ол қылмыстық жолмен алынған мүлікті тәркілеуді енгізді және т.б.

Одан басқа 2011-2013 жылдары ел Парламенті сыбайлас жемқорлыққа қарсы бағытталған 19 заң, оның ішінде мемлекеттік органдардың бақылау-қадағалау қызметін жүргізу үшін бірыңғай құқықтық негізін құруға бағытталған "Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік бақылау және қадағалау туралы" заң қабылдады.

Сонымен қатар, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес тек қана жазалау шараларынан тұрып қоймай, құқықтық тәрбиені және түрлі формадағы сыбайлас жемқорлық әрекеттерін қабылдамауды насихаттауға бағытталған халық арасында ақпараттық-тәрбие жұмыс жүргізілуі қажет.

Сыбайлас жемқорлық формалары өз табиғатына қарай айтарлықтай әр түрлі болады: биліктің жоғарғы эшелондарынан бастап қызмет көрсететін кез келген қалалық немесе ауыл мекемесіндегі сыбайлас жемқорлыққа дейін (тұрғын үй-коммуналдық кешен, білім беру, денсаулық сақтау, әлеуметтік көмек және т.б.).

Жекелеп алғанда, меншік құқығын жүзеге асыруда шенеуліктердің өз қызметтік жағдайын асыра пайдалануы мемлекеттік меншікті басқарумен байланысты.

Халыққа қызмет көрсету (мемлекеттік кепілдіктер) қызметі барысында, сондай-ақ мемлекетке қорғау функциясын жүзеге асыруда өздігімен шаруашылық ететін субъектілермен қызметтің жеке түрлерін орындау, сондай-ақ белгілі бір тауарды өндіру және жеткізу үшін шарт жасасуға тура келеді. Мысалы, мектептер үшін жиһаз, ауруханаларға жабдық жеткізу. Мемлекеттік билік органдары үшін компьютерлер және т.б. Бұл жағдайда сыбайлас жемқорлық құбылыстары мемлекеттік тапсырыстарды бөлу кезеңінде туындайды.

Әлеуметтік-экономикалық процесстерді реттеу құралдары түрлі льготалар мен жеңілдіктерді ұсыну (биоресурстарды аулауға, Орман қорының және басқа учаскелерді қолдануға) немесе шектеулер салу (бағасы бойынша, өндіріс көлемі бойынша, экспорт және импорт көлемдері бойынша және т.б.). Бұл жерде сыбайлас жемқорлық жекелеген шаруашылық ететін субъектілерге немесе тұтас салаларға мемлекеттік мүдделерді есепке алмай орынсыз жеңілдіктер мен құқытар берілгенде немесе керісінше - шектеулер қойылғанда туындайды.

Өкінішке орай, Қазақстанда бизнес және мемлекеттік шенеуліктер арасындағы мықты сыбайлас жемқорлық байланыстары әдеттегі іс болып отыр. Мұндай байланыстар тығыз болған сайын қолының жымырқысы бар бизнесмендердің мүмкіндіктері көбееді: мемлекеттік тапсырыстар, маңызды байланыстар, құпия ақпарат. Әкімдіктер деңгейінде - бұл тауарлар мен қызметтерге арналған, жер учаскелерін бөлуге арналған тендерлер.

Және "төменгі" сыбайлас жемқорлық (жол полицейлеріне, медицина қызметкерлеріне, мұғалімдерге, "үстел бастықтарына" қандай да бір анықтаманы тез алғаны үшін).

Осындай жағдайдың басты себебі біздің дерт және оны тудыратын жағдайлармен емес, соның салдары мен қиындықтарымен күресуімізде.

Сыбайлас жемқорлықтың халықаралық тәжірбиесі көрсеткендей, сыбайлас жемқорлықпен күрес үшін бірінші кезекте сыбайлас жемқорлықты тудыратын себептер мен шарттарды жоюға бағытталған жүйелі күштер мен келісілген әрекеттер қажет болған.

Осыған байланысты, Қазақстан Республикасының тұңғыш Президенті Н.Ә. Назарбаев 2013 жылы желтоқсанда өткен отырыста Үкіметке төмендегі тапсырмаларды берді:

Үкіметке 4 міндетті шешу механизмін беретін елдің сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатын жетілдіру жөніндегі кешенді жоспар әзірлеуді тапсырамын:

1. Сыбайлас жемқорлық тұрғысынан осал нақты құқықтық қатынастар мен жағдайлар тізімін белгілеу;

2. Осы құқықтық қатынастардың сыбайлас жемқорлықтағы проблемаларын шешетін жүйелі және ұшталған шараларын ұсыну;

3. Әр мемлекеттік орган қызметінің салалары мен бағыттары бөлігінде ұсыныстар енгізу;

4. Іс-шараның атауын, олар қойылған мақсатты нақты көрсететіндей және сыбайлас жемқорлыққа қарсы тұруын білдіретіндей қалыптастыру.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес бойынша негізгі мәселелердің біріне мемлекет қызметінің барлық салаларында сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңдарды шығару мен қолданыстағы заңдарда және әзірленетін заң жобаларында сыбайлас жемқорлыққа ықпал ететін және оны тудыратын нормалар мен жағдайларды жоюдан тұратын сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнама реформасын жатқызуға болады.

«Арнайы сыбайлас жемқорлыққа қарсы орган туралы» Заңды қабылдау бойынша мәселені қарауды тапсырамын.

Шет мемлекеттердің мемлекеттік қызмет жүйелерінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекеттерді реттеудің әкімшілік-құқықтық тәжірибесі олардың көбінде мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлық қауіптерінің көрініс табуына ықпал ететін жағдайлар мен себептерді алып тастауға бағытталған құқықтық және ұйымдастыру құралдарын қолдануға мүмкіндік беретін сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекет механизмдері әзірленгенін көрсетеді. Бұл тұрғыда мемлекеттік қызмет салаларының сыбайлас жемқорлыққа қарсы қорғалу механизмдерін белгілеуге бірыңғай тәсілдер қалыптастыру маңызды.

Аталған тәсілдердің мазмұны көптеген шет мемлекеттер үшін бір қатар құжаттарды әзірлеу қажеттілігін тудырды:

- заң жобаларының сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама жүргізу бойынша моделді актілер. Моделді акт түрлі атқарушы органдарында

нормативтік-құқықтық құжаттар жобаларына сыбайлас жемқорлыққа қарсы сараптама жүргізу бойынша жұмыс әдістемесін сәйкестендіруге мүмкіндік береді;

- мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекет бойынша жұмысты ұйымдастыру жөніндегі әдістемелік ұсыныстар. Олардың мазмұны азамат ұсынатын мәліметтерге тексеру жүргізумен байланысты сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнамада көзделген шараларды қамтамасыз ету бойынша нақты механизмдерді сипаттаудан тұрады. Біріншіден, мемлекеттік қызметке өтуде; екіншіден – мемлекеттік қызметші, сондай-ақ оның ері (жұбайы) мен кәмелетке толмаған балаларының кірістері, мүлігі мен мүліктік сипаттағы міндеттемелері туралы мәліметтердің сенімді болуы.

Сыбайлас жемқорлық – мемлекетаралық, шегі жоқ құбылыс. Сондықтан бір мемлекеттегі сыбайлас жемқорлық деңгейі басқа мемлекеттердегі сыбайлас жемқорлық деңгейіне, сондай-ақ заңдылығы мен құқықтық тәртібіне әсер етуі мүмкін.

Осыған байланысты сыбайлас жемқорлыққа қарсы көптеген елдерді біріктіре отырып, халықаралық ұйымдар көмегімен әрекет етуге болады.

Егер сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнамалық қамтамасыз етудің шет ел тәжірибесін қарастыратын болсақ, алғашқы кезекте Ұлыбританияның мысалы жақсы үлгі бола алады, онда 2011 жылы сыбайлас жемқорлыққа қарсы дүние жүзіндегі ең тиімді заң қабылданды.

Ұлыбританияның мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес.

Британ құқығында осы заң қабылданғанға дейін сыбайлас жемқорлықтың келесі көріністеріне мән берілетін:

- парақорлық;
- жария лауазымды тұлғаның өз міндеттерін бұзуы.

Парақорлық. Оның жауапкершілігін реттейтін негізгі заңдарда және жалпы құқықта (істерде) кездесетін пара деген кең ұғым болғандықтан, ағылшын құқығы бұл әрекетке мән берген және әлі де ерекше мән беруде. Жалпы құқықтан бөлек парақорлық туралы қылмыстық заңнама келесі үш заңнан тұрады: 1889 жылғы Көпшілік ұйымдардағы парақорлық туралы заң, 1906 және 1916 жылдардағы сыбайлас жемқорлықты ескерту туралы заңдар.

Парламент немесе жергілікті органдардың сайлаулары кезіндегі сатып алуға 1983 жылғы халықтық өкілдік туралы Заң қолданылатын. Осыған ұқсас заңдар екі-үш жыл сайын мерзімді түрде шығып тұрғанымен, лауазымды тұлғаларды сатып алу туралы жалпы түсінікті ағылшынның жалпы құқығы мен сот істері қалыптастырды.

Осы бастауларға сәйкес парақорлық дегеніміз қандай да бір адам лауазымды тұлғаны өзінің қызметтік міндеттеріне қарамастан әрекет етуге немесе осы міндеттерді орындауда ықыластылық танытып немесе ықыластылық танытудан сақтануда пара беруі, ал лауазымды тұлғаның осы мақсатпен параны қабылдауы болып табылады. Парақорлық туралы істерді

жалпы құқық бойынша алқалар соты қарастырады. Бұл қылмыс соттың қарауы бойынша бас бостандығынан айыру және айыппұлмен жазаланады. Жоғарыда атап өткендей, жалпы құқық бойынша бас бостандығынан айыру екі жылдан аспауы керек.

2011 жылғы жаңа Заңда бұл жалпы жағдай кеңейтіледі және нақтыланады. Жекелеп алғанда, көпшілік ұйымдардың мүшелері мен қызметшілері парақорлығы үшін жауапқа тартылады.

Қылмысты кез келген тұлға, оның ішінде заңды тұлға да жасайды, ол өзі немесе басқа тұлғамен бірге параға сатып алу мақсатында бопсалайды немесе өзі үшін немесе басқа тұлға үшін сыйлық, несие, қаламақы, сыйақы немесе жария ұйымның мүшесі немесе қызметшісін жария ұйым құзыретіне жататын нақты немесе болжамды мәселе мен мәмілеге қатысты әрекетті жасауы не тыс қалуын ынталандыру басымдылығын алады не алуға келіседі. Осы ретте, егер тұлға сыйлықты пара екенін біле тұра алатын болса, осы мәміле шарттарын орындау ниеті болмаса да, ол осылайша сыбайлас жемқорлық туралы мәміле жасасқаны.

Қылмысты параға сатып алу мақсатында жария ұйым мүшесі немесе қызметшісін бейімдеу үшін кез келген тұлғаға осы ұйымның құзыретіндегі мәселе немесе мәміле бойынша сыйлық, қарыз, қаламақы, сыйақы немесе басымдылық берген, беруге уәде берген немесе ұсынған адам жасайды. Көрсетілген қылмыстарға кінәлі тұлғалар, егер істі алқалар соты (айыптау акті бойынша) қарайтын болса бас бостандығынан жеті жыл мерзімге айырумен немесе (және) айыппұлмен жазаланады, егер іс жиынтық сот ісін жүргізу (алқасыз) тәртібінде қаралатын болса бас бостандығынан алты айға дейінгі мерзімге айырылумен немесе (және) заңды мақсат (қазіргі уақытта – 5000 фунт стерлинг) шегінде жазаланады.

Одан басқа, сотталушы сот бұйрығымен жария ұйымға одан алынған сыйлықтың, қарыздың, қаламақының немесе сыйақының құнын немесе бағасын төлеуге міндеттелуі мүмкін. Одан бөлек, сот оны бес жыл бойы жария лауазымға таңдалу немесе тағайындалу құқығынан айыруы мүмкін.

Осындай қылмысты қайталаған жағдайда қосымша жаза ретінде сот оны жария лауазымға қабілетсіз деп тануы, ал бес жыл бойы оған сайланушы ретінде немесе парламент немесе басқа жария ұйымның сайлауында дауыс беруші ретінде тіркелуге тыйым салуы мүмкін. Шенеунікті немесе қандай да бір жария ұйымның жалдамалы қызметшісін айыптау кезінде сот оны заң бойынша алуға тиіс құзыретінен немесе зейнетақысынан айыра алады.

Жаңа заң мемлекеттік өзара шарттарға жататын параға сатып алғаны үшін тұлғалардың жауапкершілігін көздейді. Бұл жағдайда мәселе келісімшартқа немесе үкімет қандай да бір үкіметтік департаменті немесе жария ұйымы арқылы олардың өкілімен жасасатын шарт жағдайына байланысты параға сатып алу туралы болып отыр. Параға сатып алғаны үшін екі тарап та жауапкершілікте.

Сот бұл қылмыс үш жылдан он жылға дейін бас бостандығынан айыруды талап ететіндіктен, бұл парақорлық түріне ерекше мән беріледі, себебі мәселе мемлекеттік тапсырыстарды орындау туралы болып отыр. Бұл қылмыстар бойынша істерді алқалар соты қарайды. Бұл ретте төлеу немесе алу фактінің параға сатып алу сипатында болмауын дәлелдеу машақатын айыпталушы тартады (Заңның 2-бабы).

Парақорлықтың жеке құрамына ағылшын заң шығарушысы құрмет наградаларын алу мақсатында сатып алуды бөліп көрсетеді. Жауапкершілік беретіндер үшін ғана емес, атақ, титул немесе марапат алуға икемдеу немесе ықпал ету немесе оны берумен байланысты өзге де әрекеттер жасау мақсатында кез келген құнды зат бергендер үшін де көзделген.

Мұндай істерді алқалар соты да, жиынтық тәртіппен де қарала алады. Бірінші жағдайда үш ай мерзімге дейін бас бостандығынан айыру немесе (және) сот қарауы бойынша айыппұлмен жазаланды. Екінші жағдайда үш айға дейін немесе (және) статутного (заңмен көзделген) максимум шегіндегі айыппұлмен жазаланады. Параның заты қазына пайдасы үшін алынады, заң парламентке немесе жергілікті билік органдарына сайлау өткізумен байланысты парақорлық ретінде қылмыстық жауапкершілікке тартады.

Қылмыс параны тікелей немесе жанама беру, ақшалай немесе сайлаушыға өз даусын пара берушінің немесе басқа тұлғаның пайдасына беруге немесе бермеу арқылы қандай да бір лауазымды алуға ықпал ету түрінде болады. Пара алу сатып алу туралы келісім жасаумен тең, параны қабылдау қашан: сайлауға дейін немесе кейін болғанына қарамастан жазаланады.

Сонымен, осы заң соттарды және сот шенеуніктерін сатып алуды дербес қылмыс ретінде қарастырады. Сотқа, магистрантқа немесе сот шенеунігіне қандай да бір сыйлықты немесе сыйақыны оның қызметтік тәртібіне немесе әрекетіне әсер ету мақсатында ұсынатын тұлғалар және сыйлықты немесе сыйақыны қабылдаған сот, магистрант немесе сот шенеунігі сот қарауы бойынша айыппұл немесе 3 жылға дейін бас бостандығынан айырумен жазаланады.

Жария лауазымды тұлғалардың өз міндеттерін бұзуы.

Лауазымдық қылмыстардың негізгі түріне жатқызуға болатын бұл құқық бұзушылықтар тобы бес әрекеттен тұрады: билікті теріс пайдалану, сенімді бұзу және алдау, міндеттерді атқарудағы ұқыпсыздық, міндеттерді орындамау мен қызметтік ақпаратты уәкілетті болмай тарату.

Билікті теріс пайдалану деп лауазымды тұлға тарапынан кез келген «қысым көруді» айтамыз. Бұл қылмыс лауазымды тұлғаның өз міндеттерін жүзеге асыру немесе жүзеге асырған болып заңсыз әрекеттерді жасауынан тұрады.

Мемлекеттік қызметші заңды бұзған жағдайда мемлекеттік қызметтегі жұмысын уақытша тоқтатудан бастап түрмеге қамалуға дейінгі түрлі жазалар қолданылуы мүмкін.

Қуғын-сүргін шараларынан бөлек, жаңа заңға сәйкес мемлекеттік қызметшілердің еңбегіне жоғары төлем жасау белгіленеді, шенеуліктің жоғары еңбекақысы сыбайлас жемқорлыққа қарағанда қоғамға аз шығын әкеледі.

Ұлыбританиядағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы шараларды іске асырудағы маңызды аспектілердің бірі – шенеуліктердің өз міндеттерін тиімді орындауы үшін кәсіби шеберлігін арттыру. Мемлекеттік басқару жүйесінде мемлекеттік аппарат ішінде сыбайлас жемқорлық байланысының өсу және сыбайлас жемқорлық жүйесінің кеңею мүмкіндігін азайту үшін мамандарды тұрақты ротациялау жүйесі бар. Лауазымдық өкілеттіктер мен олардың атқаратын қызметі үшін шенеуліктердің жауапкершілігін қатаң бөлу бар. Сондай-ақ Ұлыбританияда мемлекеттік қызметшілердің қызметін қоғамдық және институционалды бақылау жүйесі қызмет етеді. Жария бақылау келесі деңгейлерде жүргізіледі:

- парламент комитетінің қызметі;
- НПО тарапынан бақылау;
- сыбайлас жемқорлық фактілерін БАҚ-та жариялау.

Институционалды бақылауды Ұлыбританияның Ұлттық есеп палатасы жүзеге асырады, бұл тәуелсіз орган барлық мемлекеттік органдар мен қызметшілердің қаржылық қызметін бақылаумен айналысады.

АҚШ мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлықпен күрес.

АҚШ заңнамасында «лауазымды тұлғалардың сыбайлас жемқорлығы» деген ұғым кеңінен айқындалған. Олар негізінен заңдар жиынтығының 18-бөлімінің төрт тарауында қарастырылған заңға қарсы әрекеттерден тұрады:

1. «Парақорлық, бақытсыз кірістер және жария лауазымды тұлғалардың өз жағдайын теріс пайдалануы».
2. «Лауазымды тұлғалар және жалдамалы қызметшілер».
3. «Бопсалаушылық және қорқыту».
4. «Сайлау және саяси қызмет».

АҚШ-та пара алғаны үшін пара алған ғана емес, параны берген де қылмыстық қудалауға ұшырайды. АҚШ заңнамасы бұрынғы мемлекеттік лауазымды тұлғалардың мемлекеттік биліктен кеткеннен кейінгі іскерлік белсенділігін шектеуді көздейді.

Лауазымды теріс пайдаланудың ерекше түрі мемлекеттік лауазымға тағайындалудағы ықпалды пайдалану мақсатында сатып алу болып табылады.

Бұл жағдайда әңгіме пара туралы емес, сыйақы болашақта өз ықпалын қолдану уәдесі үшін қабылданады немесе беріледі. Бұл қылмыстың субъектісі жеке тұлға ғана емес, фирма, корпорация болуы мүмкін.

Лауазымдық жағдайды заңсыз пайдаланудың жабық формасын таратудан алшақ болу үшін заңнама американдық заңда «мүдделер шиеленісі» ұғымымен айқындалатын жағдайды жарнамалайды. АҚШ-тың Әділет министрлігінде мүдделер шиеленісімен байланысты қылмыстармен

күреске бағытталған арнайы бөлім әрекет жасайды. «Мүдделер шиеленісін» заңнамалық бекіту мемлекеттік маңызы бар шешімдерге частные соображения шамадан тыс ықпал жасамауға, үкіметпен ісі барларға әділдік пен тең қатынас болуға кепілдік береді.

АҚШ-та жоғарғы лауазымды тұлғаларға қатысты қылмыстық істерді тексерумен Вашингтондағы округтік федералды соттың арнайы бөлімшесі тағайындаған тәуелсіз прокурор айналысады. Одан бөлек, АҚШ конгрессінің комитеттері президент пен жоғарғы лауазымды тұлғалар жасайтын құқық бұзу фактілерін тексеруге құқылы.

ГФМ мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес.

Германиялық мемлекеттік қызметші қызметтік міндеттерін орындау бойынша өз әрекеттерінің заңдылығына толық жеке жауапкершілікте болады. Қызметтік нұсқаулардың (өкімдердің) заңдылығына қатысты күдіктер туралы мемлекеттік қызметші бірден өзінің тікелей басшысына хабарлауы керек. Егер өкім өз күшінде қалып, ал күдіктер сейілмеген жағдайда жоғары тұрған басшыға баруы қажет. Егер ол да өкімді растайтын болса, онда мемлекеттік қызметші оны белгіленген тәртіпке қарама-қайшы келмеген жағдайда ғана орындайды. Өкімнің расталуы бұл жағдайда жазбаша түрде берілуі керек.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің өзекті проблемасы – қызметтік құпияны сақтау. ГФМ-де мемлекеттік қызметші қызмет мерзімі аяқталған соң қызмет барысында білген мәліметтері мен фактілерді құпия сақтауы қажет. Мемлекеттік қызметші рұқсатсыз осындай фактілер (істер) бойынша сотта да айғақтар беруге және өтініш жасауға құқығы жоқ.

Мемлекеттік қызметпен байланысты талаптар мен шектеулерді арттыруды тиісті мемлекеттік орган мемлекеттік жалақы мен басқа төлемдермен, жұмыс орнының тұрақтылығы мен қызмет бабында жылжуды, сондай-ақ жақсы өмір деңгейін қамтамасыз ететін кепілдемелермен өтеледі.

Мемлекеттік қызметшілердің қандай да бір кәсіпкерлік қызметпен жеке немесе сенімді тұлғалар арқылы айналысуға, бақылау кеңесінің басқару қызметіне немесе басқа кез келген құқықтық формадағы қоғамның, серіктестік пен кәсіпорынның басқа органдарының қызметіне қатысуға құқығы жоқ.

Мемлекеттік қызметшілердің қоса атқару тәртібі туралы егжей-тегжейлі нұсқаманы федералды үкімет заңды күші бар қаулы қабылдау арқылы шығарады.

Мемлекеттік қызметшінің өзіне жүктелген міндеттерін орындамау немесе тиісті орындамау салдары егжей-тегжейлі айқындалған. Мемлекеттік қызметші (федералды тәртіптік құқық жарғысына сәйкес) егер ол өзіне жүктелген міндеттерді орындауда бұзушылыққа жол берген жағдайда қызметтік теріс қылық жасаған болып есептеледі. Алайда міндеттерді бұзулардың барлығына бірдей жауапкершілік шаралары

қолданылмайды. Қызметтік теріс қылықтары (тәртіптік процесс) үшін жауапкершілікке тарту тәртібі егжей-тегжейлі айқындалған. Басқа негіздемелер бойынша қызметтен босату тәртібі мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайы туралы жалпы заңда және Федералды қызметшілер туралы Заңда көзделген.

Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы шаралардың шет елдік тәжірибесіне жасалған талдаудан көптеген құрамдас бөліктері қазақстандық заңнамада және мемлекеттік қызмет практикасында ескерілген деген қорытынды жасауға болады.

Жекелеп алғанда, мемлекеттік қызмет реформасы барысында сыбайлас жемқорлыққа қарсы сипаттағы келесі шаралар іске асырылды: әкімшілік мемлекеттік қызметшілерді бос лауазымдарға конкурстық іріктеуді енгізу, ресми түрде (жария) ант қабылдау; Ар-намыс кодексін (қызметтік этика қағидаларын) қабылдау; лауазымды тұлғаны (лауазымға тағайындау құқығы бар) мемлекеттік қызметшінің жеке мүдделері мен оның өкілеттіктері арасындағы қарама-қайшылықтар туралы ақпараттандыру міндетін енгізу; жақын туыстардың бір мемлекеттік органда бірге қызмет етуін шектеу; кірістер туралы декларация тапсыру; мүлікті сенімді басқаруға беру; жекешелендіру процессінің, ұлттық компаниялардың және мемлекеттік кәсіпорындардың, сондай-ақ жекеменшік компаниялар қызметінің ашықтығын қамтамасыз ету; салық саясаты, кенді пайдалану мен жер қатынастары саласында және т.б. арнайы шешімдер қабылдау.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу және болдырмаудың жекелеген проблемалары халықаралық тәжірибені ескере отырып қажетті практикалық әрекеттерді қабылдау үшін қосымша зерттеуді талап етеді.

Сыбайлас жемқорлықты жеңген немесе жеңуге жетіп қалған елдердің тәжірибесіне сүйенуге болады, ол елдерге бірінші кезекте Сингапур мен Қытайдың әкімшілік ауданы – Гонконг жатады.

Жаңа Зеландия, Финляндия, Дания және Швеция сияқты мемлекеттердің сыбайлас жемқорлыққа қарсы рейтингі өте жоғары.

Бұл мемлекеттердің заңнамаларында мемлекеттік қызмет жүйесіндегі мүдделер шиеленісін шешу механизмдері егжей-тегжейлі белгіленген, ол мемлекеттік қызметшілердің әкімшілік қызметіндегі сыбайлас жемқорлық қауіптерін азайтуға мүмкіндік береді.

Оң нәтижелерге қол жеткізген шет ел мемлекеттері сол үшін сыбайлас жемқорлыққа қарсы істе көптеген жылдар бойы тиісті құқықтық құралдарды жасағанын атап өту керек.

Әдетте, сыбайлас жемқорлыққа қарсы істе түрлі құқықтық құралдарды, атап айтқанда конституциялық, халықаралық-құқықтық, қылмыстық-құқықтық, ақпараттық және т.б. кешенді түрде қолданған кезде сәттілікке қол жеткізуге болады. Басқаша айтқанда, сыбайлас жемқорлыққа қарсы нұсқамалар түрлі салалық тиесіліктегі заңнамада болатын, ал құқықтық құралдардың барлық жиынтығын қолдану мемлекеттік қызмет саласындағы

сыбайлас жемқорлыққа қарсы іске маңызды үлес қосады. Жоғарыда баяндалғанды ескере отырып, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрестің шет елдік тәжірибесі оған қарсы іс-қимылдар бойынша құқықтық құралдарды құруда қолданыла алады және қолданылуы қажет.

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы тиімді іс-қимыл үшін құқықтық құралдардың барлық жиынтығын қолдану қажет. Алайда, мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жем қорлыққа қарсы іс-қимыл механизмінде орталық орынды әкімшілік-құқықтық құралдар алуы керек.

Әкімшілік құқық нормалары мемлекеттік қызметті жүзеге асыру тәртібін белгілейді, олар тұтас жария басқару тәртібін белгілейді, азаматтар мен заңды тұлғаларға жария қызмет көрсету тәртібі белгіленеді, орындаушылық-ұйғарымдық қызмет саласындағы түрлі субъектілердің өзара қатынасының тәртібі белгіленеді.

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы әкімшілік-құқықтық құралдардың қатарына: мемлекеттік қызмет тәртібімен байланысты әкімшілік тыйымдар; мемлекеттік қызметшінің нақты лауазымдық регламенті; мемлекеттік қызмет лауазымын конкурстық алмастыру; мемлекеттік қызмет жүйесінде кадр резервін белгілеу және міндетті түрде қолдану; лауазымға тағайындау кезінде кандидаттарды таңдаудағы альтернативаларды міндетті белгілеу; мемлекеттік қызметке түсу кезінде сынақтан өту; мемлекеттік құқық қорғау жауапты лауазымына тағайындау кезінде кандидатуралардың қауіпсіздігін бөлімшелермен келісу механизмі; мемлекеттік қызмет мәртебесін белгілеу; ротациялау тәртібінде лауазымдарды тұлғаларды қабылдауға арналған бос орындар жатады.

Аталған практика, біздің ойымызша, Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет жүйесінде мамандарды ротациялауды әкімшілік-құқықтық реттеу механизміне енгізуге болады.

Мемлекеттік қызметшілердің салыстырмалы аз ақшалай ұсталуы тиімді қызметті қамтамасыз етеді. Дегенмен соңғы уақытта айтарлықтай жақсарды, бірақ коммерциялық құрылымдардың еңбекақыларымен салыстырғанда, әсіресе ұлттық компаниялардың, мемлекеттік қызметшілердің еңбекақысы төмен.

Қазіргі уақытта мемлекеттік қызметшілердің ақшалай ұсталуын маңызды түрде көбейту қажет. Бұл бір себептен мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу мен болдырмауға септігін тигізеді. Алайда мемлекеттік қызметшілердің ақшалай ұсталуын ұлғайту арқылы сыбайлас жемқорлық проблемасы шешілмейді. Біздің терең түйіндеуімізше бұл жерде әкімшілік-құқықтық, әлеуметтік, экономикалық және ақпараттық іс-шаралардың кешені қажет.

Осыған байланысты, қазіргі уақытта Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу мен болдырмауға бағытталған, ең алдымен қызмет көрсететін органдарда жұмыс істейтін мемлекеттік шенеуліктердің жеке және заңды тұлғалармен

байланысын болдырмауға бағытталған әкімшілік-құқықтық сипаттағы сан алуан және тізбекті шаралар кешенін әзірлеу және жүзеге асыру қажет. Осы мақсаттар үшін автордың әзірлеген мемлекеттік қызметшілердің халықпен өзара әрекеттесу схемасын қолдануды ұсынамыз, онда практика жүзінде тікелей байланыстарды азайтып сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл жасау керек екені көрсетілген (1-сурет).

Ең алдымен, мемлекеттік биліктің атқарушы органдарының әкімшілік-құқықтық тәртібін белгілейтін нормативтік нұсқамаларды жетілдіру, сондай-ақ мемлекеттік қызмет туралы заңнаманы сыбайлас жемқорлыққа қарсы сипаттағы заманауи әкімшілік-құқықтық құралдармен жүйелі толықтыру қажет.

Бақылау сұрақтары

1. «Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасы заңының негізгі қағидалары

2. Мемлекеттік қызметшілердің құқықтық мәртебесінің негізі мен сыныптамасы

3. Мемлекеттік қызмет әлеуметтік-құқықтық институт және қызмет саласы ретінде

4. Қазақстан Республикасындағы және шет елдегі мемлекеттік қызмет түрлері

5. Мемлекеттік қызметті басқару

6. Мемлекеттік қызметшілер жүйесін құқықтық реттеу формалары мен құрылымы

7. Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл – мемлекеттік басқару тиімділігін арттырудың негізгі факторы

8. Іскери қатынас әдебінің теориялық негіздері

9. Мемлекеттік қызметшінің этикалық тәртіп нормалары және имиджі

10. Кейбір шет мемлекеттердегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл мен мемлекеттік қызмет тазалығының ерекшеліктері

6 тарау. Жергілікті басқару экономикалық ғылым саласы ретінде

- 6.1. Муниципалды басқарудың қалыптасу тарихы
- 6.2. Аумақтық басқарудың теориялық негіздері
- 6.3. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың шет елдік тәжірбиесі және оны дамыту тенденциялары

6.1 Муниципалды басқарудың қалыптасу тарихы

Заманауи жергілікті өзін-өзі басқару осы саладағы бай тарихи дәстүрлерді түсіну нәтижесі болып табылады және осы әлеуметтік құбылыстың табиғаты мен болмысын түсіндірудің түрлі тәсілдерін көрсететін көптеген ғылыми тұжырымдардың элементтерін шоғырландырады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихи тамырлары деп барлық халықтарда бар ұжымдық көршілік мүдделерді қозғайтын мәселелерді «барлық әлем болып» (және т.б.) шешу дәстүрін айтуға болады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың тарихи түбірін барлық халықта іс жүзінде қолданылатын «бар әлеммен» ұжымдық көрші мүдделерді қозғайтын мәселелерді шешу дәстүрі деп есептеуге болады (жиындағы, кештердегі, топтардағы, құрылтайлардағы және т.б.).

Ерте заманнан бері танымал муниципальдық өзін-өзі басқарудың түп бейнесі болып табылатын азаматтық қауымдарды ұйымдастыру нысанын қарастырамыз.

Көне заманның полистік демократиясы.

Полис – көпшілік билігін тасымалдайтын азаматтық қауым. Грек дәуірінің көзқарасы бойынша полистер Көне заман дәуірінде пайда болған (б.э. дейінгі 8-6 ғасыр). Полис қала және оған тиесілі ауылдық аумақтарды қамтыды және мемлекет болып саналды. Ең ірі полис 2500 шаршы метрде орналасқан Афинаның полисі болды. Басқа полистер оған қарағанда әжептәуір кіші болды. Олардың аумақтары, әдеттегідей, 350 шаршы метрден асқан жоқ.

Ең ірі қалалардың өзінің бірнеше мыңдаған халқы бар. Ұйымның көзқарасы бойынша ежелгі грек полисі, ол – жабық мемлекет, яғни полис тұрғындары қауымға бауыр басып кеткен және оны тастай алмайды.

Полистің қалалық орталығы қорғану қабырғаларының сақинасымен қоршалуға тиісті, бірақ б.э. дейінгі VI ғасырда көптеген қалалардың бекініс қоршаулары болған жоқ. Қалалық орталықта полис тұрғындарының үлкен бөлігі шоғырландырылған. Қалада орталық алаңда сауда операциялары болған, жалпы полистік мерекелер мен спорттық жарыстар өткізілген. Полистің аумағында бірнеше елді-мекендер болса да қалалық орталық біреу ғана болған. Сондықтан да полис қала – мемлекет ретінде анықталды.

Негізі полистік экономика егін шаруашылығы болып табылды. Табиғи жағдайларға байланысты ауыл шаруашылығы бірнеше салаларды қамтыды:

егіншілік, жүзім шаруашылығы, зәйтүн шаруашылығы, бау-бақша шаруашылығы және мал шаруашылығы. Жүзім шаруашылығы, зәйтүн және бау-бақша шаруашылығы едәуір еңбек шығындарын және материалдық қаражатты талап етті, сондықтан да құлдардың еңбегі пайдаланылды.

Көптеген грек полистерінің көлемінің аздығына байланысты өзінің аумақтары, қажетті металдарының (темір, мыс, қола), құрылыс ағаштары және басқа да шикізат түрлерінің саны жеткіліксіз болды. Сол себепті оларды басқа жерлерден сатып алу қажеттігі туындап отырды. Тауар қатынастары, сауда айырбасы полистің барлық ауыл шаруашылық тұрмыс тіршілігінің негізі болды. Ауыл тұрғындары құрал-жабдықтар, мата, киім, тері және басқа да қажетті бұйымдар алу үшін базарға шарап, май, астық, жүн апарып отырды. Полистік экономика тауар қатынастарын дамыту үшін көптеген мүмкіндік ашты, байлық жинау, ауылдық жерлерде ірі жер иелігі және құлдарды пайдаланатын қаладағы ірі қолөнер шеберханаларының пайда болуына септігін тигізген болар еді.

Полистің әлеуметтік құрылымы негізгі үш таптың болуын көздеді: үстем тап өкілдері, еркін ұсақ-түйек өндірушілер, құлдар және әртүрлі санаттағы тәуелді қызметкерлер. Үстем тап өкілдеріне ірі жер иеленушілері, ірі шеберханалардың, сауда кемелерінің, өсуге жіберілетін қомақты ақшаның меншік иелері жатқызылды. Полистік тұрғындардың негізгі бөлігі еркін ұсақ өндірушілерден, ең алдымен жер иеленушілерден, сондай-ақ өзінің еңбеетіремін азық табуға қол жеткізетін қолөнер және сауда адамдарынан тұрды.

Б.э.дейінгі VI ғасырда құлдар аз болды, құлдардың еңбегі ірі жер иелігінде және қолөнер шеберханаларында ғана қолданылды. Б.э.дейінгі VI ғасырда грек полистерінде олардың ролі аз ғана болды. Алайда, полистік экономиканың тауар-ақша қатынастарының дамуының, қолөнер өндірісінің өркендеуінің және сауда операцияларының кеңеюінің күрделіленуіне байланысты құлдар саны полистерде арта түсті. Грек полисі әлеуметтік құрылымының өзегі толық құқықтық азаматтар – жер учаскелерін мұрагерлікке алған, халық жиналыстарының қызметіне қатысқан фланкте ауыр қаруланған әскерлері бар ежелгі тұрғындардан (яғни жергілікті жердегі ұрпақтан ұрпаққа тарағандар) тұратын азаматтық ұжым сияқты әлеуметтік санат болды. Басқа грек қалаларынан, тіпті бірнеше шақырым жерде орналасқан көрші полистерден орналасу үшін келгендер азаматтар құрамына кіре алған жоқ және азамат еместер қатарында ерекше келісімде болғандар қатарын құрады.

Шындығында, Коринф немесе Афина сияқты дамыған сауда-қолөнер орталықтарында қолөнер және саудамен жер учаскелерінен айырылған азаматтар тұрды, олар сауда және қолөнермен мәжбүрлі түрде айналысты. Бұндай азаматтарды азаматтық құқықтарынан айырған жоқ, бірақ олар өз тегінде қоғамдық айыптауға тартылды, екінші сорттағы азаматтар болып танылды. Мүмкіндігінше олар жер учаскесін иеленуге және өзін қоғамдық пікірде оналтуға талпынды.

Полистік билік бұндай жерлері жоқ азаматтарға көмек беруге тырысты. Әр полисте жерінен айырылған азаматтарға бөліп беру үшін жаңа учаске *ager publicus* (қоғамдық алаң) деп аталатын резервтік қор болды. *Ager publicus* құрамына полис ұжымының барлығы пайдаланатын жарамсыз, батпақты жерлер, карьерлер, өзен алқаптары, ормандар, алқаптар кірді.

Жер учаскесін иелену азаматтың полис алдындағы, барлық азаматтар ұжымы алдындағы өз міндеттемелерін орындауға басты кепілдік беруі ретінде қарастырылды. Өздерінің жер учаскелерін полистердің азаматтары учаскесін сатқанға дейін толық шаруашылық дербестік құқығы бар меншік иесі ретінде иеленді, бірақ жер сатуға деген мүмкіншілігі шектеулі болды.

Полистің азаматтық ұжымы әртекті болды. Тауар қатынастарын нығайту азаматтық ұжымның мүліктік және әлеуметтік сараланымын күшейтті, ол оның жіктелуіне және баяулауына әкеліп соқты. Азаматтардың кейбір бірлігін қолдау үшін полистік билік бірқатар шаралар қабылдады. Бұндай шаралар жерінен айырылған азаматтарға жер бөлу, басқалар есебінен жауапты тұлғалардың қолындағы жерді шоғырландыруға кедергі келтіретін жер максимумын жүргізу болып табылады. Бай азаматтарда өз қаражаттарының бөлігін қоғам қажетіне (кемелер жеткізілімі, қоғамдық мерекелер ұйымдастыру) жұмсау міндеттемесі деп аталатын литургия жүктелді.

Қоғамдық пікір бос сенделіс өмірге байлық жинаумен айналысатын азаматтарды мінеп-шінеді. Керісінше, беделді азамат өз шаруашылығын ұқыпты жүргізетін, барлық азаматтық міндеттерін шын пейілімен орындайтын, өз полисін-қызметін атқара жүріп, ақылды және қажырлы қорғаушысы болып табылатын орташа ауқатты жер иеленуші беделді азамат болып саналды.

Полисті үш түрге бөлуге болады:

Демократиялық. Бұл полистің барлық азаматтары әлеуметтік, материалдық, мүліктік жағдайына қарамастан полистің саяси өміріне қатысуына – заңдар жасаумен айналысуға, дауыс беруге, маңызды мемлекеттік мәселелерді талдауға құқылы. Мысалы: ондай полис демократиялық тұжырымдамаларына жылдам қол жеткізе алмаған Афина болып табылады. Көне еркін адамдардың (халық) бастапқыда биліктен алшақ болғандығы және оған өздерінің наразы болғандығы белгілі. Бұл себеп әлеуметтік шиеленіс пен бүліктерге әкеліп соқты, себебі халық өзінің жабырқаңғы жағдайына наразы болды.

Осының бәрі полистік жүйенің тұрақтылығына сенімсіздік тудырды және құрылыстың көтерілісі және құлауымен аяқталуы мүмкін еді. Ендігі б.э.дейінгі VII-VI ғасырда Афинада бірқатар наразы халық өкілдерінің көтерілісі болған. Сондықтан Тесейдің танымал афиндік өкілдерінің бірі халықтың әлеуметтік ахуалын жақсарту үшін бірқатар реформа жүргізуді шешті. Ең алдымен ол борышкерлік реформа жүргізді, оның мәні халықтың барлық борышының жойылумен аяқталды, құлдыққа тыйым салынды, ал шекарадан тыс сатылған құлдарды мемлекет сатып алды. Бұдан тыс, сот

органы құрылды, соған Халық өкілдері қатыса алды. Реформа Халыққа саяси құқық берген жоқ, дегенмен де қоғамды демократияландыру үшін маңызды серпін болды. Тесей ісі соңында Клисфенді жалғастырды, ал демократияға Периклдің соңғы реңі берді, ол барлық азаматтарға халық мәжілісіне қатысуға рұқсат берді, азаматтарға елдің саяси өміріне қатысқандары үшін ақша төлеуді бастады.

Аристократтық – Ежелгі Грек полисінің екінші түрі. Аталған жағдайда билікке халықтың бәрі бірдей қатыса бермейді, қоғамның жеке-дара іріктелген бөлігі – аристократтар ғана қатысады, олар өздерінің ерекше жаратылысына, ақыл-парасаттарына, дарындарына, қабілеттіліктеріне қарай мемлекеттік органдарда құқықтық шығармашылықпен, маңызды істерді талдаумен айналыса отырып өздерінің саяси құқықтарын іске асыруда айрықша құқыққа ие. Мысалы, аристократтық полиске Спарт ие.

Олигархиялық – Ежелгі Грек полисінің тағы бір түрі болып табылады. Бұнда билік тасымалдаушысы халық болып табылмайды, зор материалдық байлыққа, мол экономикалық билікке ие және салдарынан саяси биліктегі айрықша құқыққа ие болатын белгілі бір адамдар тобы. Бұндай полис Карфаген болды, онда мемлекеттік тапсырмаларды шешумен ақсүйектер мен байлар айналысты.

Феодалдық Еуропада қоғамдық өзін-өзі басқару нысандары.

Мемлекеттік ұйым және шіркеумен қатар феодализм кезеңі қоғамында жеке аумақтардың, әлеуметтік жағдайлар немесе өндірістік-кәсіби қызметтер біріктірілген ұжым орталықтары, деңгейінде қоғамдық өзін-өзі басқару институттары да қалыптасты. Бұл феодалдық қоғамда осындай өзін-өзі ұйымдастыруға талпынудың сословиелік кәсіптік сыныптарының болуымен тереңдетілуіне, жеке аумақтың оқшаулануына негізделді. Сондықтан, әсіресе феодализм кезеңінде тарихта көпшілікке танымал бастапқы (кез келген мемлекеттің жаппай көпшілік халқына – шаруаларға қатысты), содан кейін аумақтық, сословиелік, кәсіптік қауымынан бастап өзін-өзі басқару түрімен қалыптасты. Кейбір түрлері тарихи түрде антиктік әлемде қалыптасқан өзін-өзі басқару дәстүрін қабылдады. Бірақ көбісі феодализм дәуірінде ғана дамыды.

Қауымдық өзін-өзі басқару, бұл – ерекше ұйымдасқан аумақ шегіндегі халықтың өзін-өзі басқаруы. Оның ең жоғары деңгейде дамуы Германияда орын алды (X-XI ғғ.).

Қауымдық өзін-өзі ұйымдастырудың бірлігі марка болды. Ол, әдеттегідей жеке-дара ауылмен сәйкес келмесе де, бірнеше ауылы немесе қыстағы болды. Толық құқықты қауым мүшелері (олар лайықты жасына қарай отағасының үйі және егіндік үлесі бар дербес шаруа ғана болуға тиісті болатын) шынын айтқанда қауымды әкімшілік, шаруашылық, қаржылық және полициялық мақсатта құрған. Оны қауымның жиналысында жылына бір рет анықтаған. Кейбір кезде старостамен бірге қосымша орман немесе дала алқаптарын қадағалау жөніндегі арнайы өкілеттіктері бар адамдар сайлайтын.

Барлық сайланған шенділер қауымның өкілдері ғана болды. Биліктің ықтимал толықтығы қауым мүшелерінің қолдарында болды. Староста іс-қимылының көпшілігі қауымның келісімін немесе сондай келісімге сілтемелерді талап етті (мысалы, қауымдық алқаптарды сату, оларды жалға беру, сырттан келгендерге сатып алуға қандай да болсын істерді беру). Қауым шенділері жиналыста шешуге оларға тапсырылған мәселелерді ұсынуға, сондай-ақ қауымдық қаулылардың орындалуын бақылауға тиісті болды.

Қауым жиналыстары кез келген уақытта өткізіліп отырды, шақыру құқығы староста-старшинаға тиесілі болды. Мәжбүрлі түрде орындауға міндеттейтін маңызды шешімдер бір дауыстан болуға тиісті болды. (Тәжірибеде бұл талап, әрине, қоғамдық дауыс беретіндер «үлесіне» байланысты болды немесе жиналыстарда жиі ұрыс-керістерге әкеліп соқты).

Қауымның басты өкілеттіктері шаруашылық түрінде болды: XI – XIII ғғ. – ол негізінде егістік жерлер шегінде болды, кейіннен ормандарды, шалғындық жерлерді, су алқаптарын бірлесіп пайдалану, сондай-ақ жалпы мүлікті басқару (мысалы, ұжымдық салынған диірмен) болды. Қауым құқығының басты кепілі жаңадан қоныс аударғандарды қабылдауға дәстүрлі келісім беру және одан туындайтын қауым құрамынан кінәліларды қуып шығу құқығы болды. Осылайша қауым мүшелеріне арналған жиналыс және сот инстанциясы болды. Қауымның құқықтары мен міндеттерінің басқа да маңызды бағыттары қаржылық істер болды: жиналыста мемлекеттік немесе феодалдық төлемдер, табиғи жұмыстар мен міндеттерді бөлу бекітілді. Қауым мүшелері жергілікті округ сотына, ал қауымдастық өкілдері жоғары тұрған граф сотына қатысуға міндетті болды, онда олар маңызды істерді шешіп отырды. Сот немесе әкімшілік істерге қатысудан бас тарту төлем бөлу кезінде салмақ салуға, кейіннен әдеттегі айып салуға әкеліп соқты. Бұндай қатысу кейбір еркіндікке кепілдік беретін құқық қана емес, сондай-ақ міндет те болды: қауым мүшелері соттар мен графтарға өз аттарымен, арбаларымен, өз күштерімен қылмыскерлерді ұстауға көмектесуге тиісті болды. Бұдан қауым мүшелеріне кейбір полиция өкілеттіктері де тиесілі екендігі туындаған.

XI ғасырда Реформация мен Шаруалар соғысынан соң басталған реакциядан кейін, ерікті қауым мүшелері өздерінің құқықтары мен ұйымдарын жоғалтты. Барлық өкілеттіктер вотчина иелеріне ауысты. Соңында қауым мүшелері мен вотчина иелерінің басқаруы заңды түрде ендігі барлық тұрғындарға қатысты жалпы аумақтық өзін-өзі басқаруға ұласты.

Земстволық аумақтық басқару.

Ол Англияда кеңінен тарады. XI-XII ғасырларда Англия мемлекетінде жергілікті басқару функцияларының көпшілігін жалпы мемлекеттік заң негізінде сол немесе басқа аумақ тұрғындары қалыптастырған мекемелер жүзеге асырды. Бұл ағылшын мемлекеттігінің айрықша бейнесін көрсетті

және жаңа әлеуметтік қатынас жағдайларында оны одан әрі дамытудың алғышаттарының бірі болды.

Англияда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту англосаксондық уақыттан бастап аумақтық бөліністің тарихи бірлігі болған графство жеріне орталық әкімшіліктің өз функцияларын бірте-бірте беру жолымен қалыптасты. XIII ғасырдың ортасынан бастап графство елдегі әскери іс орталықтары болды: Англия армиясы графство бойынша жинақталған жасақтар құрады, оны қамтуға графство тұрғындарының өзі тиісті болатын (жылына 40 күн ішінде). Ол 1215 жылдың сословиелік еркіндігі мен Ұлы хартиясы туралы тақты үнемі ескертетін сословиялық монархия жағдайындағы жергілікті лауазымды тұлғалар – шерифтердің өкілеттіктерін ұлғайтты. XIII ғасыр ішінде бірнеше рет шериф лауазымын графство халқының (еркін жер иеленушілер мен рыцарлар) сайлауымен жасауға әрекет жасалды. Графство милициясы (жасағы) ұйымдастырылғаннан кейін жергілікті биліктерге жасақтардың шақыртылуына, қызмет бойынша бұзушылықтарға, содан кейін қаңғыбастыққа байланысты істерді тергеу жөніндегі полиция өкілеттіктері берілді.

Ағылшын шіркеуінің құрылғаннан бастап шіркеу қауымы мүшелерінің жергілікті діни қызметкерлерін іріктеу тәртібі бекітілді. Бұл нақты қауымның

өзін-өзі ұйымдастыруына әкеліп соқты: 1520 жылы Англия бойынша ендігі қауымның келісі 940 болып есептелді. Приход жиналысы (оған шіркеу төңірегіндегі толық құқықты ауыл тұрғындары қатысты) пасторды, оның орынбасарларын – діни қызметкерлер көмекшілерін, сондай-ақ қаржылық және шаруашылық істері дүмшелерінен, екі шіркеу старостасынан тұрды.

Шіркеу мазмұны мен діни қызметкерлердің шағымдары жиналыстың жүргізуінде болды. XVII ғасырда мемлекет кедейлерді қамту және пана болу міндеттемесін приходқа жүктеді. Ол үшін жергілікті салық енгізілді, оның жиналуы мен пайдаланылуын тұрғындар өздері бақылап отырды. Оның қарамағына мәні қоғамдық мораль және шіркеу ережелерінің сақталмауына қатысты ұсақ теріс қылықтар жатқызылды, олар шіркеу мүлкінің сақталуын байқап отырды.

Оның мәні қоғамдық мораль мен шіркеу ережелерінің сақталмауына қатысты ұсақ теріс қылықтардың қарамағында болғандығы. Содан кейін приходтың жүргізуіне жол полициясы да енгізілді. Приход жалпы салықтың бөлінуін бақылауға алды. Қауымда полиция істеріне жалпы бақылау жасау бітістіру сотына жүктелді. Осылайша бітістіру соты және приход барлық Англия бойынша таратылған XII ғасырға жергілікті өзін-өзі басқарудың аяқталған екі буынды жүйесін жасады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың ағылшын варианты жалпы сословиелік (істі жүргізуде, оған өзінің жылжымайтын мүлкінің ерекше дәстүрлі мәртебесімен таптар ғана қатыса алса да) болды.

Сословиелік өзін-өзі басқару.

Еуропаның басқа елдерінде таза сословиелік земстволық өзін-өзі басқару құрылды. Ол Венгрияда сословиелік монархия кезеңінде, XVI-XVII ғасырларда кемеліне жетті.

Дворяндық провинция комитаттық дворяндық жиналыс құрды. Жиналыста жергілікті заңдар қабылданды, басқарманың істері шешілді. XVI ғасырдан бастап бұнда депутаттарды провинциядан Мемлекеттік сословиелік өкілеттікке сайлау жүргізілді, олардың тілектері жасалды. Жиналыс кезінде дворяндық сот та (седрия) болды. Теориялық тұрғыдан алғанда жиналысқа барлық дворяндар келе алды, бірақ іс жүзінде мүлік цензі енгізілді (кем дегенде жері бар 1 крепосттық, екі – жерсіз немесе айрықша салық төлеу). Басыбайлылар өздерінің өкілдерін жіберіп отырды. Өз шешімдерінде жиналыстар мемлекеттік заңдар мен Мемлекеттік өкілдіктің қаулыларына бағынышты болуға тиісті болды.

Өзін-өзі басқарудың басшысы провинция барондарының ішінен король сайлайтын ишпан болды. Кейбір кезде оның лауазымы мұрагерлікке де ие болды. Ол дворяндық соттың төрағасы, дворяндық жергілікті жасақтың бастығы болып саналды. Оның көмекшісі алишпан болды, ол тек қана мемлекеттік-әкімшілік функцияларды орындады.

Жиналыс уездік соттарда дворяндық соттар мен алқабилерді (12 дейін) сайлайды. Бұл соттар полиция істерімен айналысты, сондай-ақ салық алымдарын бақылап отырды. Дворяндық қаржылық істерді, есептерді тексеру үшін нағыз салық жинаушыларды сайлауға құқылы болды, жиналыс кезінде уақытша комиссиялар құрылды. Осылайша, іс жүзінде басқару ғана емес, жергілікті жердегі басқаруды бақылау функциялары жергілікті дворяндық органдарда жинақталды.

Қалалық өзін-өзі басқару

Қалалық өзін-өзі басқарудың тууы тарихи тұрғыдан алғанда феодалдық қоғамның басқа таптарынан сословиелік және саяси даралануға және қарапайым әкімшілік орталықтарға ғана емес айрықша қоғамдық организмдерге айналуға байланысты болды. Қалалық өзін-өзі басқару қаланың тұрмыс салты кеңінен дамыған елдер – Германия, Франция, Испанияда кемеліне жетуі заңды. Италияда қаланың кемелденуі маңызды болғаны соншалық, өзін-өзі басқару автономдыққа, тіпті ерекше қала-мемлекетке айналды.

Рим империясының мемлекеттік дәстүрлеріне байланысты Батыс Еуропа елдерінде ішкі қалалық басқару, орта ғасырдың басында көне Римнің негізгі институтын жаңғыртты. Қалаларда кеңестер (жергілікті аристократтар, артықшылық берілген азаматтар, қалалық патрициаттардан құрылған) және кейбір кезде өмір бойы сайланатын, атқарушылық билікке ие консулдар болды.

Ежелгі Италия қалаларында кеңестер Сенат атауымен жиі аталды. X және XI ғасырларда қаланың феодалдық мемлекеттілігіне бекітіле отырып басым көпшілікте сеньорлар, епископтар, герцогтар, корольдердің тікелей билігіне түсіп қалды. Өкілетті органдар мен мекемелер іс жүзінде жоғалып

кетті, ал консулдар (немесе басқа лауазымды тұлғалар) қалалықтардың ішінен басты кейіпкер болып тағайындалса да, ресми сеньорға айналды. Сеньордың еркі азаматтардың айрықша құқықтары, бастысы олардың соттылығының болуын (немесе болмауын) анықтады.

Қалалар өз елінің сауда және экономикалық тыныс-тіршілігінің орталықтары болып орнатылғанда, барлық Еуропа бойынша XI-XIII ғасырларда қала өмірінің кемелденген уақытында, қалалықтар өздерінің құқықтары мен тәуелсіздігі үшін феодалдық сеньорлармен күресуді бастады.

Нәтижесінде, сеньорлар, әдеттегідей епископтар мен корольдер қалаларға ерекше хартияларға бекітілген жеке бостандық және айрықша құқықтар берді (алғашқысы XI ғасырдың басында пайда болды). Кей кезде қарумен болатын табан тірескен күрес көптеген қаланың коммундар – өздерінің тұрғындары мен өздерінің әкімшілік және сот ұйымдарының айрықша құқықтары бар жеке қауым болып таныла бастауына әкеліп соқты. Қалалар-коммундар бұрынғы сеньорлардың пайдасына міндеткерліктерінен босатылды. Оның орнына олар жыл сайын жалға алуды, салықты төлеуге және әскери көмек беруге міндеттелді. Қала ұжымдық тәуелді болды. Қалалардың өзі талай рет төңіректегі шаруаларға қатысты феодал ролінде шығып отырды: жер иелігін алу, ауыл тұрғындарының міндеттерін қолға алу.

Ішкі әскери әкімшілік және қаржылық істерді дербес шешу қажеттігі коммундарды өзін-өзі басқару мекемелерін құруға әкеліп соқты. Бастапқыда дәстүрлі лауазымды тұлғалар – консулдарды сайлау орнатылды. Олар 5-тен 24-ке дейін түрлі қалаларда болды және оларды бір жыл мерзімге түрлі елдер бойынша сайлап отырды. Олар жергілікті милиция-жасақтарды басқарды, базарларды, қолөнер мен сауда ережелерін бақылады, соттарды басқарды. Қала ішінде халықтың сауда-қолөнер кәсібінің нығаюына және меншікті аристократияның қалалық патрициатының құлауына байланысты қалаларда халық жиналысының маңызы арта түсті: қалалық, тоқсан сайынғы, кәсіптік; өкілеттіктер – қалалық кеңестер пайда болды. Кеңес мүшелері қалалық кеңестер болып атала бастады (ондай Любекте тіркелді). Кейбір қалаларда кеңесшілер өмір бойына, қалған қалаларда бір жылға кәсіптік немесе аумақтық ерекшелектерде бастап сайлаушылардың айрықша алқасымен тағайындалды (сайлау рәсімдері XIII ғасырдан бастап танымал). Бұндай қалалық кеңес жаңа жағдайларда қалалық өзін-өзі басқарудың тарихи алғашқы органы болды.

Қазақстанда мемлекеттіліктің орнауы, Қазақ хандығының саяси құрылысындағы өзін-өзі басқарудың орталықшылығы мен негізінің байланысы

2015 жылы біз Қазақ мемлекеттілігінің 550 жылдығын атап өттік. Сондықтан, вертикалды билік пен қоғамның ішкі қарым-қатынастарының орнауы қалай болып өткенін бақылау қызығушылық тудырды, олардың бірінің бастысы далалық демократия болды.

XV-XVI ғасырларда Қазақ хандығының саяси құрылысы. Билік органдары. Қазақ хандығында жоғары заңнама билігіне мәслихат – сұлтандар мен қауым өкілдерінің съезі ие болды. Мәслихат жылына бір рет жиналып отырды және маңызды мемлекеттік мәселелерді – келісім жасау, соғыс жариялау, жайылымдарды қайта бөлу, қоныс аудару бағыттарын анықтау мәселелерін шешіп отырды. Бұдан тыс, мәслихат меритократия тұжырымдамасы – неғұрлым лайықты адамды сайлауды негізге ала отырып хандарды сайлады.

Мәслихаттың жұмысына қатысу үшін міндетті шарттар қарудың болуы болды, бұл органның толық құқылы мүшесі ер адамдар ғана болды. Барлық атқару билігінің толықтығы ханның қолында болды. Ханды мәслихат сословиелік төре – Шыңғысхан ұрпақтарының ішінен сайлады және өзінің міндеттерін өмір бойы орындап отырды. Сол уақытта хандардың ауыстырылуы және қуылуы жағдайлары да белгілі болды.

Жаңа ханның таққа отыруын жүргізу рәсімі жарияланған адамды ақ киізбен көтерумен аяқталды. Осы ежелгі дәстүрді орындаған кезде ғана хан заңды түрде сайланған болып есептелді. Хандық тұсында билер кеңесі – кеңес органы болды, оған неғұрлым беделді билер мен қауымның қауымдастығының өкілі кірді. Бұдан тыс, хандық тұсында іс жүргізу үшін кеңсе болды. XV-XVI ғасырларда хандықтың барлық орталық аппаратының тұрақты орналасқан жері болған жоқ және хан ауылымен бірге көшіп-қонып жүрді. Мұрындық пен Қасым хан ғана аз уақытқа Сарайшық қаласында орда құрды, астананың тұрақты мемлекеті болған жоқ.

Әкімшілік құрылыс. Ханның сұлтан-ханның туыстары басқарған аумағы мен қоныс жерінің еншілес жерлері болды. Әр еншілес жердің құрамында 50-60 мың отбасы болды. Ол өз кезегінде орташа 10 мың отбасы бар ұлыстарға бөлінді. Ұлыстың басында ханның тағайындаған сұлтандары отырды. Олар ұлыстың барлық аумағында азаматтық, сот және әскери билікті жүргізіп отырды және тікелей ханға бағынды. Қазақ қоғамының негізгі әлеуметтік және саяси қандас туыстар ұжымының нысанын қабылдайтын көшпенді шаруашылық ерекшелігі күшіндегі қауым болды.

Бірнеше қауымның бірлестігін қауымдастық құрады. Өз кезегінде бұндай бірнеше қауымдастық ұлысты құрады. Қауымдастық пен жеке қауымның басында билер мен старшиналар тұрды, билерге аталған ұжым шегіндегі толық әскери, әкімшілік және сот билігі тиесілі болды, олардың билік етуі жеке беделге негізделді. Хан әскері тұрақты хан жасақтарынан, сұлтандардың жасақтары мен ұлыстардың жасақтарынан ұйымдастырылды. Бір қауымнан, қауымдастық немесе ұлыстан іріктеліп алынған жауынгерлер өздерінің байрағы мен әскери ұранымен жеке бөлімшелер құрып алды. Бейбіт уақытта хан және сұлтан жасақтары ішкі тәртіпті ұстап тұру және ханның түрлі тапсырмалары – салық жинау, дипломаттық міндеттер мен т.б. орындау үшін қызмет етті.

Құқық. XVI ғасырдың басында Қасым хан басқарған кезде «Қасымханның қасқа жолы» (Светлый путь Касым хана) атты әлемге

танымал болған заңдар кодексін әзірледі және қабылдады. Ол бес негізгі бөлімнен тұрады:

1. Мүлік заңы. Оған жер, мал және мүлік туралы дауларды шешу туралы ережелер кірді.

2. Қылмыстық Заң. Бұнда әртүрлі қылмыстық істер түрлері мен ол үшін берілетін жазалар қарастырылды.

3. Әскери заң. Онда әскери уақытта армияны қамту бойынша тұрғын халықтың міндеті, әскери міндет, бөлімшелерді қалыптастыру тұжырымдамасы, әскери олжаларды бөлу жазылған.

4. Елшілік дәстүр. Бұл бөлімде халықаралық құқықтар, елшілік этика айтылған.

5. Қоғамдастық (жұртшылық) заңы. Бұл бөлім мерекелер мен сарай этикасын орнату ережелеріне арналған. Айтылған саяси жүйе орнықсыз болып табылды және жоғары басқарушының беделінің болуымен орнығып тұрды. Ол XVI ғасырдың үштен екі оқиғасы барысында, яғни әр ұлықтық сұлтан өзін хан етіп жариялауға тырмысқанда айқын көрінді.

XVII-XIX ғасырларда Қазақ хандығының саяси-құқықтық құрылысы.

Қазақ мемлекетінде саяси қарым-қатынастардың негізгі субъектісі қауымдар болды. Олардың саяси шешімдер қабылдауына ықпалы ойдан қиыстырылған шежіреге негізделген қауымның иерархиясындағы ережемен анықталды. Қауымдар ұлыс болып бірікті, олар өз кезегінде жүз болып бірікті. Жүздер ұлы (Ұлы Жүз), орта (Орта Жүз) және кіші (Кіші Жүз) болып бөлінді. Бұл ретте ең «кіші» Ұлы Жүздің бірігуі ең «үлкен» Орта Жүзде «үлкен» болып саналды.

Дәстүрлі қазақ мемлекеті биліктің екі жақты құрылымына негізделді. Онда екі билік – мәртебелі және аристократтық билік қатар болды. Алғашқысы салт-дәстүрлерге, ашық түрдегі элитаны басқаратын мәртебеге негізделді. Бұнда негізгі критерийлер шыққан жері емес, тәжірибесі мен беделі болғандықтан көпшілік ішінен жаңа өкілдердің қосылуы үнемі болып тұрды.

Бұл билік түрінің айқын мысалы билер мен қазақтардың ата-бабаларының билігі болып табылды. Аристократтық билік жабық түрдегі элиталарға сүйенді, олар өздерінің қатарына жаңа мүшелерді ғана жіберді. Ол шыңғыстардың билігі – төре болды. Көшпенді мемлекет шоғырланудың ең үлкен деңгейіне көршілес жерде табысты экспансия болған кезде және сыртқы қауіптіліктен қорғану қажеттілігі кезінде ие болды. Сондықтан басқарушы сословие өздерінің талпыныстарын негізінен сыртқы саясатқа бағыттады. Табысты экспансия аристократияның әл-аухатын ғана емес, сондай-ақ биліктің тұрақтылығын да қамтамасыз етті. Ол сол қоғамдағы ішкі шиеленістерді жеңілдету немесе шешуге әкеліп соқты.

Екінші жағынан алғанда көшпенді мемлекеттің қалыпты жағдайының бірі онда орнықты диқаншылық және қала шетінің болуы болып табылады. Мемлекеттің құрамына орнықты диқаншылық өңірлердің енуі көшпенділерге де ықпал етті. Түзде саяси орталықтар – қалалар, қолөнер

және сауда орындары пайда болды. Көшпенділер арасында кейбір орнығушылық тенденциясы күшейе түсті. Географиялық және саяси құрылымдарды өзгерту қазақ қоғамы ұйымының құқықтық базасын пысықтаудың көкейтесті қажеттілігін туындатты. Бұл жұмыс XVII ғасыр ішінде жүргізілді, Тәуке хан кезінде «Жеті Жарғы» заңдарының арасында өз орнын тапты. Бұл жиынтық XVII ғасырдың басында танымал билердің қатысуымен әзірленді және мынадай негізгі бөлімдерден тұрды:

1. Жер дауы, онда жайылымдар мен суаттар туралы дауларды шешу айтылған.

2. Ерлі-зайыптылардың некеге тұруы мен бұзу тәртібі, құқықтары мен міндеттері, отбасы мүшелерінің мүліктік құқықтары белгіленген отбасылық-неке заңы.

3. Әскери борышты атқару, бөлімшелер құру және әскербасыларды сайлауды реттейтін әскери заң.

4. Соттың іс жүргізу тәртібі айтылатын сот процесі туралы ереже.

5. Өлтіруден басқа түрлі қылмыс түрлерін анықтайтын Қылмыстық Заң.

6. Өлтіргені және ауыр дене жарақатын салғаны үшін жазалауды анықтайтын құн туралы заң.

7. Жесірлер мен жетімдердің мүліктік және жеке құқықтарын, сондай-ақ оларға қауым мен қайтыс болған адамның туыстарының қарым-қатынасы жөніндегі міндеттемелерді реттейтін Жесірдауы.

«Жеті Жарғыдан» тыс «Қасым кодексін» құқық көзі ретінде, әсіресе халықаралық құқық саласында пайдалану одан әрі жалғасты. Кодекске билер съездерінің ережелері – «Ереже» және «Билер сөзі» - билер сотының тәжірибесі - соттың үлгілі ісі туралы мәлеметтерден тұратын әңгімелер ерекше қосымшалар болды. Сот ісін жүргізу қарапайым құқыққа – әдет-ғұрып және мұсылман құқығы – шарифатқа негізделді. Сот функциясы билер-ата-баба басқарушылардың қолында болды. Ерекше күрделі істер билердің съезінде қаралды.

Негізгі қазақ құқығы институтының меншік құқығы. Жайылымдар мен егістік жерлер руға, қауымға тиесілі, мал отбасылық меншікте болды. Әсіресе қысқы жайылымдар мен суармалы жерлер қатаң түрде шектелді. Міндетті құқық институттары сатып алу-сату шарттары, қарыз, жалдау, сақтау және керуен тасымалынан тұрады. Қазақ құқығында жылу, жұртышылық, асар сияқты өзіне тән міндетті құқық институттары болды.

Қазақтардың неке құқығы экономикалық базиске сәйкес келді. Некенің негізгі нысаны жеке неке (бір некелілік) болды. Билеп төстеуші сословиелер арасында көп некелілік кеңінен тарады. Отбасы некелік қатынастар ерекшеліктерінің бірі әменгерлік дәстүрі болды, яғни күйеуі өлген әйел қайнағасы немесе қайнысының біріне тұрмысқа шығады.

Туысқандар арасында жеті бабаға дейін бір-бірімен үйленуге тыйым салынған. Отбасыда ер жеткен әр бала әкесінің мүлкінің бір бөлігін алуға құқылы болды. Белгілі бір жасқа толған соң ер балаға жеке шаруашылық

(отау) бөлініп берілді. Әкесінің барлық шаруашылығы ол қайтыс болғаннан кейін ең кіші ұлына берілетін болған.

«Жеті Жарғыға» сәйкес қылмыстық жауапкершілік әдетте тікелей кінәліге ғана қолданылды, сонымен бірге қауымның ұжымдық жауапкершілік тұжырымдамасы қолданылды. Сонымен, егер жауапкер сотқа келмесе немесе тиесілі құнды төлемеген болса, онда айыппұл барлық қауымнан өндірілді.

Бұндай жағдайда қауым мүшелеріне жауапкермен өздерінің қарауы бойынша шешу құқығы берілді. Бас бостандығынан айыру деген сияқты жазалау шарасы қазақтарда болған жоқ, түрме деген де болған жоқ. Жалпы алғанда зертетушілер қазақтың қылмыстық құқығының әділдігін атап көрсетеді. Аса қажет болған жағдайда ғана өлім жазасы қолданылған. Бұндай жағдай біреудің әйелін зорлау және тонау болып табылды. Өкімді орындау үшін ешқандай арнайы органдар болған жоқ. Бұл құқық талапкерге берілді.

XIX ғасырдың муниципалдық реформалары.

Өзінің замануи түрінде жергілікті өзін-өзі басқару дамыған демократиялық мемлекеттерде XIX ғасырдың муниципалдық реформаларының нәтижесінде басымырақ болып қалыптасты. Оның орнығуы феодализмнен қазіргі заманғы индустриялық қоғамға көшу процесіне байланысты болды. Жаңа туған буржуазияның тірегі қалалар болды, олар «семсер немесе алтын» деген орта ғасырдың өзінде-ақ өздері үшін жергілікті істерді басқаруда белгілі бір дербестікке, орталық биліктің қадағалауы мен араласуынан еркіндікке қол жеткізді.

Сол кездегі жергілікті өзін-өзі басқару көпес гильдиясы мен қолөнершілердің цехтық ұйымдарының базасында қалыптасты, басшылары қалалық коммундардың магистраттары болды, әкімшілік, қаржылық және сот тәртібінің көптеген мәселелерін шешу құқығына ие.

Мемлекет билігінің дәрегейін шектеу уақыт жеткенде қалаларға шаруашылық істерін басқаруда да белгілі бір тәуелсіздікке ие болуға септігін тигізді. Қалаларға біртіндеп заңды тұлғаның құқықтары берілді, ол қала өкілдеріне қауымдық мүлікке дербес ие болу мүмкіндігін берді.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың тұжырымдамасын қалыптастыруға зор әсерін тигізген экономика мен мемлекетке либералдық көзқарас қоғамында кеңінен тараған алғашқы жаршы болып табылатын XVIII ғасырдың Ұлы француз революциясы болды. Либерализм идеясы сақтану функциясын жүзеге асыруға ғана айрықша құқық беретін барлық қоғамдық өмір саласына мемлекеттің әсер ету деңгейін елеулі түрде шектейді.

Аталған тәсіл шеңберінде жергілікті билік органдарының мемлекеттің тәуелсіздігі әбден табиғи болып табылды. Сондықтан ғылыми әдебиетте жергілікті өзін-өзі басқару кейбір кезде «XIX ғасырдың либералдық-демократиялық мемлекетінің нәтижесі ретінде» айқындалатыны кездейсоқтық емес.

Қоғамда либералдық тенденциясының кеңінен тарауы ғылыми көзқарастың қызу өркендеуіне септігін тигізді. Әсіресе осы кезеңде жергілікті өзін-өзі басқару ұйымдастыру проблемалары ғылыми қоғамдастықтың айрықша назар аудару мәні болуда.

Өзін-өзі басқару қағидаттарында жергілікті билікті ұйымдастыру туралы идеяның теориялық негіздемесінің алғашқы әрекетін жасаған 1790 жылы француз саяси қайраткері Турэ болды. Францияда жергілікті өзін-өзі басқару реформасы туралы заң жобасы бойынша жасаған өзінің баяндамасында Турэ өзін-өзі басқаратын қауымдар туралы ілімнің екі негізгі проблемасын қалыптастырды, нәтижесінде жергілікті өзін-өзі басқарудың әртүрлі теорияларында өзін-өзі дамыта түсті:

1. өзінің муниципалдық басқару табиғаты бойынша меншікті қоғамдық істер туралы түсінік;
2. жергілікті деңгейде орындау үшін берілген мемлекеттік істер туралы түсінік.

6.2 Аумақтық басқарудың теориялық негіздері

Еркін қауым теориясы

Жергілікті (қауымдық) өзін-өзі басқару туралы ілімнің теоретикалық негізін белсенді әзірлеу ХІХ ғасырдың екінші бөлігінде басталды. Өзін-өзі басқару қауымының толық тұжырымдамасын қалыптастырғандардың бірі француз тарихшысы, социолог және саяси қайраткер А. де Токвиль болды.

Токильдің тұжырымдамасында орталық идея елдегі биліктің бастапқы көзі өз атынан өкілдің органдар атынан мемлекет емес, қауымда өз еркімен біріктіретін және өзінің меншікті істерді өздері басқаратын индивидтер болып табылатындығы туралы пікір болды. Орталық өкілеттікті олар, оған қауым өкілдерінің жеке бастамасы әлсіз болған жағдайларда көмекке келетін өзіне тән тежеушілік инстанция ретінде қарастырды. Осыған ұқсас көзқарастар Еуропада ХІХ ғасырдың ортасының бірінші жартысында тараған еркін қауым теориясы деп аталатын негізге сүйенді.

Бос қауым теориясының мәні мынаған сайды: қауымдар өздерінің табиғи жаратылысы бойынша дербес болды, оларды мемлекет құрған жоқ, өйткені ол одан пайда болды, сондықтан да олар өздерінің меншікті істерін дербес басқара алады. Осы жерде өзін-өзі басқару түсінігіне мынадай элементтер енгізіледі:

1. Өзінің табиғатында мемлекеттілік істерге қарағанда өзгеше болып табылатын қауымның меншікті істерін басқару;
2. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарын қауымның мүшелері етіп сайлаушылық;
3. Мемлекеттік органдардың қауымның меншік құзыретіне араласпаушылығы.

Осылайша, еркін қауым теориясының тараптары тікелей мемлекеттік басқарудың жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметін, қоғамдық мүдделер – саяси мүдделерін қарама-қарсы қойды.

Олар мемлекет пен өзін-өзі басқаруды негізінде түрлі мазмұнға ие қиылыспайтын екі түсінік ретінде қарастырды: бірінші тараптан жергілікті мүдделер және екінші тараптан жалпыұлттық. Еркін қауым теориясы 1931 жылдың Бельгия конституциясында неғұрлым айқын іс жүзінде көрсетілді, ол қауымдық басқаруға арналған жеке баптан тұрды, ең бастысы муниципалдық билікті мынадай тезисті қорғай отырып мемлекетте (заңнамалық, атқарушылық және сотпен қатар) төртінші билік ретінде таныды: қауым мемлекеттен жоғары; заң оны мойындамайды, табады.

Алайда, еркін қауым теориясының бір елеулі жетімсіздігі болды. Ол мемлекет құрған, бірақ заң қорғайтын дербестікті қолданатын және лауазымды сайлау тұлғаларды басқаратын ірі әкімшілік бірліктерді (облыстар, департаменттер, өңірлер, провинциялар және т.б.) өзінің қарауының шегінен шығарып тастады. Осы өзін-өзі басқаратын аумақтық бірліктерді, олардың нағыз құқықтарына негіздей отырып, орталық үкіметтен қорғау аса қиын болған болар еді. Ал ауылдық және қалалық қауымдарды өзін-өзі басқару түрінің жалғыз мүмкіндігі деп тану шындықтан қол үзу және ережесі бастапқыда шынайылықтың негізгі критерийі – қоғамдық практикаға қарама-қайшы келетін теорияны қолдауда маңызды болған болар еді.

Сондықтан да тездетіп француз мектебінің өкілдері ұсынған және бельгия заңгерлері дамытқан еркін қауым теориясының орнына жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық (немесе шаруашылық) теориясы келеді. Оны әзірлеуде жетекші роль неміс ғалымдары Гирка мен Шеффнерге тиесілі.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық теориясы

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық теориясы бос қауым теориясы ретінде жергілікті қоғамдастықтың өз міндеттерін жүзеге асыруын тану қағидаттарына негізделді. Алайда, жергілікті қоғамдастықтың негізгі белгісіне негізделе отырып, аталған теория бірін жоспарда қауым құқығының табиғи және ажыратылмайтын сипатын емес жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметінің мемлекеттік емес, басым шаруашылық табиғатын ұсынды. Өзін-өзі басқару, ол – қоғамдық теорияға сәйкес жергілікті шаруашылық істерін меңгеру. Революцияға дейінгі заңгер Н.М. Коркунов осы теорияның мазмұнын былай деп анықтады: «Қоғамдық теория өзін-өзі басқаруды жергілікті қоғамды өзінің қоғамдық мүдделерін өзі басқаруға беру және мемлекеттік істердің бірін ғана өкілдік органдардың сақтауында жүргізу ден таниды».

Осыған байланысты, қоғамдық теория тараптары мәнісі бойынша мемлекеттік басқару істерінен ерекшеленетін жергілікті басқару органдарына ведомстволық қарасты істердің тізімін жасауға бірнеше рет әрекет етті.

Алайда, іс жүзінде қауымдарға орындау үшін тапсырылған қауымдық (жергілікті) істер және мемлекеттік істерді шектеу әжептәуір қиын болды. Мысалы, жол салу, жергілікті салықтар, қоғамдық тәртіпті сақтау, білім, мәдениет, денсаулық сақтауды меңгеру және қоғамдық істер болып саналмайтын және мемлекеттік істерге қайшы келмейтін т.б.істер. Әлбетте, аталған мәселелер жергілікті қоғамдастықтың көзқарасы тарапынан ғана емес, жалпы мемлекеттің де мүддесін білдіреді. Жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық тұжырымдамасының «осал тұсы» болған бұл факт тез арада оның ғылымдағы үстемдігінің негізін бұзды және көптеген ғалымдарды негізінде басқа ұстанымы бар жергілікті өзін-өзі басқаруға назар аударуға мәжбүрледі.

Қоғамдық теорияның сыни көзбен бағалайтын осыған ұқсас көзқарастары негізінде, жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік теориясы дами түседі. Оның негізгі ережелерін XIX ғасырдың көрнекті неміс ғалымдары Л. Штейн және Р. Гнейст әзірледі.

Жергілікті басқарудың мемлекеттік теориясы

Аталған теорияға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру нысанының бірі, орталық мемлекеттік басқаруға қарағанда өкіметтік шенеуніктер емес, жергілікті басқару нәтижелерінде мүдделі жергілікті тұрғындар көмегі арқылы жүзеге асырылатындығымен ерекшеленетін, жалпы мемлекеттік жүйе бөлігі. Н.М. Коркунов бұл жөнінде былай деп жазады: «Өзін-өзі басқарудың мемлекеттік теориясы жергілікті қоғамның өзін-өзі басқаруында мемлекеттік басқарудан өзгеше меншікті істерді дербес меңгермеуін емес, жергілікті қоғамға мемлекеттік басқару міндетін жүзеге асырудың жүктелгенін көреді. Бірақ, орталық мемлекеттік басқаруға қарағанда жергілікті өзін-өзі басқару мемлекеттік емес шенеуніктер емес, мемлекеттік мүдделер мен мақсатта қызметке тартылған жергілікті тұрғындардың қатысуымен жүзеге асырылады».

Жергілікті өзін-өзі басқарудың «мемлекеттік» теориясының пайда болуы XIX ғасырдың екінші жартысы мен XX ғасырдың басындағы өзгеретін нақтылықтармен білінген.

Индустрияландыру процестерін дамыту мүмкіндігінше жеке аумақтардың окшаулануы мен өзіне-өзі жеткіліктілігі деңгейінің төмендеуі байқалды. Ғылыми-техникалық прогресс жетістігін енгізу, өнеркәсіптілікті ірі қала орталықтарында шоғырландыру, сауда-саттықты кеңінен дамыту жергілікті аумақтық құрылымдарды жалпыұлттық саяси курстан сияқты, басқа да қоғамдастық жағдайларға неғұрлым тәуелді етті. Үкімет аз басқарса, ол сонысымен жақсы екендігі туралы идея өкілеттігі ендігі қорғайтын және реттейтін функцияларымен ғана шектелмейтін «жалпыға бірдей әл-аухат мемлекеті» идеясына орын берді.

Мемлекеттен, оның заң мен тәртіпті қорғауда ғана қажет емес екені, халықтың әл-аухатын қамтамасыз ету бойынша қам жеуді, өмірдің белгілі бір дұрыс стандарттарын, азаматтар арасында ұлттық кірісті әділ бөлу, оларды ықтимал әлеуметтік және экономикалық күйзелістерден қорғауды

өзіне алатындығы күтілуде. Әсіресе, осы кезеңде көптеген елдердің үкіметтері, қоғамдық өндірістің үзіліссіз процесін қамтамасыз ету, сапалы сұраныс және толық жұмыспен қамтамасыз етуді қолдау мақсатында экономикаға мемлекеттің араласуын күшейтуді көздейтін ағылшын экономисі Дж. М. Кейнстің докторинасын жабдықтауды қолына алғандығы үлгіге алынған.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қоғамдық және мемлекеттік теориясының Ресей революциясына дейін де өздерінің жақтаушылары болды. Сонымен, В.Н. Пешков көрнекті славянофил орыс балауызының ерекшелігі және оның ажырамас құқықтары туралы идеяларын негізге ала отырып, жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекетке тәуелсіздігі, ортақ земстволық мүдделеріне қатысты уезд халқының барлық бөліктерінің сайлауларға тең қатысуы қажеттігі үшін шығып отырды. Жергілікті өзін-өзі басқарудың мемлекеттік теориясы В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, Н.И. Лазаревский сияқты көрнекті ресей ғалымдарының жұмыстарында дами түсті.

Мысалы, Н.И. Лазаревский «Орыс мемлекеттік құқық бойынша дәріс» деген өз жұмысында өз пікірін білдірді, онда жергілікті өзін-өзі басқару органдары үкіметтік емес органдар сияқты, сондықтан да монарх, үкімет және парламентпен бірге қатар тұратын мемлекеттік билік құрылымының элементі болып табылады. Бюрократтық (мемлекеттік) және өзін-өзі басқару мекемелерін «бір және сол мемлекеттік организмнің екі түрлі органдары, бір және сол биліктің түрлі нысандары» ретінде түсіндіретін В.П. Безобразов та осы ұстанымды ұстады.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару теориялардың маңызды өзгешелік мынадай мәселелеріне қатысты, мысалы:

1. жергілікті билік органдарын қалыптастыру тәсілі;
2. олардың орталық билікпен өзара қарым-қатынасының сипаты;
3. муниципалдық құрылымдардың ведомстволарына бағынысты істердің көлемі мен мазмұны.

Жергілікті өзін-өзі басқаруға замануи көзқарастар.

Жергілікті өзін-өзі басқару мәнін түсінуге қатысты көзқарастардың сақталып қалған жалпыға түсініктілігіне қарамастан, соңғы уақытта өкілдері ғылыми әдебиетте өкілдері жергілікті билік органдарының түп негізіне жақтаушылар арасында екі көзқарастан келісім табуға тырысатын муниципалдық басқарудың дуалистік теориялары кеңінен таралды. Дуализм теориясына сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару, бірі мемлекеттік әкімшілік машинаның орталыққа қарағанда төмен деңгейде өзіне тән жалғастырылуы, екіншісі жергілікті қауымдастық идеясын заңды түрде білдіру болып табыла отырып, мемлекеттік және қоғамдық деген екі бастамадан тұрады.

Әсіресе, дуалистикалық муниципалдық тұжырымдаманың жергілікті өзін-өзі басқару феноменін түсіндіруге едәуір жақын екендігі берілген. Ендігі жүргізу мәндерін, жергілікті өзін-өзі басқау органдарын

қалыптастыру технологиясының (тетігі) өзі оның пайдасында деп айтылады.

Тәжірибе көрсеткендей, аталған тетік негізіне қашан да аталған жергілікті қоғамдастық үшін қолданылатын бірқатар функцияларды орындау жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тапсыратын халық тарапынан және жергілікті органдарға нақты муниципалдық ұжымның көзқарасын ғана білдірмейтін мүдделердің бірқатар мәселелерін шешуді тапсыратын мемлекет, сондай-ақ жалпы мемлекет тарапынан болатын ыңғайласпа бастаманы анықтау жатады. Басқаша айтқанда, қарастырылған жағдайда мемлекет жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қоғамдық істер бөлігін дербес орындауларына септігін тигізіп қана қоймады, сондай-ақ оларға әдеттегідей халықпен тұрақты түрде байланыс жасаумен түйіндес бірқатар меншікті функцияларды орындауды жүктеді.

Бұл ретте, жергілікті деңгейде орындау үшін берілген мемлекеттік істер үшін лайықты басқару жүйесінің элементі ретінде, жергілікті өзін-өзі басқару муниципалдық шығыстар бөлігін мемлекеттік қалыптастыруға объективті қажеттілікті тап болады; сол мезетте оның қоғамдық табиғаты шаруашылық қатынастардағы муниципалитеттерге міндетті түрде қатысуға міндеттейді, оларды өзінің экономикалық базасы бөлігін дербес қалыптастыруға мәжбүрлейді.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқарудың екі жақты табиғаты – оның басты мәндік сипаты. Ол барлық замануи муниципалдық жүйелерде іс жүзінде кездеседі. Сол мезетте жергілікті өзін-өзі басқарудың әр нақты жүйесінде қоғамдық және мемлекеттік бастаманың үйлесуі ерекше.

Әлемдік практика бір немесе басқа да белгілердің игерілуін растайды. Бұл муниципалдық жүйелердің кемінде екі қарама-қарсы лагерьге бөлінуіне әкеліп соғады, тиісінше елімізде қалыптасқан жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің өзіндік ерекшеліктерін қарауда қажеттілікті жандандырады.

6.3. Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың шет елдік тәжірибиесі және оны дамыту тенденциялары

Қазіргі уақытта жергілікті өзін-өзі басқару түсінігін екі аспектіде ашуға болады:

- жергілікті өзін-өзі басқару, ол – азаматтардың, жергілікті қоғамдастықтың жергілікті істерді дербес меңгеру құқығы;
- жергілікті өзін-өзі басқару, ол – конституциялық құрылыс негіздерінің бірі, билікті бөлу (горизонталь бойынша билікті бөлу) қағидаттарымен қатар билік ұйымының негізін қалаушы қағидат, басқару жүйесін (вертикаль бойынша билікті бөлу).

Жергілікті өзін-өзі басқарудың әртүрлі түрлері кездеседі, ол әлемдегі түрлі елдерде муниципалдық заңнаманы дамытудың ерекшелігін алдын ала анықтайды.

Ең бастысы, ол – мемлекет пен жергілікті өзін-өзі басқару арасында жүргізу мәнін шектей алатын нақты құқықтық базаның болуы.

Жергілікті өзін-өзі басқару қағидаттары әлемдегі көптеген елдердің муниципалдық заңнамасы үшін құқықтық іргетас қызметін атқарады. 1985 жылғы 15 қазандағы жергілікті өзін-өзі басқарудың Еуропалық хартиясы төрт негізгі белгіге бөлінеді, онсыз жергілікті өзін-өзі басқару жүзеге асырылуы мүмкін емес:

1) жергілікті өзін-өзі басқару демократиялық құрылыс негізінің бірін құрайды;

2) мемлекеттің басқаруына қатысуға азаматтардың құқығы әсіресе жергілікті деңгейде тікелей жүзеге асырыла алады:

3) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының бөлінген нақты өкілеттіктерін жүзеге асыру азаматтарға бір мезгілде тиімді және жуық басқаруды қамтамасыз етеді;

4) демократиялық жолмен құрылатын жергілікті өзін-өзі басқару органдары өз құзыреті шегінде автономияны, жүзеге асыру тәртібін және ол үшін қажетті қаражатты ие болуға тиісті.

Қазіргі уақытта, ғылыми-теориялық жоспарда жергілікті билік ұйымы моделінің сыныптамасы жалпыға танылған, оның негізінде жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен орталық билік органдары арасындағы базалық қатынастар жатыр.

Аталған тәсілге сәйкес жергілікті өзін-өзі басқарудың төрт базалық моделін атап көрсетуге болады: англосаксондық, континенттік, аралас және кеңестік.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың англосаксондық жүйесі

Бірінші – англосаксондық немесе басқаша англосаксондық модель деп атайтын жүйе, бүгінде ол континенттік Еуропаның кейбір мемлекеттерінде қолданылады. Аталған модельді пайдалану кеңестердің барлық әкімшілік-аумақтық бірліктерінде (округтерінде, графстволарда және т.б.) кемінде үш жыл мерзімге сайлауды көздейді. Шағын әкімшілік-аумақтық құрылымдарда бұл кеңеске 3-5 адам кіреді, ірі құрылымдарда – 50 дейін, бірақ одан көп емес. Ешқандай «жоғарыдан» тағайындалған мемлекет өкілдері қарастырылмайды. Сондықтан сайлау және оған дайындық – америкалық, британдық және кейбір басқа да қоғамдардың (АҚШ-та, мысалы сайлаушылар 18 мың лауазымнан жоғары болып табылады) тұрақты жай-күйі.

Мемлекет функциялары мен жергілікті өзін-өзі басқару функцияларының арасында шектеуді теориялық тұрғыдан жүргізу бұл жағдайда өте қарапайым: ел үкіметі мен оған бағынысты мемлекеттік әкімшілік қызметтер негізінен саяси міндеттерді (қорғаныс, сыртқы қатынастар, ұлттық қаржы, ұлттық басымдықты анықтау) орындау шегінде қызмет етеді, ал барлық күнделікті басқарушылық функциялар (денсаулық сақтауды құру, тәртіпті қолдау, әлеуметтік көмек, шекті мүмкіншілік, муниципалдық тұрғын үйді қамту;) жергілікті билікке берілген.

Мысалы, Ресей Федерациясының жергілікті өзін-өзі басқару ұйымының жалпы қағидаттары туралы заңында жергілікті өзін-өзі басқаруды жүргізуге берілген жергілікті маңыздағы 30 мәселе атап көрсетілген. Бұдан тыс, үкімет жергілікті ұжымды тікелей бақылауға билік ете алмайды немесе соңғысы мемлекет ретінде, ал толық автономдық құрылым ретінде мемлекетпен тең қолданылатын кейбір жағдайларда шығады.

Кеңестен тыс, халық тікелей кейбір лауазымды тұлғаларды сайлайды (мысалы, АҚШ-та халық графство полициясының бастығы болып табылатын шерифті сайлайды: сотта графствоның мүддесін білдіретін атторнейді, кейбір штаттарда – бітімгершілік сотты сайлайды және т.б.). қалаларда кеңестер немесе тікелей халық мэрді (жергілікті өзін-өзі басқарудың атқарушы органын) сайлайды. Бірінші жағдайда мэрдің қызметін кеңес қатаң бақылауға алады («әлсіз» мэр), екінші жағдайда оған өкілеттіктің барынша көп таныстар тобын бөліп береді («мықты» мэр). Көбінесе мынадай жүйе қолданылады: кеңес өкілдік (салтанатты) функцияларды орындайтын әкімшінің атаулы басшысын сайлайды. Іс жүзінде әкімшінің басшысы жалдамалы қызметкер, кеңес қызметке тағайындайтын басқару жөніндегі маман – менеджер болады. Алайда, менеджерді мэр бақылауға алады (Ұлыбритания, АҚШ, ФРГ бірқатар жерлері және т.б.). Ең аз келістерде (200 адамға дейін) кеңестерді сайлауға болады, бірақ олар жергілікті өзін-өзі басқару органдары ретінде қарастырылмайды және заңды тұлға құқығы жоқ.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың континенттік жүйесі

Жергілікті өзін-өзі басқарудың англоксандық жүйесімен қатар, шетел мемлекеттерінің қатарында жергілікті өзін-өзі басқарудың континенттік (француздық) жүйесі іс-әрекет етеді. Францияға қашан да жергілікті басқару мен өзін-өзі басқаруды орталықтандырудың жоғары деңгейі тән. Бұл жергілікті органдардың орталық билігін, орталық және орындарға қатысты бюрократтық субординацияны әкімшілік бақылау жүйесін дамытуда пайда болды. Қамқорлыққа алатын орталық биліктің билігінде түрлі атаулары бар (жою, мақұлдау, уақытша тоқтату, ауыстыру, сын-пікір, тарату және т.б.), бірақ жалғыз мақсаты – жергілікті ұжымдар қызметін қатаң түрде өзіне бағындыратын кеңінен танымал құралдар гаммасы болды.

Жалпы континентті жүйе үйлесімге негізделген, бірінші жағынан, жергілікті өзін-өзі басқарудың барлық өкілдік және атқарушылық органдарын (мэрлер) сайлау және екінші жағынан – «орталықтан» мемлекеттік биліктің өкілетті өкілдерінің (комиссарлар, префектер және т.б.) орнына сайлау. Бұл ретте әдеттегідей өзін-өзі басқарудың алғашқы құрылымдарында (қауымдар, коммундар) мемлекет сайлайтын шенеуніктер жоқ, сол кездерде аудан деңгейінде керісінше, төмен тұрған әкімшілік-аумақтық бірлік – қауымдар, коммундар және т.б. жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметінің заңдылығын бақылау функциясын орындайтын, орталық билікті білдіретін тұлғалар ғана бар.

Аталған модельге есептелетін елдерде мемлекет тағайындаған басқарушылардың өздерінің өкілеттік тобы бар, мысалы, қоғамдық тәртіпті қолдау, сондықтан олар жергілікті полицияға өкімдік етеді. Бұдан тыс, муниципалдық кеңестің бір де бір қаулысы, егер онда мемлекет өкілі – префектің (комиссардың) қолы болмаса күшіне ене алмайды.

Осылайша, жергілікті биліктің әкімшілік автономиясы кездеседі, бірақ оған айрықша шектеу қойылған, яғни жергілікті өзін-өзі басқару органдары бірқатар басқарушылық функцияларды орындайды, басқалар сияқты мемлекет пен жергілікті ұжымдар арасында бөлінген жағдайды толық көлемде орындайды. Жергілікті ұжымдар заңды тұлға мәртебесін сақтайды және муниципалдық міндеткерлігінің және халыққа жергілікті салық қою және өндіру құқығының болуымен қамтамасыз ететін бюджеттік автономияға бөлінеді. Бірақ, қамқорлыққа алу бұл жерде де, оның үстіне жеткілікті түрде де қатаң жүзеге асырылады, мысалы жергілікті қазынашылық жүзеге асыратын мемлекеттің қаржылық бақылау өкілеттігі үнемі кеңейе түсуде.

Осылайша, аталған модель жергілікті өзін-өзі басқаруды нақты түрде шектеуді болжайды және үлкен бақылауға алынғанын және басқару жүйесінің орталықтандырылуын қамтамасыз етеді. Алайда, соңғы жылдары ол белгілі бір орталықсыздандыруға, алдымен жоғарыда сайланған шенеуніктердің құқықтарын қысқарту есебінен ұшырайды (яғни, англосаксандық модель жағында қарай кейбір эволюция болады).

Аралас өзін-өзі басқару жүйесі

Қарастырылған модельдермен бірге жергілікті жерлерде сондай немесе басқа деңгейде, олардың әрқайсысынан ерекшелік жинақтаған және меншікті өзгешеліктерді меңгерген билік ұйымының нұсқалары болады. Бұл модельдерге аралас атау берілді. Бұларға Германия, Австрия, Жапониядағы, постсоциалистік елдердегі, атап айтқанда Польша, Чехия, Румыниядағы жергілікті өзін-өзі басқаруларды жатқызуға болады.

Аралас модельдің өзіне тән сипаты төменгі аумақтық деңгейдегі автономдық жергілікті өзін-өзі басқарудың мейлінше жоғары мемлекеттік басқарумен жеткілікті түрде үйлесімін есептеуге болады.

Тарихы және дәстүрі бар Польшаның аумақтық басқару тәжірибесі Қазақстан үшін көрсетуге болады.

1999 жылдың 1 қаңтарынан бастап Польшада әкімшілік бірліктері гминалар, повяттар және воеводство болып табылатын мемлекеттің аумақтық құрылысы жұмыс істейді. Құрамына 315 повят және 16 воеводство кіретін 2500 гмина іс-әрекет етеді, олардың құрамына біздің мемлекеттік құрылыс құрылымына сәйкес келетін повяттар мен гминалар кіреді.

Өзін-өзі басқарудың поляк жүйесі аумақтық өзін-өзі басқару деңгейлері арасында өкілеттікті бөлу қағидаттарында құрылған. Гминалар, повяттар мен воеводсталар арасында иерархиялық тәуелділік жоқ. Гминалар воеводстволарға бағынбайды. Гминалар, повяттар,

воеводстваардың өкілеттіктері қайталанбайды, керісінше өзара толықтырылады.

Польшадағы гмина, бұл – барлық қоғамдастық және оның жеке мүшелерінің қажеттіліктерін қанағаттандыру мақсатында заңды мәртебесі бар, заңмен қорғалатын тәуелсіздігі, сондай-ақ өзінің қарауы және өзінің жауапкершілігі бойынша билік ете алатын мүлкі және кірістері бар тұрғындардың ең аз қоғамдастығы. Оның қарамағында заңмен басқа да жария билік органдарына бекітілмеген өкілеттіктер бар. Егер заңдар ережелерімен басқа аумақтық өзін-өзі басқару бірлігі немесе мемлекеттік әкімшіліктің функциялары мен өкілеттіктері нақты анықталмаса, онда бұл функциялар гминаны орындау құқығы мен міндетіне ие.

Қоғамдық салада тимна білімге (орта мектеп деңгейіне дейін), коммуналдық шаруашылық, негізгі медициналық қызмет көрсету, әлеуметтік көмек, кітапханалар, мәдениет орталықтарына жауап береді. Техникалық инфрақұрылым саласында гмина өкілеттігіне: жол салу және құрылысы, сумен жабдықтау, электрмен жабдықтау, газбен жабдықтау және жылу, кәріз, қоқыс шығару, қоқыс орнын күтіп ұстау, қоғамдық көлік кіреді. Құқық тәртібі және қоғамдық қауіпсіздік саласында: тәртіпті қолдау, өртке қарсы күзет және су тасқынынан қорғау. Гминаның маңызды өкілеттігіне сондай-ақ мыналар жатады: аумақтық салуды жоспарлау, жерді пайдалану, сыртқы ортаны қорғау, көгалдандыру, зират, базарлар. Меншікті өкілеттіктен басқа, гмина тағы да мемлекеттік әкімшіліктен оған бөлінген кейбір функцияларды (тіркеу, азаматтық хал актілерін жүргізу) орындайды.

Повят – бірнеше гминаның халқы мен аумағын қамтитын жергілікті қоғам. Повят қызметі гминаның қызметі сияқты повят қоғамдастығының тұрғын-мүшелерінің қажеттіліктері мен проблемаларын шешуге бағытталған. Бірақ оның өкілеттіктері өте көп. Повяттың үстем өкілеттігі мыналар болып табылады: орта мектептерді, повят ауруханаларын, мәдени мекемелерді (театрлар, мұражайлар) күтіп-ұстау. Повяттың маңызды функциялары еңбек нарығын жандандыру, жұмыссыздарға қызмет көрсету, мүгедектерге көмек көрсету, сондай-ақ повят жолдарын салу және оған қызмет көрсету.

Воеводство – жергілікті өзін-өзі басқарудың үшінші звеносы өңірлік сипаттағы әкімшілік бірлік болып табылады. Гмина мен повятадан айырмашылығы, воеводство шектеулі салаларда қызмет көрсетеді. Оның негізгі функциясы өңірлік дамытуға бағытталған қызметтік жүзеге асыру болып табылады. Воеводалық басшылық даму стратегиясын қалыптастыруға, стратегиялық мақсаттарға қол жеткізу үшін бағдарламаларды әзірлеу, аумақтық өзін-өзі басқару бірлігінің, инвестициялық жобаларды іске асыру кезінде экономикалық және қоғамдық әріптестердің ынтымақтастығын үйлестіруге жауап береді. Воеводствоның маңызды функциясы воеводалық келісім шарттарды, яғни орталық бюджетті, сондай-ақ бюджеттен тыс қаражаттарды қаржылық қолдау кезінде түрлі субъектілердің воеводство аумағында іске асыратын

жобаларды қамтитын шарттарды жасау болып табылады. Воеводство өкілеттігіне денсаулық сақтаудың мамандандырылған қызмет бөлімшелеріне қызмет көрсету, өңірлік мәдениет орталықтарының өңірлік маңыздағы жолдарына қызмет көрсету, қала аралық қоғамдық көлік жатады.

Воеводство елдің аумақтық бөлінісінің бірлігі болып табылады, онда үкіметтің алда дуан басы отыратын өзінің әкімшісі бар. Воеводство деңгейінде, осылайша қандай да бір әкімші – өзін-өзі басқару және үкімет дуализмі болады.

Өзін-өзі басқарушы – өңірлік саясат және өңірді дамытуға жауапты, сондай-ақ үкіметтік – әдет-ғұрыптың сақталуына мән береді және ол үшін мемлекеттің бірегей сипатына негізделетін заңдарда (облыс әкімінің функцияларына өте ұқсас: бірінші тараптан, президент өкілі, екінші тараптан – өңірдегі істің қал-ахуалына басты жауапты тұлға) көзделген міндеттерді орындайды. Бірақ Польшадағы жергілікті өзін-өзі басқару органдарының басшылары, сондай-ақ олардың аппараттарының қызметкерлері мемлекеттік қызметшілер болып табылмайды, ол нағыз жергілікті өзін-өзі басқару іс-әрекет ететін көптеген елге тән. Польшада «Муниципалдық қызмет туралы» Заң қабылданған, ол бойынша жергілікті өзін-өзі басқару органдарының барлық қызметкері муниципалдық қызметшілер санатына жатады.

Польша Республикасының Конституциясында аумақтық өзін-өзі басқару қызметінің жариялылық көзқарастан қадағалауға жататыны анықтап көрсетілген. Бұл гминалар, повят және воеводстволарды қадағалаудың қолданыстағы заңнамалармен жаппай сәйкес келетін критерийлермен ғана шектелетінін көрсетеді. Аумақтық өзін-өзі басқару қызметін қадағалау органдары Министрлер Кеңесінің Төрағасы (воеводстволардағы үкімет өкілдері), ал қаржы істері саласында өңірлік есептік палаталар (аумақтық өзін-өзі басқаруды қаржылық қадағалау үшін арнайы құрылған институттар) болып табылады. Поляк тәжірибесінен жасауға болатын басты қорытынды, жергілікті өзін-өзі басқаруды орнату және дамытуды күрделі және көп кезеңді процесс ретін қарастырудың қажеттігі. Польшада, мысалы, гмина – басқарудың төменгі тобының деңгейіндегі жергілікті өзін-өзі басқаруды құрудан повята – орта топ деңгейінде жергілікті өзін-өзі басқаруды құруға дейін жеті жылдың, сондай-ақ воеводство – жоғары басқару деңгейіне дейін өзін-өзі басқарудың құруға тағы да үш жылдың қажеттігі.

Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды орнату

Өзінің нысаны мен мазмұны бойынша Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жергілікті өзін-өзі басқарудың классикалық моделінен едәуір ерекшеленеді.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылатындығы атап көрсетілген. Елдің негізгі заңымен жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту үшін алғышарттар

жасалады, ал «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік өзін-өзі басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңмен және біз төменде қарастыратын тиісті Тұжырымдамамен мемлекеттік басқару және жергілікті басқарудың орталық және жергілікті деңгейі арасындағы қатынастарды дамыту шеңбері құрылады.

Конституцияда жергілікті маңыздағы мәселелерді шешуге халықтың қатысуы негізделетін жергілікті өзін-өзі басқарудың болуы және жұмыс істеуі бекітіледі. Осыған ұқсас мәселелерге мыналарды жатқызуға болады: елді мекендердегі абаттандыру және әлеуметтік қамтамасыз ету, қылмыстылықты төмендету және білім және денсаулық сақтау қызметтерін көрсету деңгейін арттыру және елді-мекен тұрғындарының мүдделерін тікелей және жанама білдіретін көптеген басқа да мәселелер.

Негізгі заңда жергілікті өзін-өзі басқаруды халықтың тұтас бөлігі тұрып жатырған аумақтардағы тұрғындар, мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жүзеге асыратындығы анықталады. Қазақстан Республикасы Статистика агенттігінің мәліметтері бойынша елімізде 175 аудан, 87 қала (оның ішінде облыстық маңызы бар), 34 кент және 6904 ауыл (село) бар. Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару әкімшілік-аумақтық бөліністің төменгі деңгейінде жүзеге асырылуға тиіс. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне жергілікті өзін-өзі басқару қызметінің ұйымы сияқты тиісті заңда белгіленген өкілеттіктер шегінде кепілдік беріледі.

Конституция сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару деңгейіндегі кейбір мемлекеттік функцияларды бөлуді қарастырады. Функциялар мен өкілеттіктерді бөлу Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды іске асырудың маңызды мәселелерінің бірі болып табылады, себебі олардың болуы жергілікті өзін-өзі басқару халық алдында өз міндеттемелерін сапалы орындауы үшін жеткілікті болуға тиісті қаржыландырудың болуына байланысты қарастырылуыға тиісті. Жергілікті өзін-өзі басқаруды қаржыландырудың жеткіліктілігі қағидаты реформаны табысты жүргізуде ең бастысы болып табылады.

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың тұжырымдамасы, анықтама бойынша жергілікті өзін-өзі басқару саласындағы қоғамдық қатынастарды дамыту үшін бағыттар береді. Құжат 2012 жылдың 28 қарашасында қабылданды және 2013-2014 жылдар және 2015-2020 жылдар болып екі кезеңге бөлінеді. Бірінші кезең ішінде басқарудың төменді деңгейіндегі қолданыстағы жүйе әлеуетін кеңейтуді, ал екінші кезеңде жергілікті өзін-өзі басқаруды одан әрі дамыту жоспарланған.

Кейбір сарапшылардың пікірі бойынша, Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту техникалық немесе әкімшілікке қарағанда саяси мәселелер болып табылады. Саяси еркіндік пен шешімділіктің болуы, Қазақстан жағдайларында жергілікті өзін-өзі басқаруды құру 2007 жылдың өзгерістерімен 1995 жылы Конституцияда көрсетілген.

2001 жылы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заң қабылданды, оған 2002, 2004, 2006, 2007, 2009, 2011, 2013, 2014 және 2015 жылдары өзгерістер мен толықтырулар енгізілді. Кейбір өзгерістер төменгі деңгейдегі әкімдерді сайлауды, жергілікті қоғамдастықтың жиындары мен жиналыстарының қызметін ұйымдастыру және тексеру комиссияларының жұмыс істеуін қарастыратын соңғыларын қоспағанда «косметикалық» сипатқа ие. Заңның көп бөлігі жергілікті мемлекеттік басқару мәселелеріне, әсіресе өкілдік және атқарушы биліктің тармақтары, олардың қызметін ұйымдастыру, сайлау және тағайындау және т.б. арналған. Жергілікті өзін-өзі басқару, өкінішке орай, «Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысуы» деген соңғы 3-1-тарауда ғана қарастырылады. Ол 6 баптан тұрады:

1. Азаматтардың жергілікті өзін-өзі басқаруға қатысуы;
2. Жергілікті қауымдастық мүшелерінің құқықтары мен міндеттері;
3. Жергілікті қоғамдастықтың жиындары мен жергілікті қауымдастықтың жиналыстары;
4. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының міндеттемелері;
5. Мемлекеттік органдардың өзін-өзі басқару органдарымен өзара қатынастары;
6. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жауапкершілігі.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңға сәйкес жергілікті өзін-өзі басқару - халық тікелей жүзеге асыратын, сондай-ақ мәслихаттар және басқа да жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылатын осы Заңда, өзге де нормативтік құқықтық актілерде айқындалған тәртіппен жергілікті маңызы бар мәселелерді өзінің жауапкершілігімен дербес шешуге бағытталған қызмет.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды белгілі бір аумақта тұратын халық, сондай-ақ әкімдер мен мәслихаттар заңнамаға сәйкес жүзеге асырады. Халық жергілікті өзін-өзі басқару жұмысын жалпыға бірдей талқылауды талап ететін маңызды мәселелер бойынша өткізілетін жергілікті қоғамдастық жиындары (әкімнің есебі, жиналысқа қатысушылар құрамын анықтау және т.б.) арқылы қамтамасыз ете алады. Жергілікті өзін-өзі басқарудың келесі нысаны – жергілікті қоғамдастықтың жиналысы, ол жергілікті қоғамдастықтың ағымдағы мәселелері – қаржыландырудың бюджеттік бағдарламалары және меншікті кіріс көздерін пайдалану және басқа да мәселелерді талқылау үшін өткізіледі. Жергілікті қоғамдастық жиналыстарына қатысушылар халықтың жекеленген топтары – ардагерлер, отбасы және әйелдер істері бойынша, жастар істері бойынша, қариялар, үй, көше және орамдық комитеттер және т.б. мүдделерін білдіретін жиын бөлініп тапсырылатын өкілдерден қалыптастырылуға тиісті. Жергілікті қоғамдастық жиналыстарының өкілдері заңнамада анықталатын кезеңдерге бөлінеді және өз қызметін тұрақты негізде жүзеге асырады, яғни іс жүзінде

жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органдарының функцияларын орындайды.

Сызбада халық қандай жолмен өзінің ерік білдіруі мен өзін-өзі басқаруын жүзеге асыратындығы берілген. Халық шешімдері жергілікті сайланған әкімнің орындауы үшін міндетті.

Осылайша, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының шешімдерін іске асыру жөніндегі билік өкілдері бөлген орындаушылар тиісті аумақтың әкімі болып табылады. 2012 жылдың қарашасында қабылданған Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасы аудандық маңыздағы қалалар, ауылдық округтер, кенттер және ауылдық округтердің құрамына кірмейтін селолардың әкімдерінің сайлауларын өткізуді қарастырады. Орталық комиссияның ақпараты бойынша 2013 жылдың шілдесінде Қазақстандағы жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің бөлігі болған 2454 әкім сайланды.

Дегенмен, сол немесе басқа әкімді сайлауды мәслихат депутаттарының қатарынан аудандық және қалалық сайлаушылар жүзеге асырады, ал әкімдердің қызметін қаржыландыру дербес бюджетінің болмауына байланысты жоғары тұрған бюджет қаражаты есебінен жүргізіледі, сол бойынша шешімдерді жоғары тұрған деңгейдегі атқарушы және өкілді билік тармақтары қабылдайды, яғни МЭБ Еуропа хартиясының қағидаттарына сәйкес келмейді.

Заңнамаға сәйкес аудандық маңыздағы қалалар, кенттер, селолар мен ауылдық округтер әкімдері мынадай құзыреттер бөлініп берілген лауазымды тұлғалар болып табылады:

Өкілді: мемлекеттік органдармен, ұйымдармен және азаматтармен өзара қарым-қатынастарда тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктер атынан өкілдік етеді; жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-қимыл жасайды; кәсіби емес медиаторлардың тізілімін жүргізеді;

Құқықтық (заңды): азаматтардың өтініштерін қарайды, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөніндегі шараларды қабылдайды; нормативтік-құқықтық актілерді орындауға көмектеседі (оның ішінде әскери міндеттер мен қызметтер); әділет органдары болмаған жағдайда нотариалдық әрекеттерді жасауға және азаматтық хал актілерін тіркеуді ұйымдастырады;

Қаржылық: салық және бюджетке төленетін басқа да міндетті төлемдерді жинауға жәрдемдеседі; және әкім аппараты әкімшісі болып табылатын бюджеттік бағдарламаларды әзірлеп, тиісті мәслихаттың бекітуі үшін жоғары тұрған әкімдіктің қарауына енгізеді; әкім аппараты әкімшісі болып табылатын бюджеттік бағдарламаны әзірлеу кезінде жергілікті қоғамдастық жиналысының талқылауына жергілікті маңызы бар мәселелерді Қазақстан Республикасының бюджет заңнамасына сәйкес аудан (облыстық маңызы бар қала) бюджетінің құрамында көзделген бағыттар бойынша қаржыландыру жөніндегі ұсыныстарды шығарады; жергілікті бюджетті бекіту (нақтылау) үшін қала, аудан (облыстық

маңыздағы қала) мәслихаты сессиясының жұмысына қатысады; шаруашылықтар бойынша есепке алуды жүзеге асырады;

Шаруашылық: жер қатынастарын реттейді; коммуналдық тұрғын үй қорының сақталуын қамтамасыз етеді, сондай-ақ коммуналдық тұрғын үй қорының сақталуын, сондай-ақ аудандық маңызы бар қалаларда, кенттерде, ауылдарда, ауылдық округтерде автомобиль жолдарының салынуын, қайта жаңартылуын, жөнделуін және күтіп ұсталуын қамтамасыз етеді; қоғамдық көлік қозғалысын ұйымдастырады; шаруа немесе фермер қожалықтарын ұйымдастыруға, кәсіпкерлік қызметті дамытуға жәрдемдеседі; өз құзыреті шегінде елді мекендерді абаттандыру, жарықтандыру, көгалдандыру және санитарлық тазарту жөніндегі жұмыстарды ұйымдастырады; туысы жоқ адамдарды жерлеуді және зираттар мен өзге де жерлеу орындарын тиісті қалпында күтіп-ұстау жөніндегі қоғамдық жұмыстарды ұйымдастырады;

Әлеуметтік және еңбек: тарихи және мәдени мұраны сақтау жөніндегі жұмысты ұйымдастырады; табысы аз адамдарды анықтайды, жоғары тұрған органдарға еңбекпен қамтуды қамтамасыз ету, атаулы әлеуметтік көмек көрсету жөнінде ұсыныс енгізеді, жалғыздікті қарттарға және еңбекке жарамсыз азаматтарға үйінде қызмет көрсетуді ұйымдастырады, оларға қайырымдылық көмек көрсетуді үйлестіреді; қылмыстық-атқару инспекциясы пробация қызметінің есебінде тұрған адамдарды жұмысқа орналастыруды қамтамасыз етеді және өзге де әлеуметтік-құқықтық көмек көрсетеді; қоғамдық жұмыстарды, жастар практикасын және әлеуметтік жұмыс орындарын ұйымдастырады; дене шынықтыру және спорт жөніндегі уәкілетті органмен және мүгедектердің қоғамдық бірлестіктерімен (МҚБ) бірлесіп, мүгедектер арасында (мүгедектерді топқа бөле отырып) сауықтыру және спорттық іс-шаралар өткізуді ұйымдастырады; қайырымдылық және әлеуметтік көмек көрсетуді үйлестіреді; жергілікті әлеуметтік инфрақұрылымның дамуына жәрдемдеседі;

Білім және денсаулық сақтау саласында: денсаулық сақтау ұйымдарын кадрлармен қамтамасыз етуге жәрдемдеседі; шұғыл медициналық көмек көрсету қажет болған жағдайда науқастарды дәрігерлік көмек көрсететін таяу жердегі денсаулық сақтау ұйымына дейін жеткізіп салуды ұйымдастырады; мектепке дейін тәрбие беретін және оқытатын ұйымдардың, мәдениет мекемелерінің қызметін қамтамасыз етеді; ауылдық жерде оқушыларды мектепке дейін және кейін қарай тегін жеткізіп салуды ұйымдастыру.

Сондай-ақ аталған деңгейдегі әкімдер шаруашылық-мүліктің және қаржы бөлігіндегі мынадай мәселелерді шешеді.

- Сеніп тапсырылған қызметті және міндетті жұмыс (көрсетілетін қызметтер) көлемін басқарады және олардың құнын белгілейді, жалға береді, сақталуын қамтамасыз етеді, жергілікті бюджеттен мемлекеттік мекемелерге берілген жеке қаржыландыру жоспарларын бекітеді;

- Коммуналдық мемлекеттік кәсіпорындар бойынша жылдық қаржылық есепке келісім береді;

- Жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын іске асыру мақсатында әкімдіктердің қаражатын есептеу үшін жергілікті өзін-өзі басқарудың қолма-қол бақылау шотын ашуды қамтамасыз етеді; кадр жұмысын жүзеге асырады;

- кіріс көздерін қалыптастырады, жергілікті өзін-өзі басқару ақшаларының түсімдері мен шығыстарының жоспарын бекітеді (жергілікті өзін-өзі басқару жиналысын шақыра отырып келісім беру бойынша), мемлекеттік мекемелердің тауарлар (жұмыстар, көрсетілетін қызметтер) сатудан түсетін ақша түсімдері мен шығыстарының жиынтық жоспарын бекітеді.

Ауылдық округ, кент, аудандық маңыздағы қала әкімінің барлық функциялары мен өкілеттігі 60-тан астам болып есептеледі. Бірақ әкімнің аудандық мәслихат сессиясында бекітілетін бюджеттік сметасында барлығы 14-тен бастап 18-ге дейінгі шығыс баптары бар. Яғни 2/3 функция қаржыландырумен қамтамасыз етілмеген.

Осылайша, Қазақстанда жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту мәселелері қаржылық активтермен ғана емес, сондай-ақ «орталық – облыс – аудан – кент-село» – мемлекеттік билік деңгейінің арасындағы өкілеттіктердің шектелуіне де тығыз байланысты. Яғни қаржыландырудың жеткіліктілігі төменгі деңгейдегі жергілікті атқарушы органдардың өкілеттіктері, құзыреттері мен функцияларына және толыққанды жергілікті органдардың құрылуына қатысты мәселелер неғұрлым тиімді шешілгенде ғана анықталатын болады, өкінішке орай бізде осы уақытқа дейін ондай болған емес.

Үкімет «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заң жобасын Парламентке үш рет енгізді, содан соң оны кері шақыртып алды. Екі рет енгізілгені заңдардың кейбір ережелері Қазақстан Республикасы Конституциясының 89-бабына ресми сәйкес келмеуіне байланысты болды, онда жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару арасындағы шекара негізсіз белгіленген және мемлекеттік органдардан жергілікті өзін-өзі басқаруға жеке функциялар мен өкілеттікті бөлу мүмкіндігі қарастырылмаған. 2007 жылдың мамырында Конституцияға 89-бапқа жеке өзгерістер мен толықтырулар, оның ішінде түзетулер енгізілген болатын, онда жергілікті өзін-өзі басқаруды мәслихат арқылы жүзеге асыруға болатынын және жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жеке мемлекеттік функциялар бөлініп берілетіндігін жаза отырып, кедергілер жойылған.

Осы түзетулерді есепке ала отырып 2008 жылы «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» жаңа заң жобасы әзірленді, ол парламенттің тыңдалымында да мақұлданды. Ол ауылдық округтер әкімдерінің атынан жұмыс істейтін атқарушы органды өзгертусіз қалдыра отырып, оның орындалуын мемлекеттік функциялар сияқты

жергілікті өзін-өзі басқару функцияларына жүктей отырып, өкілді орган – Кеңес құру көзделген, төменгі деңгейдегі жергілікті өзін-өзі басқарудың тиімді тетігін құруды қарастырды.

Алайда белгісіз бір себеппен заң жобасының бұл вариантын Үкімет кері шақыртып алды. Ал оның орнына кейін 2009 жылдың ақпанында Парламент қабылдаған «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заңға өзгерістер мен толықтырулар енгізілді. Нәтижесінде ол өзін-өзі басқарудың аз ғана функциясын енгізуді тапсырса да, заң «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң болып атала бастады. Бүгін Қазақстандық жергілікті өзін-өзі басқару моделі Еуропалық жергілікті өзін-өзі басқару хартиясының қағидаттарына толық сәйкес келмейді. Оның қағидаттары халықтың жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлауға міндеттілігін, бағыныстылық вертикалының болмауын, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының дербестігіне кепілдік беретін нақты құқықтық базаның болуын, сондай-ақ меншікті салықтан және қолданыстағы заңнамада тыйым салынбаған қаржыландыру көздерінен қалыптасқан өз меншігінің, өз бюджетінің болуы құқығын және өз меншігі мен ресурстарды дербес басқаруды көздейді.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдамасының екінші кезеңі (2015-2020 жылдар) ЖӨБ жүйесін одан әрі дамытуды қарастыратындығымен нақты оптимизм туғызуда. 2015 жылдан кейін, атап айтқанда, жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару функцияларын (функцияларды бере отырып) одан әрі шектеу, өзін-өзі басқару органдарының бюджеті мен меншігін қалыптастыру мәселелері пысықталатыны көзделген, сондай-ақ ауылдық округтер деңгейінде (толыққанды жергілікті өзін-өзі басқаруды қалыптастыру үшін әлеуетті ұлғайту мақсатында) әкімшілік-аумақтық бірлікті оңтайландыру жүзеге асырылды.

Тұжырымдаманың екінші кезеңінің ережелерін іске асыру үшін жергілікті өзін-өзі басқару ролін түсінуде Тұжырымдаманың жаңа құрылғысын қағида тұрғысынан іске асырып қана қоймайтын, сондай-ақ Еуропа жергілікті өзін-өзі басқару хартиясында жазылған жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі қағидаларына сәйкес келетін «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару туралы» арнайы заң қабылдау талап етілуі мүмкін.

Еліміздің жеке өңірлерін әлеуметтік – экономикалық дамытудың әртекстілігіне және жергілікті қоғамдастық өміріне әсер ететін басқа да айрықша факторларға қатысты жағдайларда, пилоттық жобаларда, бір немесе екі облысты деп айтатын болсақ және міндетті түрде мемлекеттік қолдаудағы жергілікті өзін-өзі басқаруды құруды мақұлдау орынды болған болар еді. Бірақ ендігі атап көрсетілгендей, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту туралы» Тұжырымдаманы орнатуды толық іске асыру үшін ЖӨБ туралы бүтіндей заңдар пакеті қажет.

Жергілікті өзін-өзі басқару құрылатын және жұмыс істейтін заңнамалық және нормативтік құқықтық актілер пакеті, Тұжырымдаманың II-кезеңі шеңберінде, біздің көзқарасымыз бойынша үш блоктан:

а) жергілікті өзін-өзі басқару органдарын құру және жұмыс істеуінің жалпы қағидаттарын реттейтін заңдар мен кіші заң актілерінен тұратын құрылымдық-заңнамалық блоктан, олардың мемлекеттік органдармен өзара іс-қимылынан;

б) ЖӨБ органдарын қаржылық ресурстармен қамтамасыз ету үшін құқықтық базаны жасайтын заңнама актілері жинақталатын қаржылық-экономикалық блоктан;

в) ЖӨБ мемлекеттік қолдау жөніндегі шаралардан, оның ішінде жақында қабылданған Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқару Тұжырымдамасына негізделген «Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытуды мемлекеттік қолдау» арнайы бағдарламасынан тұратын жергілікті өзін-өзі басқарудың орнауы мен дамуы процесін ұйымдастырушылық қолдауға арналған ұйымдастырушылық блоктан тұруға тиісті.

Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқарудың толыққанды жүйесін құру үшін айрықша маңыздылығы оның Еуропа жергілікті өзін-өзі басқару хартиясына сәйкес келуі болып табылуға тиісті. Оның негізгі қағидаттарының ішінде, ЖӨБ органдарының міндетті сайлануынан, нақты құқықтық базаның болуынан, бағыныстылық желісінің болмауынан тыс, өз бюджетінің болуына құқылы екендігі және ресурстарға дербес билік ете алатындығы зор маңызға ие.

Мысалы, ендігі тәжірибесі толық баяндалған Польшада аумақтық жергілікті өзін-өзі басқару органдарының кірістері туралы заң қолданыста, ол ЖӨБ органдарының кіріс көздерінің құрылымын айқындайды.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың әр деңгейі қаражаты тікелей мемлекеттік бюджеттен берілетін ортақ демеуқаржы (жәрдемқаржы) немесе нысаналы демеуқаржы түрінде алады. Бұл Польшада дербес бюджетпен бірге толыққанды өзін-өзі басқарудың төменгі деңгейінде құру үшін қажетті әлеуетті қамтамасыз етуге септігін тигізеді.

«Қазақстан Республикасындағы МӨБ дамыту тұжырымдамасында» 2015 жылдан кейін, жоғарыда атап көрсетілгендей, бюджетті қалыптастыру және өзін-өзі басқару органдарының меншігі мәселелерін қарау көзделген. Бірақ, өкінішке орай, осы ережені іске асырудың нақты тетіктері мен құралдары көрсетілмеген. Біздің көзқарасымыз бойынша 2000 және 2007 жылы (әсіресе осы жылдары Үкімет Парламенттік ЖӨБ туралы заң жобаларын енгізген) жергілікті өзін-өзі басқаруды енгізуге басты кедергілер заң жобаларында жергілікті өзін-өзі басқару органдарының жұмыс істеуі үшін қандай да болсын немесе нақты қаржылық негіздердің болуы болып табылды.

ЖӨБ органдарының «жергілікті маңыздағы» мәселелерін шешуі үшін бюджет жүйесінде жергілікті өзін-өзі басқару бюджеттерінің орнын

айқындайтын Бюджет кодексіне өзгерістер енгізген дұрыс. Мемлекеттік басқару органдарының бюджеті мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары бюджетінің жиынтығы мемлекеттік қаржы ретінде анықталуға тиісті.

ЖӨБ бюджетінде салықтан тыс төлем көздерін айыппұл, өсімақы және т.б. түрінде белгілеп көрсету қажет. Бұл қаражат ЖӨБ органының мектепті, ФАП немесе аурухананың күтіп ұстау сияқты өз шығыстарын қаржыландыруына жеткіліксіз болған жағдайда, жоғары тұрған бюджеттен бюджеттік қамтамасыз етудің ең аз деңгейін қамтамасыз ететін теңестіретін трансферттер бөлінуге тиісті.

Осылайша, ЖӨБ құру арқылы өкілеттікті, тиісінше мемлекеттік және жергілікті өзін-өзі басқару деңгейлері арасындағы кірістер мен шығыстарды қайта бөлу қажет.

Әр азамат, қай жерде тұратындығына қарамастан, бір рет салық төлейді (салық салу әділдігі қағидатын іске асыру). Ол үшін бұл қаражаттың қандай бюджетке келіп түсетіндігі маңызды емес, ол оның орнына қызмет көрсетуді, игілігін көруді қалайды.

Тәжірибе жергілікті өзін-өзі басқарудың түп негізін нақты айқын көрсетілмейтінін, шынын айтқанда жалпы мемлекеттіктен өзгеше жергілікті істерді нақты бөлу қиын екендігін көрсетті. ЖӨБ бір мезетте мемлекеттік сияқты жергілікті маңыздағы элементтерден тұрады, яғни Тұжырымдамада берілген аталған ұғымның замануи түсіндірмесінде өз бейнесін тапқан.

Бірақ демократиялық даму жолында Қазақстанның табысты қозғалысы үшін жалғыз ықтимал қолданыстағы жергілікті мемлекеттік басқаруды реформалау және тіршілікке қабілетті жергілікті өзін-өзі басқаруды құру үшін функциялар мен бюджеттер бөлу болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқару туралы жаңа заң әзірлеу мақсаты – төменгі деңгейдегі экономикалық және әлеуметтік процестерді басқарудың оңтайлы үйлесуін қамтамасыз ету, онда берілген өкілеттікті жүзеге асыру жергілікті жағдайлар мен мүмкіндіктерді ескергенде, жалпы халықтың көзқарасы бойынша ең үлкен нәтиже береді.

Осылайша, қарастырылған ЖӨБ шетелдік тәжірибесінің негізінде, жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің тиімді жұмыс істеуі мынадай жағдайлармен қамтамасыз етілетіндігімен қорытынды жасауға болады:

- Заңнама тәртібінде барлық басқару органдарының өкілеттіктері нақты белгіленген;

- өз өкілеттігі шегінде жергілікті билік органдары автономды;

- олардың жұмыс істеуі тиянақты қаржылық базаға сүйенеді, биліктің әр деңгейіне бюджетке түсетін түсімдердің нақты айқындалған көздері бекітілген және осылайша олардың үлесіне бола қақтығыстардың туындау негіздемелері жойылған;

- өзін-өзі басқарудың терең тарихи дәстүріне, сол мезетте сондай байланысты дамыту құралы бола отырып, азаматтық қоғамның дамыған деңгейлес байланыс жүйесіне сүйенеді;

- жергілікті өзін-өзі басқару халық билігінің ерекше институтынан тұрады.

Бұған қоса әртүрлі конституциялық құрылысы бар мемлекеттерде және оларды дамытудың түрлі кезеңдеріндегі дәл сондай мемлекеттерде жергілікті өзін-өзі басқару бірдей болмайды. Оның ұйымдастырушылық нысаны, жергілікті басқару органдарының құзыреті, осы органдарды қорғау тәсілдері өте алуан түрлі.

Бірақ жалпы алғанда аздаған өзгерістері бар жергілікті өзін-өзі басқару жинақтау мен қызмет істеудің ортақ алғышарттарына және заңдылығына ие, яғни қазіргі уақытта Қазақстанда да толық түрде кездесетін биліктің жекеленуі мен ұсақталуы туындайтын демократиялық мемлекеттік құрылғы, азаматтық қоғамның дамуы арасында маңызды болып табылады.

Сондықтан биліктің төменгі, яғни кенттік және ауылдық деңгейі жергілікті маңыздағы міндеттерді шешуде мейлінше дербес және жауапты болуға тиіс, олардың құқықтары мен міндеттемелері заңнама актілерінің деңгейінде нақты реттелуге тиісті. Және де ол кейіннен жергілікті өзін-өзі басқару институттарын басқару деңгейіне енгізу үшін базалық алғышарт болуға тиісті.

Бақылау сұрақтары:

- 1. Ежелгі әлемнің полистік демократиясы*
- 2. Ортағасырлық мемлекеттің қалалық және аулдық қауымдастықтар – буржуазиялық муниципализмді тудырушы ретінде*
- 3. Қазақстанда мемлекеттендірудің қалыптасуы және қазақ хандығының саяси-құқықтық құралдарды өзін-өзі басқару негіздері мен орталықтандырудың қарым-қатынастары*
- 4. ХІХ ғасырдағы муниципалдық реформалар*
- 5. Территориялды басқарудың теориялық негіздері*
- 6. Бос қауымдастық теориясы*
- 7. Жергілікті басқарудың қоғамдық теориясы*
- 8. Жергілікті басқарудың мемлекеттік теориясы*
- 9. Муниципалдық басқарудың нақты теориясы*
- 10. Территориалады өзін-өзі басқарудың негізгі түрлері*
- 11. Жергілікті өзін-өзі басқарудың англосаксондық моделі*
- 12. Жергілікті өзін-өзі басқарудың француз моделі*
- 13. Жергілікті өзін-өзі басқарудың аралас моделі*
- 14. ҚР-ғы жергілікті өзін-өзі басқарудың заманауи тенденциялары*

7 тарау. Әкімшілік-аумақтық бөліну және жергілікті өзін-өзі басқару туралы заңнама

7.1. Мемлекеттің қоғамдық функцияларының маңызы

7.2. Мемлекеттік басқарудағы мүдделер және шиеленістердің өкілдігі

7.3. Қазақстан Республикасын әкімшілік-аумақтық бөлу және жергілікті басқару жүйесі

7.1. Мемлекеттің қоғамдық ролінің мәні

Мемлекеттің қоғамдық ролінің мәні оның азаматтардың көпшілігінің мүдделері мен еріктерін көрсетуден тұрады және осылайша барлық қоғамға мақсатты тұжырымдау, ұйымдастыру, реттеу жағынан ықпал етеді.

Мемлекеттің өзінің қоғамдық функцияларын іске асыру деңгейін анықтайтын екі көрсеткішті ерекше атап көрсетеді:

- бірінші көрсеткіш – бұл мемлекеттің қаншалықты толығымен азаматтардың жалпы қажеттілігін, мүдделерін, мақсаттары мен еріктерін іске асырып отырғандығы;

- екінші – оның іс жүзінде қалай қоғамдық процестерді басқаруы, қоғамның дамуын қамтамасыз етуі.

Осы тұрғыда мемлекет осындай мүмкіндіктерге ие және ортақ игілікті істерде, барлық қоғамның мүдделерінде пайдалануға тиісті өкілеттіктерді бейнелейді. Мемлекет өз болмысында ортақ мүдделердің сақталуын қамтамасыз етуге тартылған институт болып табылады, бұл ретте ол бір мезгілде қоғамдағы әлеуметтік-саяси арбитр ретінде танылады.

Мемлекеттің әлеуметтік – саяси арбитражының ерекшелігі, оның барлық қоғамның атынан, сол қоғамның мүдделерінде бақылау ретінде жүзеге асырылатындығынан тұрады. Осы тұрғыда мемлекет әлеуметтік бейтарап институт болып табылады, кез-келген ықпалға қарама-қарсы тұрады және оған көрсетілетін ықпалды ауыздықтайды. Әлеуметтік-саяси арбитражды жүзеге асыра отырып, мемлекет біреуге нақты кепілдік (жәрдемақы, зейнетақы) береді және басқалар үшін (мысалы, Жапонияға Египетте орнатылған жер иелену максимумы және т.б.) шектеуді белгілейді.

Мемлекет дауларды (ұлттық, сыныптық, діни және т.б.) шешуде арбитр болып табылады, әлеуметтік жүйе негізін сақтай алатын ымырыға келу нысандарын іздейді.

Соңында, мемлекет өзінің қоғамдық функцияларын іске асыру үшін күш қолданудың заңды құқығын жүзеге асырады. Ол қылмыстық жаза, әкімшілік, мүліктік жаза салу және басқа да санкцияларда көрінеді. Екі жақты күштің ерекше күресінің төтенше жағдайларында мемлекет арбитражы арнайы нысанын қабылдайды; төтенше жағдай енгізіледі, белгілі бір партиялар мен бірлестіктердің қызметіне, митингтер, демонстрациялар өткізуге және т.б. тыйым салынады.

Мемлекеттің қоғам істерін басқарудағы қоғамдық ролі, қоғамдық даму мәселелерінің негізгі мәселелерін шеше отырпы, мемлекеттің функциясы арқылы іске асырылады.

Мемлекет функциялары, ол – оның қоғамдық істерді мемлекеттік басқарудың мәні мен мақсатын білдіретін қызметінің негізгі бағыты.

Мемлекет функциялары мемлекет алдындағы дамудың сол немесе басқа кезеңінде тұрған негізгі міндеттеріне байланысты белгіленеді және осы міндеттерді іске асыру құралынан тұрады. Міндеттердің мазмұны ішкі және сыртқы факторлармен анықталады. Ішкі тіршілік немесе халықаралық аренадағы басқару жөнінде мемлекеттің алдында қандай міндеттердің тұрғанына байланысты мемлекеттің ішкі және сыртқы функциялары ажыратылады.

Ішкі функцияларға мыналар жатады:

Экономикалық – мемлекеттің экономикалық, яғни елдің экономикалық дамуының стратегиясы мен тактикасын оңтайлы режимде әзірлеу және үйлестіру; қоғамның экономикалық тіршілігінде азаматтар мен олардың ұйымдары арасындағы қатынастарды реттеу;

Саяси – азаматтардың, әлеуметтік топтардың, ұлт сыныптарының арасындағы қатынастарды, олардың саяси мүдделерін іске асыруға, қоғамның әртүрлі топтарының мүдделерін үйлестіруге байланысты реттеу;

Әлеуметтік – мемлекеттің әлеуметтік саясатын әзірлеу, қоғамның барлық мүшелері үшін қалыпты өмір сүру жағдайларын қамтамасыз ету, азаматтардың, әлеуметтік топтардың арасындағы қатынастарды, олардың қоғамдағы орындары бойынша реттеу;

Құқықтық – заң шығару (заң нормаларынан тұратын құқықтық актілерді әзірлеу, қабылдау және басып шығару жөніндегі қызмет), құқық қолдану (құқық қолдану актілерін қабылдау, заңдарды орындау жөніндегі және басқарушылық сипаттағы әртүрлі мәселелерді шешу жөніндегі күнделікті жұмыстар арқылы құқықтық нормаларды іске асыру жөніндегі қызмет), құқық қорғау (адам мен азаматтың құқықтары мен бостандығын қорғау жөніндегі, құқық бұзушылықтың алдын алу және құқық бұзушыларды заңды жауапкершілікке тарту жөніндегі қызмет және т.б.) қызметін жүзеге асыру;

Экологиялық – қоршаған ортаны пайдалану саласында адамдардың қызметін реттеу;

Мемлекеттің сыртқы функциялары, ол – халықаралық аренадағы мемлекет қызметінің негізгі бағыттары:

Қорғаныс – сыртқы қауіп қатер мен әскери агрессиядан мемлекетті қорғау;

Дипломатиялық – басқа мемлекеттермен, халықаралық құқық субъектілерімен тиімді қатынасты қолдау, халықаралық аренада елдің өкілеттік етуі;

Сыртқы экономикалық - мемлекетпен және халықаралық аренадағы мемлекет топтарымен өзара тиімді экономикалық ынтымақтастықты

дамыту, халықаралық еңбек бөлінісіне, жаңа технологияларды алмасуға, тауар айналымын үйлестіруге, кредиттік-ақшалай қарым-қатынастарға қатысу және т.б.;

Сыртқы саяси, ол – әлемдік құқық тәртібін қолдау, жаһандық шиеленістерді болдырмау мақсатында халықаралық құқықтың жалпы нормаларын қолдауға қатысты функция;

Мәдени-ақпараттық – мемлекеттер арасындағы өзара ақпараттық алмасу мен мәдени ынтымақтастық;

Жаһандық ынтымақтастық – замануи жаһандық проблемаларды шешшудегі ынтымақтастық (экологиялық, энергетикалық, демографиялық және т.б.).

Мемлекеттің көптеген функциялары оның құқықтық нысанына карамайды, мысалы сыртқы қауіп-қатерлерден қорғау. Мемлекеттің басқа функциялары үшін бастысы оның әлеуметтік мәні мен нысаналы бағдары.

Жалпы мемлекет қоғамның тұрмыс тіршілігін қолдау жөніндегі алуан түрлі функцияларды атқарады. Олардың бәрі сол немесе басқаша деңгейде басқаруға байланысты, басқару жүйесі мен аппарат арқылы іске асырылады. Жалпы алғанда мемлекеттік басқару функциясы нақты мемлекеттің барлық функциясынан тұрады, сондықтан менеджменттің көзқарасы бойынша мемлекет функциясы, бұл – басқару функциясының жиынтығы.

Мемлекеттің негізгі басқарушылық функциясы:

- басшылық;
- үйлестіру;
- ұйымдастыру, бақылау;
- әлеуметті сақтау және дамыту мақсатында шешім қабылдау;
- оның құрылымы және қызметін реттеу;
- азаматтардың қауіпсіздігін қамтамасыз ету;
- олардың жан-жақты тұрмыс тіршілігі үшін оңтайлы жағдайлар жасау

болып табылады.

Мемлекеттік басқаруды оқып үйренуге жүйелі жол оның мына жүйелер арасындағы бірнеше күрделі жүйелердің жұмыс істеуін зерделеуге септігін тигізеді:

1) басқарушылық жүйе – мемлекет анықтаушы басқару жүйесі ретінде;

2) басқаратын жүйе – қоғам бүтіндей және оның басқару объектісі ретінде мемлекеттік ықпал етуді қолдайтын компоненттері;

3) өзара іс-қимыл жүйесі – тікелей және кері, вертикальді және горизонтальды, бағынатын және қолдайтын байланыстарды іске асыратын мемлекет пен қоғамның түрлі институттары және т.б..

Нарықтық экономика жағдайларында бізде мынадай жаңа функциялар пайда болды:

1. Барлық қажетті атрибуттарымен (шекаралар, азаматтық, заңдар, қаржылық, ақша және т.б.) бірге Қазақстан Республикасының мемлекеттілігін қалыптастыруды аяқтау.

2. Өртүрлі меншік нысандары арасындағы қатынастарды дамыту және нығайту, замануи нарықтық экономиканы орнату үшін ұйымдастырушылық-құқықтық жағдайлар құру.

3. Қоғам мен мемлекеттің орнықты және сенімді демократизмін қамтамасыз ететін қоғамдық институттарды өрістету және нығайту, жаңа саяси жүйе құру.

4. Азаматтардың құқықтарын, бостандықтарының конституциялық жария ету кешеніне кепілдік беретін әлеуметтік және әкімшілік-құқықтық реттегіш құру, адамдардың әл-аухатын арттыру, ғылымды, білімді, қоршаған ортаны қорғауды дамыту және т.б.

Мемлекеттік басқару қоғамда кездесетін барлық алуан түрлі ресурстарды пайдалану мүмкіндігін ерекше атап көрсетеді: материалдық, зияткерлік, қаржылық, ақпараттық, әлеуеттік, демографиялық және т.б.

Түрлі критерийлерге байланысты (басқару деңгейі, саласы, сипаты және көлемі) мемлекеттік басқарудың түрлі деңгейін атап көрсетуге болады.

Орталық (орталық билік органдары) пен өңірлердің (ұлттық-аумақтық және әкімшілік-аумақтық бірліктің билік органдары) өзара қарым-қатынастарының сипаты бойынша субординациялық және үйлестіруші басқару болып ажыратылады.

Үйлестіруші басқару федерациясы немесе конфедерация нысанында іске асырылады, бірыңғай орталық билік органдарымен қатар толық немесе ішінара дербестікке ие шеткері билік органдары кездеседі.

Субординациялық басқару шеткері органның орталық органға әкімшілік бағынуына, төменгі тұрған басқару органдарына ықпал етуіне, жоғары тұрған басқару органдарынан келіп түсетін команданы орындауға мәжбүрлеуге негізделеді, бұл бірегей мемлекетке тән.

Иерархиялық билік құрылымы бойынша мемлекеттік басқару федеральдық, өңірлік және жергілікті болу мүмкін.

Басқарушылық ықпал ету объектісі бойынша ол функционалдық (салалық және сала аралық) және аумақтық болуы мүмкін.

Функционалдық басқару орталықтан бастап кәсіпорынға дейінгі вертикальді қоса бағынушылықтың болуын болжайды. Ол басқару аумағы немесе саласындағы бірыңғай саясатты жүзеге асыратын министрліктер, қызметтер мен агенттіктер арқылы іске асырылады, тиісті нормативтік-құқықтық басқару базасын әзірлейді, қажетті ішкі салалық және салааралық үйлесімді қамтамасыз етеді, тиісті бақылау және қадағалауды жүзеге асырады, халыққа мемлекеттік қызмет көрсетеді.

Аумақтық басқару өндірісті оңтайлы орналастыруға, мамандандыруды тереңдетуге және өңірлерді кешенді дамытуға, олардың экономикалық және әлеуметтік даму деңгейін теңестіруге бағытталды. Ол республикалық, өңірлік және жергілікті билік өкілдері арасындағы өкілеттіктерді шектеумен қамтамасыз етіледі.

Мақсаттарына, міндеттері мен уақытша аясына байланысты басқару стратегиялық, тактикалық және жедел басқару болып бөлінеді.

Стратегиялық басқару жеке бағыттар, салалар мен аумақтар бойынша қоғамды дамытудың ұзақ мерзімді бағдарын көздейді, қоғамды дамыту мақсатын анықтайды және әр басқару тобы қызметінің негізгі векторын жасайды.

Стратегиялық басқарудың негізі стратегиялық бағдарламалар, тұжырымдамалар мен әлеуметтің сапалық өзгерістеріне бағдарланған, ең үздік әлемдік жетістіктермен салыстырылатын бағдарламалар болып табылады.

Тактикалық басқару – жобалап алынған мақсаттарды іске асыру жөніндегі нақты іс-қимылдар.

Бұл қысқа мерзімді басқару, қолда бар ақпарат базасында белгілі бір кезең үшін қол жеткізілген нәтижелермен стратегиялық жоспар көрсеткіштерін үнемі салыстыру жүргізіліп отырады. Жедел шешімдер шеңберінде стратегиялық жоспар көрсеткіштерін түзету жүзеге асырылады, аралық мақсаттар мен міндеттер қайта қарастырылады.

Жедел басқару ағымдағы немесе орынсыз ауытқу нәтижелерінде пайда болатын міндеттерді шешуге тартылған.

Мазмұны және басқарушылық ықпал ету тәсілдері бойынша мемлекеттік басқару саяси, экологиялық, әкімшілік және әлеуметтік болуы мүмкін.

Саяси басқару – саясатты әзірлеу, саяси және тиісті құқықтық шешімдер қабылдау, оларды іс жүзінде іске асыру.

Экономикалық басқару – экономикалық салаға қатысты мемлекеттік шешімдерді қабылдау және іске асыру процесі. Жанама, экономикалық мүдделерге ықпал ету жолымен жүзеге асырылады. Мемлекет салықтық, инвестициялық, тарифтік, кеден, экологиялық және басқа да реттеудің айрықша құқықтарына ие. Аталған жағдайда тікелей директивті мәжбүрлеу жоқ, басқару объектісі іс-қимыл вариантын іріктеуде бос, бірақ оларда құқыққа қайшылық болған жағдайда, оған экономикалық, әкімшілік және қылмыстық санкциялар да қолданылады.

Әкімшілік басқару – тиімді, жауапты және «айқын» мемлекеттік әкімшілендірудің көмегімен саясатты жүргізу.

Әкімшілік ықпал ету, ол –директивтік мәжбүрлеу тәсілдерін басқаратын объектілердің, шешу, тыйым салу, олардың пікірлеріне қарамастан қолданылатын тәртіптік санкциялардың көмегімен тікелей ықпал ету. Бұндай басқарудың мәні – «бұйрық – бағыну» сызбасы бойынша басқарушылыққа ықпал еті.

Әлеуметтік басқару – мәдени және діни құндылықтарды қорғайтын, адамның жеке басының өзін-өзі танытуы үшін қолайлы атмосфера жасайтын азаматтық қоғамдағы ұйым және басқарушылық рәсімдер.

7.2. Мемлекеттік басқарудағы мүдделер мен қақтығыстардың көрінісі

Өзінің табиғи мәні бойынша мемлекеттік басқару әлеуметтік басқару бөлігі бола отырып, адаммен, оның қызметімен имманенттік байланысты қоғамдық институты бар. Ол қоғамдық дамуға тән заңдылықтарға сәйкес анықталған. Мемлекеттік басқарудың генезисі мен ерекшелігі әлбетте қоғамның әлеуметтік (сыныптық) құрылымында, қоғамдық еңбек бөлінісінде, мемлекет институты мен басқару феноменінің мәні мен әлеуметтік функцияларында қарастырылады.

Жүйелі қоғамдық құбылыс сияқты мемлекеттік басқару олардың «вертикальді» сияқты, «горизантальды» өзгерістерінен жинақталатын, адамның тұрмыс-тіршілігіндегі ерекше қарым-қатынастардан тұратын, әлеуметтік қатынастар жүйесіне жатады.

Бұның бәрі нақты нәтижелерге қол жеткізу, қоғамдық және жеке мүдделерді қанағаттандырудың әлеуметтік мақсаттарын іске асыру тәсілдерінің, технологияларының жиынтығы ретінде ұсынуға болатын адамның қоғамдық тұрмыс тіршілігінде қолданылатын әлеуметтік тетіктің көмегімен жасалуы мүмкін.

Мемлекеттік басқару «адам – қоғам – мемлекет – адам» өзара кері байланыстар жүйесінде жүзеге асырылады. Осыған ұқсас жүйе қандай күрделі болса да, ол адам жасаған модел бойынша қалыптасады және әрекет етеді және оның қажеттіліктерн, мүдделері мен мақсаттарын, ең алдымен бірлескен (ұжымдық) тіршілік (еңбек, тұрмыс, демалыс уақыттарында) саласында, ал мейлінше кең ұғыммен – адамдардың қоғамдық тұрмыс тіршілігінің әр көрінісінде қанағаттандырудың сапалы деңгейімен қамтамасыз ету мақсатына тартылған. Осыған байланысты, мемлекеттік ажырамас функциясы ретінде пайда болған мемлекеттік басқару адамзаттың мемлекеттік ұйымдасқан өркениетінің барлық тарихы бойы дамып келеді.

Түрлі әлеуметтік қажеттілікті қанағаттандыру үшін бір-бірімен бәсекелес және бірін бірі толықтыратын әртүрлі әлеуметтік институттар құрылуда. Әлеуметтік институттар адамның қарым-қатынастарының тұрақты нысандарынан, әртүрлі қызмет түрлерінде белгілі бір мақсаттағы ниеттерін білдіру тәсілдерінен тұрады. Олар әлеуметтік қатынастардың түрлі салаларында адамның мінез-құлқын реттегіш функцияларын орындайды. Мемлекеттік шешімдерді әзірлеу және жүзеге асыру процесіне ықпал ететін әлеуметтік институттар алуан түрлі танымдарға ие және қоғамдық даму деңгейін, қоғамның өркениеттілік деңгейін көрсетеді.

Мемлекеттік басқару процесінде адамдардың өзара іс-қимылы қоғамдық заңдылықтарды ғана емес, сондай-ақ субъективтік факторларды да есепке алу қажеттілігін болжайды, себебі әлеуметтік дамудың жалпыға ортақ салдарлы векторы көптеген адамдардың мүдделері мен еріктерін, сана-сезімі мен істерін білдіретін жан-жаққа таратылған векторлар көпшілігінің жиынтығынан құрылады.

Қоғамдық жүйе компоненттері немесе олардың жеке пайда болуы мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру тетігінің құрылыммен өзара байланысында құрылады, себебі тікелей мемлекеттік-басқарушылық ықпал етумен түсіндіріледі және оларды іске асыру процесіне қатысады. Сондықтан кері байланыс қағидаты бойынша ізделіп отырған нәтижелерге қол жеткізу қоғамдық қажеттіліктерді қанағаттандыру және оған қайта оралу, бірақ қоғамдық дамуды мақсатты тұжырымдаудың әлеуметтік құралымының жаңа орамына оралу болып табылады. Мемлекеттің қоғамға деген ашықтығы мемлекеттің қоғамдық сұранысқа оңтайлы ұшырауы көзқарасымен және азаматтардың елігуі деңгейімен оның қызмет ету процесінде мемлекеттік басқаруды демократиялық және әлеуметтік-құқықтық қоғамдық-саяси институт ретінде жүзеге асыру тиімділігін сипаттайды.

Мемлекеттік-басқарушылық ықпал басқару субъектісінің компоненттерін (органдардың, мемлекеттік органдардың, лауазымды тұлғаның кіші жүйесі) билік-ерікті талап етумен қорытындыланады, оны орындау тиісті құқықтық құралдар және мемлекет күшінің негізінде қамтамасыз етіледі. Бұл жерде жүйені, сондай-ақ оның түрлі деңгейдегі жеке субъектілерін басқаратын меншікті ерік алмастырады, ол мемлекеттің басқарушылық қызметінде еріктің пайда болуы мен еріктің бекітілуінің күрделі процесін білдіреді. Бұндай теориялық жағдайдың тікелей практикалық мәні бар, себебі неге сол және басқа да басқарушылық талаптар (командалар) орындалуға тиісті екендігін, олар немен (қандай тәсілдермен және мемлекеттік билік құралдарымен) қамтамасыз етілетіндігін және ортақ сияқты жеке басқарушылық шешімдер мен іс-қимылдар еріксіз қабылданатындығын және неге еркін ауытқушылықтардың олардан беті қайтатындығын көрсетеді.

Жеке және ұжымдық болып келетін адамдар ойнайтын әлеуметтік ролдер әртүрлі қоғамдық қатынастар – саяси, экономикалық, ұлттық, кәсіби түріндегі жүйеде және басқа да жүйелерде орын алған. Сұраныстар, қажеттілік, мүдделер, адамның алдына қойған мақсатына жетуінде, яғни оның мемлекеттік басқару процесіне қатысуға ынталануында өз еркін білдіруінің пайда болуын алдын ала анықтайтын мақсаттары мен бағыт сілтейтін себептері барлық жерде байқалады.

Мемлекеттік басқару себептері егер қоғам (немесе басқару субъектісінде) билігінде қажетті игілік жиынтығы немесе адамның әлеуметтік шартталған талаптарына сәйкес келетін ресурстар мен құралдар болса қалыптасады. Мемлекеттік басқарудың жеке себебі адамда мемлекеттің басқарушылық қызметі жеке дара болмай басты шарты әлеуметтік игілік болып табылса ғана қалыптасады.

Мемлекеттік басқару себебінің күші адам үшін сол немесе басқа қажеттіліктің өзектілігі деңгейімен нақтыланады. Сол немесе басқа игілік аса қажет болса, оған жетуге деген ниет күшті болса, соншалықты адам

баласы мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру процесінде реттелетін қоғамдық қатынастарға қатысады.

Демек, мемлекеттік басқарудың әлеуметтік тетігін қалыптастыратын бөлік дәйекті түрде алдын ала анықтайтын элементтермен құрылады, яғни мынадай тәртіпте орныға алады: қажеттілік – мүдделер – қарама-қайшылық – мақсаттар – еріктер – уәждер (орнату) – ынталар. Бұл қажеттіліктердің бәрі қанағаттандыруға жататындықтан, пайда болатын көптеген мүдделердің әрқалайлығынан туындайтын қарама-қайшылықтар тегістеледі, ал мақсат мәні мен оны орнату оларды іске асыруға деген ынта туған жағдайда ғана мәнге ие, мемлекеттік басқару тетігін қалыптастыру блогын оның ажырамас бөлігі келесі элементтермен – шешу – іс-қимыл – нәтижелерден тұратын іске асыру блогымен толықтырылады. Қажеттіліктерді қанағаттандыру үшін шешімдер қабылданады, процесс қызметінде орындалады және белгілі бір нәтижелерге әкеліп соғады.

Осылайша, мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру тетігі болып әлеуметтік құбылыстар, іс-қимылдар мен оқиғалардың заңды өзара байланысын көздеуге тиісті, нәтижесінде қоғамдық ерік білдірулердің ұйымдастырушылық-билік келісімі, жалпыға бірдей мүдделерді есепке алу, мақсаттарға жету, әзірлеу және шешім қабылдау, сондай-ақ оларды мемлекеттің қолында бар ресурстарын (биліктер, аппараттар, тәсілдер, құралдар) көмегімен іске асыру болып табылады. Ол институттары тікелей (мемлекеттік басқару субъектісі арқылы), сондай-ақ жанама (басқару объектілері арқылы) мемлекеттік басқарудың мәні мен құрылымына, оны іске асырудың түрі мен тәсіліне әсерін тигізетін қоғамның ішкі саяси жүйесіне ықпал жасайды, олардың орындылығы мен тиімділігін анықтайды.

Алуан жүзді қоғамда көптеген әртүрлі мүдделер қолданылады: экономикалық, әлеуметтік, идеологиялық, мәдени, этникалық, экологиялық, аумақтық, салалық, діни, жеке, ұжымдық, жеке және т.б.. Бұның бәрі өзінің қоғамдық игілігі бойынша пайдалы сергектікке ие, бірақ та біреулер үшін басқалардың залалы есебімен пайдалы болатын пайдакүнем де бола алады.

Қоғамдағы тұрақтылық халықтық ерік білдіруді реттейтін институттар арқылы мемлекеттік басқаруда, мысалы мемлекеттік органдарды қалыптастыру кезінде байқалатын адамдардың алуан түрлі және сансыз мүдделерінің қатыстылығына байланысты екендігі соңғы рет емес.

Мемлекет пен қоғамның өзара іс-қимылында мынадай әлеуметтік мүдде түрлерін олардың ауқымдылығына қарай атап көрсеткен орынды:

- қоғамдық;
- мемлекеттік;
- өңірлік;
- ұлттық;
- кәсіби;
- корпоративтік;
- жекеменшік (жеке-дара).

Олардың билік білдіру жүйесі мемлекеттік басқару процесінде соншалықты соңғы орында емес.

Мемлекеттік басқару жүйесіндегі өкілдік институтының ықпал ететін негізгі объектілері мемлекеттік билік органдары болып табылады. Шешімдер әзірлеу және қабылдау процесіне ықпал ете отырып, өкілдік субъектілері қоғам мен мемлекет арасында мейлінше тығыз байланысты қамтамасыз етеді, бұл соңғысын әлеуметтік ықпалды құрылымнан шығатын импульсті қолдауға қабілетті етеді. Осы арқылы қоғам мемлекеттік билікті тоқыраудан қорғайды және оған өз шешімдерін күш көрсетпей заңды түрде түзетуге мүмкіндік береді.

Мемлекеттік басқару субъектісі басқарушылық қатынастарда түрлі топтар мен ұйымдарды тікелей көрсететін билік-саяси элита және бюрократия сияқты жеке адам, сондай-ақ адамдар қауымдастығы ретінде шыға алады. Олардың әлеуметтік мәртебесі олардың мемлекеттік органдар ұстанымына ықпал етуінің тәсілдері мен деңгейін айқындайтын, саяси институттар мен қарым-қатынастар жүйесіндегі олардың ережелеріне қатысты ролдер мен тиісті мүдделердің айырмашылығы.

Мемлекеттік басқару процесіндегі әлеуметтік өкілдік жүйесі екі маңызды функцияны:

1) мемлекет пен азаматтардың (қоғам мүшелері) нақты мүдделерін білдіре және қорғай отырып, олардың арасындағы ынтымақтастық;

2) мемлекеттік шешімдерді, бұл жерде оларды әзірлеу, туындаған қажеттілік болған жағдайда кейіннен болатын өзгерістер кезеңінде түзетуді орындайды.

Мемлекеттік басқаруда мүдделерге өкілдік ету жүйесі өзара байланысты, бірақ дербес екі кіші жүйелерден тұрады. Біріншісі – халықтың мемлекеттік билік органдарына халықтың, оның ішінде олардың өкілдерінің, саяси көшбасшылығының тікелей және жанама қатысуы арқылы рәсімделген саяси өкілеттік. Екіншісі $\frac{3}{4}$ тармақталған байланыстар, мемлекет пен мүдделі топ арасындағы тура жанама емес саяси сайлау – функционалдық өкілдік. Өкілдік мазмұны мен сипаты алуан түрлілігімен ерекшеленеді. Өкілдіктің екі түрінің байланысы мен ерекшелігін атап өту көрсету маңызды: біріншісінде ол саяси өмірге индивидтің қатысуы арқылы, ал екіншісінде $\frac{3}{4}$ топтардың белгілігі бір мүдделеріне қол жеткізу үшін арнайы жасалған қызмет арқылы іске асырылады. Екі түрі де өзара тығыз байланыста және өзінің бірігуі арқылы ғана қоғам мен мемлекеттің адекваттық өзара іс-қимылы проблемасын шешеді.

Мүдделер өкілеттігінің негізгі тәсілдері: заңды, партиялық, өңірлік, корпоративтік, лоббишілік.

Қоғамдық жүйенің талаптары мен мүдделері мемлекеттік басқаруда екі негізгі арна – партиялық желі бойынша басымырақ партиялық өкілдік және әлеуметтік-экономикалық қызмет субъектілері желілері бойынша функционалдық өкілдік арқылы үйлеседі. Сондықтан теорияда екі өзара шарттасқан, бірақ мүдделер өкілдігінің екі түрлі жолдары ерекшеленеді:

1) саяси партия жетекші роль атқаратын сайлау жүйесі мен электоральдік процесс шеңберіндегі өкілдік және 2) негізгі қозғалыс күші ұйымдасқан топ бола алатын тікелей немесе функционалдық өкілдік.

Парламенттегі мүдделер өкілеттігі барлық қоғам ауқымында мемлекеттік маңызды сипатқа ие. Оларды білдіретін депутаттар, олар қоғамдық тыныс тіршіліктің барлық салалары бойынша мамандар бола алмайды. Ол үшін кәсіпқойлар қажет етіледі, олардың ролі парламент аппаратының қызметкерлеріне, нақтырақ айтқанда парламенттік мемлекеттік қызметшілерге тиесілі.

Мәселенің бұлай қойылуы қоғам мен жалпы оның институттарының және әсіресе заңды билік өкілдерінің саяси жүйесінің ерекшелігі жағдайларында мемлекеттік шешімдер қабылдауда лоббизмнің (ағылшынға, lobby - кулуар) ерекше роліне қатысты ұғыммен де беріледі. Оның бірі – мүдделі топтардың партиялық-саяси салаға кірігуі. Оның баяу дамуы, ол саяси белсенділік нысандары мен тәсілдерінде байқалады, мүдделілер топтары парламенттің фракция функцияларын өзіне алады, ал қалғандары өз кезегінде бұндай пайдалы істен айырылып қалу жағдайына жол бермейді. Фракция қызметі, әсіресе парламенттік комитеттер қызметі лоббишілердің және ең алдымен байланыстары мен ақшалары барлардың ықпалына ұшырайды.

Заңды лоббилендіру ролі түрлі деңгейдегі өкілетті органдарда мемлекеттік-басқару процесінің барлық қатысушылар үшін стратегиялық маңызы бар шешімдер қабылдауымен айқындалады.

Парламенттік лоббишілер заң жобаларының ғылыми негіздемелерін жүзеге асырады, оларды қабылдаудың пайдалылығын жан-жақты дәлелдейді. Олар баспасөзде насихаттау кампанияларын ұйымдастыру ретінде лоббилендіру тәсілін кеңінен қолданады. Олар қоғамдық пікірлер алдында сайланған лауазымды тұлғалардың жауапкершіліктері туралы ұсынымдарға сүйенеді және сол сайланушылар арасында оларды қызықтыратын мәселелерге қолайлы қарым-қатынас жасауға тырысады. Насихаттау кампаниялары конструктивтік және деструктивтік болуы мүмкін.

Лоббизмді құқықтық реттеу билік өкілдерімен бірге әртүрлі мүдделі топ өкілдерінің өзара іс-әрекет етуі процесін криминализациялау деңгейін едәуір төмендетуге септігін тигізеді, мемлекеттің маңызды шешімдер қабылдауының жариялылығын және ашықтығын қамтамасыз етеді.

Мемлекеттік органдардың өкілдік функциясы, мүдделер бойынша қоғамның әлеуметтік дифференциясының саяси көрінісіне және оның орнауына қатысты салыстыруға қызмет етеді. Сонымен, өзінің өкілдік функциясын парламент көбінесе парламенттің өкілдік сипатына байланысты болатын елде қабылданған сайлау жүйесінің негізінде жүзеге асырады. Қазақстан Республикасы Парламентінің Сенаты облыстық (республикалық маңыздағы қалалардың) мәслихаттарының аумақтық қағидаты бойынша, Мәжіліс – партиялық тізім бойынша қалыптасады.

Сондықтан қоғамдық топтардың едәуірі әлеуметтік маңызды мүддеге ие бола отырып, олардың меншікті депутаттардың көмегі арқылы білдіре алмайды.

Оның түрлі формасындағы өкілеттік қоғамдық мүддені жария білдіру мен қоғамның және мемлекеттің, олардың күрделі бағыныстағы билік-басқару қатынастарындағы тікелей субъект-объектілік және керісінше субъект-субъектілік өзара байланыстардың тұрақты тетіктерінің жалпы жүйесінің жұмыс істеуін қамтамасыз етеді. Осыған байланысты, замануи қоғамдық жүйелерді сапалы басқарудың кейінге қалдырылған кері байланыс тетігі кезінде ғана болады.

Жария билікті іске асыру кезінде жеке мүдделерді есепке алу тетігі мемлекеттік сияқты мемлекеттік емес (жеке кәсіпкерлік) салада да адамдардың қажеттілігін қамтиды. Мүдделер өкілеттігінің корпоративтік тәсілі парламенттік формада институтталғандығына немесе оған қарамастан үлгі бола алады.

Функционалдық өкілдік арнайы институттар мен формальді емес байланыстардың болуын сипаттайды, ол ұйымдасқан мүдделер мен мемлекет топтарының қатынасында болады. Әртүрлі елдерде функционалдық өкілдіктің меншікті жүйесі қалыптасқан. Жалпы алғанда бұндай жүйелерге тиістілер қатарында арнайы институттарды атап көрсетуге болады, ол арқылы ұйымдасқан мүдделер мен мемлекеттің өкілдерінің байланыстары, осы институттардың қызметінің тәсілдері, сондай-ақ мейлінше жиі маңызды роль атқаратын бейресми байланыстар мен қатынастардың тарамдалған желісі шығады.

Мүдделер топтары, бұл – ұйымдасқан өкілеттік жүйенің орталық түсінігі.

Ерікті негізде құрылған мүдделер топтары «лоббиге» (немесе өздеріне керек тапсырысшыларға шешімді «лоббилендіреді»), сырғыта салатын лоббишілер және «қысым жасау топтары» (тікелей прессинг, мемлекеттік органдарға нақты шешімді қолдау немесе оны қабылдауда бөгет жасау мақсатында ықпал ету үшін құрылған) кеңінен түсіндіріледі. Әдетте ашық нысанда пайда болатын лоббизмге қарағанда корпоративизм латенттік (жасырын) сипатта болады. Мүдделер өкілеттігінің корпоративтік тәсілі кезінде билікке бюрократиядан тыс күшті ұйымдардың шектелген тобы қол жеткізеді, бизнес пен кәсіподақтарға ие.

Табиғатында мемлекеттік-әкімшілік саладағы шиеленістер жария билікті қайта бөлу және іске асыру себепті әртүрлі институттар мен мемлекеттік құрылымдардың мүдделерінің айырмашылықтары, бәсекелестіктері мен күрестеріне байланысты туындайтын әлеуметтік-саяси шиеленістердің көптеген әртүрлілігінің бірінен тұрады. Демек, мемлекеттік басқару саласындағы шиеленіс объектісі – билікке өкім ету, ал олардың мәндік-мазмұнды негізі саяси-құқықтық, әлеуметтік-экономикалық, ұйымдастырушылық-әкімшілік және басқа да аспектілердің бұл тармауынан пайда болады.

Мемлекеттік-әкімшілік саладағы шиеленістерді қандай да болсын кез-келген құбылыс деп санауға болмайды, олар жүйелік сипатқа ие және белгілі бір мемлекеттік жүйе шеңберіндегі билікті жүзеге асыратын, бірақ онда түрлі ұстаныммен айналысатын мемлекеттік-саяси институттардың, ұйымдар мен адамдардың өзара іс-қимылының табиғи формасынан тұрады. Мемлекеттік-әкімшілік саланы бастапқыда бірқатар қарама-қайшылықтардан тұратын күрделі жүйе ретінде қарастыруға болады. Алайда, бұл оған үнемі өзгеріп отыратын жағдайларға ыңғайласуға және дамуына септігін тигізеді.

Сондықтан да шиеленістер мемлекеттік-әкімшілік саланы оңалтудың негізгі тетігі болып табылады, себебі бір жағынан алғанда олар қарама-қайшылықтарды зерделеуге мүмкіндік береді, ал екінші жағынан, егер шиеленістерді ақылмен басқарса, барлық жүйенің тиімділігін арттыруға қол жеткізіледі. Осылайша, мемлекеттік басқару жүйесіндегі шиеленістер позитивті өзгерістерге әкеліп соғуы және деструктивтік құбылыстар ғана болмауға әкеліп соғады.

Бұған қоса, адамдардың түрлі мүдделеріне келісуге, үйлестіруге, нақты стратегиялық және тактикалық мақсаттарды анықтауға, дефициттік құндылықтар мен игіліктерді бөлуге міндетті мемлекеттік биліктің болмысында болуы мүмкін.

Мемлекеттік-әкімшілік шиеленістің пайда болуы себептерінің алуан түрлілігі осыдан шығады. Олардың бастапқы көзі билік етуші (басқарушы) және биліктегілердің арасындағы (басқарылатын) және қарама-қайшылықтарды білдіретін және басқару субъектілерінің өздерінің арасында билікті бөлу теңсіздігі туындайтын басқарушылық статустар мен рольдердің иерархиялық құрылымында жасалады. Мемлекеттік-әкімшілік шиеленістердің маңызды көзі кем дегенде билік құрылымының өзінің нақты ұйымдастырылмауы және соған сәйкес түрлі мемлекеттік органдар мен қызметшілерді өкілеттігінің нақты бөлінбеуі болып табылады.

Шиеленістердің мынадай түрлері өзгешеленеді:

- мемлекет пен қоғам арасындағы шиеленістер (заңдылық);
- әртүрлі билік салаларының (заңды, атқарушылық және сот) арасындағы шиеленістер;
- мемлекет пен жеке саяси жүйе институттары арасындағы (мысалы, мемлекет пен саяси партия арасындағы) шиеленістер;
- мемлекеттік-құқықтық жүйе мен осы жүйені өзгертуге ынталы оппозиция арасындағы шиеленістер;
- мемлекет пен жеке адамның арасындағы шиеленістер (адамның құқықтарын сақтау проблемалары).

Шиеленістер даңдарыс кезеңінде өсе түсуі мүмкін. Олардың кейбіреулерін қарастырып көрелік.

Конституциялық даңдарыс, өзінің функционалдық ролі көзқарасынан сол немесе басқа елде әлеуметтік және саяси құрылыстағы мемлекеттіліктің баяулауынан және қарама-қайшылықтардың пайда болуынан туындайтын

дабыл болып табылады. Сонымен бірге, ол – жаңа негізде, үнемі емес, бірақ іске асырылатын мемлекеттіліктің нығаюын талап ету.

Мемлекет «кінәратының» бұл дабылын ескермеу ауыр зардаптарға әкеліп соғуы мүмкін:

- конституциялық құрылыстың баяулауы;
- мемлекет тұтастығының бұзылуы;
- оның қауіпсіздігін бүлдіру;
- конституция мен заңдарда көзделмеген билік құрылымын құру;
- конституциялық құрылысты мәжбүрлі өзгертуге тырысатын заңсыз қарулануды қалыптастыру. Мысалы Украиннан біз нені байқай аламыз.

Конституциялық дағдарыс күтпеген жерден немесе кез-келген уақытта пайда болмайды. Оған бұрын болған тым алуан түрлі конституциялық шиеленістер себеп. Бұл конституцияның өзінің ішкі қарама-қайшылықтары, оның жетілмеуі, нақты қалыптаспағандығы сияқты шиеленістер де болуы мүмкін.

Бұндай жағдайларда конституцияны жетілдіруде оның баптарын конституциялық заңмен талдау немесе оған парламенттің түзету енгізуі сеп болады (Бұндай жағдай біздің Қазақстанда болып өткен және басқаруды демократияландыру үшін қозғау салғыш ынта болып табылады.).

Конституциялық шиеленістің басқа тобы, бұл – конституциясы бар мемлекеттік билік органдарының шиеленісі: саяси есептесу салдарынан немесе құқықтық сауатсыздық күшінде конституциялық нормаларды айналып өту әрекеті. Бұндай шиеленістер әрқашан саяси сипатта бола бермейді; олардың кейбіреуі қарапайым құқықтық реттеуді талап етеді.

Үкіметтік дағдарыс. Үкімет қысқаша мағынада министрлер кабинеті деп аталады, өте-мөте екі жақты органнан тұрады. Әдетте ол парламент пен премьер-министрдің бірлескен өнімі, себебі соңғысы үкімет мүшелерінің кандидатурасын ұсынады, ал екіншісі оған бір мезгілде ықпал ете отырып, оның таңдауымен келіседі. Үстем партияның көзқарасы бойынша, егер бұл көбінесе парламенттік үкімет болса, кабинет фракциялық құрылымды еске салатын оның көшбасшылары жиналатын орын.

Дегенмен, бұндай дағдарыс министрлер бөлігінің парламент келісілген және мақұлдаған бағдарламаны орындаудан ауытқып кетуі салдарынан туындауы мүмкін. Бұл ретте, үкіметтік дағдарыстың пайда болуы таза техникалық, яғни үкіметтен министрлер бөлігінің шығуына әкеліп соқпайды. Үкімет қоғамдағы өз абыройынан айырылады.

Үкіметтік дағдарыс көбінесе көп партиялық негізде үкімет қалыптасатын елдерде пайда болады. Үкіметте берілген партиялар арасында жиі туындайтын түрлі қайшылықтар қолданыстағы келіссөздердің бұзылуына және соңғы қабілеттілігін айыра отырып, министрлердің үкіметтен шығып кетулеріне әкеліп соғуы мүмкін. Парламентте партиялар ұсынған күрделі консультациялар пайда болған дағдарысты басып алуға қашан да қолайлы бола бермейді, сондықтан да кабинет құрамына жаңа мүшелерді енгізе беру көпшілік парламент

тарапынан оған қажетті сенім кепілдігін алудан босатпайды. Бұл процестер классикалық «тұрақсыз демократия» елі – Италияда мейлінше нақты өркендей түскен, көп партиялық жүйе министрлер кабинетінің коалициялық құрамын алдын ала анықтайды. Бірақ, осы елде жиі болатын үкіметтік дағдарыстар сайлаушылар мен басқаратын бетке ұстарларға нақты қолайсыздықтар тудыра отырып, жалпы саяси жүйеге деген азаматтардың қатынастарына әсерін тигізбейді. Италияның философы Н. Боббионың айтуы бойынша италиялық демократия Пизан мұнарасына келеді: ол қисаяды, бірақ құламайды.

Парламенттік дағдарыс. Оны драмалап көрсетудің қажеті жоқ, себебі демократия жағдайында ол төтенше сияқты үйреншікті жағдай болуы мүмкін. Парламент түрлі әлеуметтік топтар мен саяси күштердің ұсынымдары мен талаптарын білдіретін мінбені және де олардың арасында саяси күрес өрістейтін аренадан тұрады.

Парламентте:

- парламент пен президент;
- парламент пен үкімет;
- палаталар мен парламент;
- партиялық фракциялар арасында шиеленістер болуы мүмкін.

Егер бұл шиеленістер көбейетін, бірі-біріне жайылатын және олардың саяси шешімі мүмкін болмай бара жатса, парламенттің дағдарысы билік институтының дағдарысы сияқты пайда болады.

Оның пайда болуы мына жағдайларда болуы мүмкін:

- біріншіден, сол немесе басқа да мәселелер бойынша маңызды шешімдер қабылдау кезінде көпшілігінің ұзақ уақыт болмауы. Парламент бұл ретте өзінің заңды функцияларын орындай алмайды;

- екіншіден, кез-келген мәселе бойынша шамамен қолынан келгенше тең дәрежедегі парламенттік фракциялардың шиеленіскен конфронтациясы өріс алуы мүмкін, ол парламенттің дәрменсіздігіне әкеліп соғады. Депутаттар үкімет жөнінде тіпті қарапайым көпшілік дауыспен де тұрақты жалпы шешімге келе алмауы мүмкін.

Мемлекеттік-әкімшілік салада қолданылатын сыртқы және ішкі қарым-қатынастардың өзгешелігіне байланысты мейлінше кең тараған бірнеше шиеленіс түрлерін, сонда-ақ оларға рұқсат беру нысандары мен тәсілдерін атап көрсетеді.

1. Басқарудың саяси және мемлекеттік-әкімшілік құрылымдар мен субъектілер (топтық және жеке) арасындағы шиеленістер. Олар өтпелі кезең жағдайларында жиі пайда болады, яғни мемлекеттік билік оппозициялық күштер немесе жеке мемлекеттік құрылым тарапынан күшті қысымға ұшырағанда.

2. Мемлекеттік-әкімшілік құрылымдар мен мемлекеттік және жеке сектор ұйымдарының арасындағы шиеленістер. Мемлекеттік органдар мен кәсіпорындар арасындағы шиеленістерде қарама-қайшылықтардың басты

көзі тараптардың бірін-бірі жоққа шығаратын талпыныстары болып табылады.

3. Басқарудың мемлекеттік органдары мен басқа да ұйымдасқан рәсімделген топтары арасындағы шиеленістер «секторизация» сияқты басқарудың ресей тәжірибесі сипатынан пайда болады, яғни түрлі ведомстволар жалпы мемлекеттікпен қашан да сәйкес келе бермейтін өз қызметінің автономдық бағдарламасын қалыптастыруға бейім екендігін білдіреді.

4. Орталық, өңірлік және жергілікті деңгейдегі мемлекеттік органдар арасындағы шиеленістер. Құзыретті сипаттағы шиеленістер себебі – органның мәртебесі шегінен «шығудың» нашар дәстүрінің орнықтылығында. Хабардар болмауына байланысты ниетті мемлекеттік органдар басқалардың іс-қимылы саласына жиі кіріседі, олардың мақсатты және ретімен іс-әрекет етуіне кедергі келтіреді және оларға тән емес функцияларды өз орындауына алады. Мемлекеттік органдардың текетіресі мемлекеттің органдары мен халықтың арасындағы, орталықтар мен өңірлердің, өңірлер мен жергілікті биліктердің арасындағы шиеленістерге әкеліп соғады. Басқарма нәтижесінде келіспейді, оның тиімділігі құлдырайды.

5. Мемлекеттік мекемелердегі өзара ұйымдасқан шиеленістер өз болмысында жеке сектор ұйымдарындағы ұқсас шиеленістер аздап өзгешеленеді. Бастысын атап көрсетелік. Әкімшілік-мемлекеттік ұйымдар үшін белгіленген билік иерархиясын бекітетін ережелер мен нормаларға сәйкес міндеттерді қатаң түрде бөлу тән. Осының арқасында ұйымдардың қызметі үйлестірілген және алдын ала болжанған болып келеді. Құрылымдық нормативтік ережелердің болуы туындайтын жүктемені жояды және баяулатады. Әкімшілік ұйымдардағы көптеген шиеленістер оңтайлы сипатта. Әр бөлімше қандай да болмасын мақсаттарда құрылса, бөлімшелердің мақсаттары мен міндеттері жиі-жиі қарама-қайшы немесе бәсекелестік болып табылуы мүмкін, соншалықты мақсаттың объективті қарама-қайшылығы позициялық шиеленістерге әкеліп соғуы мүмкін.

6. Мемлекет пен халық арасындағы шиеленіс (легитимділік проблемасы). Егер мемлекеттік билік халықтың мүддесін қанағаттандырмаса, басқару тиімділігін қамтамасыз етпесе, онда ол халық алдында беделін жоғалтады. Билік беделінің, оның абыройының құлдырауы, қоғамдық сенімнің жоғалуы – ол, билік пен қоғам арасындағы шиеленістердің өткір дабылы. Неғұрлым өзіндік шиеленіс – азаматтық бағынбаушылық: жаппай наразылық тудыру, демонстрация, пикетке шығу, ереуіл. Бұдан да қауіптілігі биліктің альтернативтік құрылымдарын құру, қоғамдық бірлестіктердің, съездердің, ұлттық конгрестердің тақырыптарын немесе басқа да құқықтарын заңсыз бөлу, қарулы отрядтарды қалыптастыру. Барлық осы іс-әрекеттер ресми биліктерге сенімсіздік және өз қарауы бойынша істерді шешуге талпынысты қуаландырады. Осыған

байланысты легитимділік проблемасы (яғни биліктің заңсыздығы) оның теориялық және қолданбалы аспектерінде жылдам шиеленісе түседі.

7. Шенеуніктер мен азаматтар арасындағы шиеленіс. Мемлекет өз функциясын мемлекеттік қызмет арқылы іске асырады. Мемлекеттік билік органдарының нәтижелілігін қамтамасыз ете, заңдардың іске асырылуына көмек көрсете, азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғай және осылайша қоғам мен мемлекетті байланыстыра отырып, мемлекеттік қызмет мемлекеттік өмірдің айқындығына және тұрақтылығына, істе мемлекеттің демократиялық мәнін іске асыруға, жалпы қоғамның тыныс-тіршілігі мен орнықтылығын қолдауға жауап беруге міндетті. Бірақ, мемлекеттік шенеуніктер жалпы ұлттық мүдделердің қызмет етуін өзінің корпоративтік мүдделерімен ауыстырғанда, біз мемлекеттік басқару жүйесіндегі шиеленістердің ең маңызды түрінің бірі – азаматтар мен мемлекеттік қызметшілердің арасындағы шиеленісті аламыз, себебі қоғам мен мемлекет арасындағы кері байланыстар жүйесі бұзылады.

Аталған шиеленіс түрінің басты көзі үнемі қоғамның саяси саласының плюрализмі мен мемлекеттік биліктің бүтіндігі (бірлігі, егемендігі) арасында жан-жақты қолданылатын және үнемі жаңғыртылып отыратын қарама-қайшылықтармен негізделеді. Егер оны сауатты бақылауға алуға және өзара қарым-қатынастардың жарылыс қаупі бар учаскелерді реттеуге болатын болса, биліктің беделін мейлінше тартымды етуге және оны айрықша нығайтуға болар еді.

7.3. ҚР әкімшілік-аумақтық бөлінуі және жергілікті өзін-өзі басқару

Әкімшілік-аумақтық құрылысы ел аумағын, тәртіптегідей орташаландырылған құрама бөлікке бөлуден тұрады, соған сәйкес мемлекеттік билік және өзін-өзі басқару органдары құрылады.

Әкімшілік-аумақтық бөлініс, тарихи негізделгенде, мемлекеттік құрылыс жүйесіндегі қозғалмалы жүйесі жеткілікті. Италия аумағын әкімшілік бөлу облыстар, провинциялар мен коммундерде жүзеге асырылды (Конституцияның 114-бабы). Мемлекеттің заңдарымен белгіленген өзінің құқықтары мен функциялары бар автономды құрылым ретінде және республиканың заңдарымен провинцияларға, коммунидерге немесе басқа да жергілікті мекемелерге беруге болатын, айрықша жергілікті мәндегі мәселелерден басқа, конституция немесе конституциялық құқықтарда тікелей көрсетілген салаларда құрылған облыстар.

Италиядағы провинциялар мен коммундар мемлекеттік және облыстық бөліністің аумақтық бірліктері болып табылады. Провинция аумақтары мынадай орталықтандыру мақсатында әкімшілік функцияларды қоспағанда округке бөлінуге тиісті.

Белоруссия аумағының бірлігі мен иеліктен шықпаушылығын конституциялық бекіткен кезде осы мемлекеттің аумағы облыстарға, аудандарға, қалалар мен басқа да әкімшілік-аумақтық бірліктерге бөлінеді. Мемлекеттің әкімшілік-аумақтық бөлінісі заңда (Беларусь Республикасы Конституциясының 9-бабының 2 және 3-б.).

Ресей әкімшілік-аумақтық жүйесі 1917 жылға дейін губерниялар, уездер мен болыстардағы, яғни елді-мекендерді (селолар, кенттер, қалалар) білдіретін дербес аудандарға қатысты алаптардан тұратын аумақтық аудандардағы мемлекет аумағын бөлуді жобалаған. Финляндия ерекше орында болды.

Совет үкіметі 1929 жылға дейін революцияға дейінгі әкімшілік-аумақтық бөліністі сақтады. Бұл жерде нақты қарама-қайшылық бар.

Өйткені мемлекеттік-саяси бөлімшесіне дейінгі ұлттың өзін-өзі билеу құқығы – марксизм-ленинизмнің фундаментал идеясының бірі. Реакциялық идея ретінде мәдени-ұлттық автономиядан бас тарта отырып, В.И. Ленин ұлттың өзін-өзі билеу құқығын бөлімшеге дейін тануды үзілді-кесілді жақтап шықты.

«Ресей социал-демократтары өзінің насихатында барлық ұлт құқығында жеке мемлекет құруға немесе өздері болуға тілек білдіретін мемлекетті еркін таңдауына көндіруге тиісті» (В.И. Ленин. Шығармалардың толық жинағы. 23-т.С.315). Оның ұлттық автономияны жақтаған Сталинмен қайшылықтары осыдан пайда болды.

1924 жылы Конституцияның құрама бөлігі болған КСРО Білім туралы декларациясында (1922 ж.) Одақ мемлекет ретінде тең құқықты халықтардың ерікті бірлестіктері болып табылады. Бірақ 1929 жылдан кейін ғана басында автономдық білім беру ретінде ұлттық республикаларды құру басталды.

Советтік әкімшілік-аумақтық бөлініс ұлттық (этникалық) фактордың негізін қалайтын экономикалық аудандастыруды есепке алуға негізделеді. Аумақтың ұлттық-мемлекеттік ұйымын құрылымдау еркін тәртіп қорғалмай революциялық энтузиазммен жүзеге асырылды. «Советтік республиканың құрылысы бірінші кезекте қалалық өнеркәсіптік орталық болып табылатын экономикалық тірек пунктерін құру желісі бойынша жүргізілді. Сондықтан, мысалы, Башқұрт автономды республикасына Уфа қаласы енгізілді, әйтсе де бұл қаланың басым көпшілігі орыстар болды. Сондықтан, Карель автономды республикасына орыс қаласы Петрозаводск енгізілді. Осы мәселе бойынша партия сол немесе басқа да республика немесе облыстағы аумақтың жеке бөліктерін енгізуге қарсылық білдіруге тырысқан түрлі ұлтшылдарға үзілді-кесілді тойтарыс жасады».

Волонтаристік шешімдердің мысалдары (Крымды Украинаға, Приднестровьені Молдавияға бері және т.б.).

Егер социалистік мемлекеттің теорияшылары мен тәжірибелері оның аумағын «бірлесе еңбек етуде достық пен ұлттықтың ынтымақтастығы

бірігетін» социализм құрылысы аренасы ретінде ғана қарастыратын болса, таң қалып керек емес.

Аумақтық бірліктің ұлттық жүйесінің советтік моделі КСРО ұлттық-мемлекеттік құрылымын одақтық республикалардың әкімшілік-аумақтық бөлінісімен біріктіруді көздеді.

Бұған қоса 1977 жылғы КСРО Конституциясының 79-бабына сәйкес, әсіресе одақтық республикалар өздерінің өлкелік, облыстық және аудандық бөлінісін айқындады, әкімшілік-аумақтық құрылыстың барлық мәселелерін шешті.

Ендігі ХХ ғасырдың ортасында аумақтың ішкі бөлінісінің тұжырымдамасы ұлттық құрамға негізделгенде қолданыстағы мемлекеттілікке қарама-қайшы келді. Ұлттық-мемлекеттік аумақтық жүйесі дербес мемлекеттерге бөлінеді немесе таратылады және мейлінше тұрақты федеративті мемлекеттерге ауыстырылады. ХХ ғасырдың аяғында осы процестің көрнекті иллюстрациясы өзінің ұлттық-мемлекеттік құрылысы – Совет Одағы мен ЮСФР-мен мақтанған екі федеративтік мемлекеттің тағдыры болды.

Жалпы алғанда мемлекеттік құрылыс тәжірибесінде кемшіліксіз «таза» классикалық құрылысты алуға мүмкін еместігін белгілеуге болады, демек жүйе қалыптастырушы қағидаттарын құру және өзара іс-қимылы мүмкіндігінің болуы мемлекеттің аумақтық құрылыстың түрлі тәжірибелерінде мемлекеттік құрылыстың бір және сол нысанының пайда болуының көптігі үшін жан-жақты алдына ала жағдай жасайды.

Қазақстан үлгісі (облыс санын 19-дан 14-ке қысқарту).

Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы.

Республиканың әкімшілік-аумақтық құрылысы, оның астанасының мәртебесі заңмен айқындалады. Қазақстанның астанасы Астана қаласы болып табылады (Қазақстан Республикасы Конституциясының 2-бабы).

Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысының жүйесіне мынадай әкімшілік-аумақтық бірліктер кіреді:

- ауыл;
- кент;
- ауылдық округ;
- қаладағы аудан;
- қала;
- аудан;
- облыс («Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» Қазақстан Республикасы Заңының 1-бабы).

Өңірлер мен елді мекендер

Мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру үшін республикалық және жергілікті мүдделердің оңтайлы бірігіуінің басында Қазақстан Республикасының аумағы екі негізгі санатқа бөлінеді:

Аймақ.

Аймақ - республиканың бірнеше елді мекендері енгізілетін, оның мүддесі үшін құрылатын және басқарылатын республика аумағының бір бөлігі.

Аймақ:

- облыс;

- аудан;

- ауылдық округ болып табылады.

Елді мекен.

Елді мекен - республика аумағының халық жинақы орналасқан, кемінде 50 адамы бар, азаматтардың шаруашылық және басқа қоғамдық қызметі нәтижесінде қалыптасқан, заңда белгіленген тәртіпте есепке алынған және тіркелген, жергілікті өкілді және атқарушы органдар басқаратын бір бөлігі.

Елді мекендер қалалық және ауылдық елді мекендерге бөлінеді:

Қалалар мен басқа да елді мекендер мыналарға бөлінеді:

- республикалық маңызы бар қалалар, оларға ерекше мемлекеттік маңызы бар немесе халқының саны бір миллион адамнан асатын елді мекендер жатады;

- аудандық маңызы бар қалалар, оларға аумағында өнеркәсіп орындары, коммуналдық шаруашылық, мемлекеттік тұрғын үй қоры, оқу және мәдени-ағарту, емдеу мен сауда объектілерінің дамыған желісі бар, халқының саны кемінде 10 мың адам болатын, халқының жалпы санының үштен екісінен астамын жұмысшылар, қызметшілер және олардың отбасы мүшелері құрайтын елді мекендер жатады;

- кенттер, оларға өнеркәсіп орындарының, құрылыстардың, темір жол стансаларының және басқа да экономикалық тұрғыдан маңызды объектілердің жанындағы, халқының саны кемінде 3 мың адам болатын, олардың кемінде үштен екісін жұмысшылар, қызметшілер және олардың отбасы мүшелері құрайтын елді мекендер жатады;

- кемінде 2 мың халқы бар, жыл сайын емделу және демалу үшін келетіндердің саны кемінде олардың жартысын құрайтын, емдік маңызы бар жерлерде орналасқан елді мекендер де кенттерге теңестіріледі; оларға қала тұрғындарының жазғы демалыс орындары болып табылатын, ересек халықтың кемінде 25 пайызы ауыл шаруашылығымен тұрақты түрде айналысатын саяжай кенттері де жатады;

Ауылдық елді мекендер:

- ауыл – халқының саны кемінде 50 адам болатын, олардың кемінде жартысын ауыл, орман және аңшылық шаруашылығымен, бал ара шаруашылығымен, балық аулау мен балық өсіру шаруашылығымен айналысатын қызметкерлер, олардың отбасы мүшелері және денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру, білім беру, мәдениет және спорт мамандары құрайтын елді мекен;

- халқының саны 50 адамнан аз шаруа қоныстары мен өзге де қоныстар ең жақын мандағы елді мекеннің құрамына енгізіледі (Қазақстан

Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысы туралы» Заңның 2, 3-баптары).

Қазақстан Республикасының Конституциясына (85-88 баптары) сәйкес жергілікті мемлекеттік басқаруға жергілікті өкілді органдар – облыстың, ауданның, қаланың мәслихаттары және атқарушы органдар – облыстық, аудандық қалалық әкімдіктер мен ауылдық әкімдер жатады.

2001 жылдың қаңтарында қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда мынадай негізін қалайтын түсінік тіркелген.

жергілікті мемлекеттік басқару - осы Заңда және Қазақстан Республикасының өзге де 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;

жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіред, оны іске асыру үшін қажетті шараларды айқындайды және олардың жүзеге асырылуын бақылайды. Оларды тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің халқы жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы төрт жыл мерзімге сайлайды.

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.

Атқарушы органды Қазақстан Республикасы Парламенті мен Үкіметінің өкілі болып табылатын тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің әкімі басқарады.

Өз құзыреті шегінде тиісті аумақта жергілікті мемлекеттік басқаруды жүзеге асыратын, облысты (республикалық маңыздағы қала, астананы), ауданның (облыстық маңыздағы қаланы) әкімі басқаратын жергілікті атқарушы орган (әкімдік). Әкім

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 Президенті мен Үкіметінің өкілі болып табылады.

Жергілікті өкілді органды (мәслихат) облыстың (республикалық маңызы бар қаланың және астананың) немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқы сайлайды, халықтың еркін білдіреді және Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес оны іске асыру үшін қажетті

шараларды айқындайды және олардың жүзеге асырылуын бақылайды. Жұмыс мәніндегі ауылдарда, кенттерде және қалаларда мәслихаттар мен әкімдіктер құрылмайды.

Мәслихаттарды халық жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы бес жыл мерзімге сайлайды.

Қазақстан Республикасының жиырма жасқа толған азаматы мәслихат депутаты болып сайлана алады. Қазақстан Республикасының азаматы бір мәслихаттың ғана депутаты бола алады.

Мәслихаттардың құзыретіне:

1. Аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың атқарылуы туралы есептерді бекіту;

2. Өздерінің қарауына жатқызылған әкімшілік-аумақтық құрылыс мәселелерін шешу;

3. Мәслихаттың құзыретіне заңмен жатқызылған мәселелер бойынша жергілікті атқарушы органдар басшыларының есептерін қарау;

4. Мәслихаттың тұрақты комиссиялары мен өзге де органдарын құру, олардың қызметі туралы есептерді тыңдау, мәслихаттың жұмысын ұйымдастыруға байланысты өзге де мәселелерді шешу;

5. Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз ету жөніндегі өзге де өкілеттіктерді жүзеге асыру жатады.

6. Мәслихаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын Қазақстан Республикасының Президенті тоқтатады, сондай-ақ мәслихат өзін-өзі тарату туралы шешім қабылдаған жағдайда тоқтатылады.

7. Мәслихаттардың құзыреті, оларды ұйымдастыру және қызметінің тәртібі, олардың депутаттарының құқықтық жағдайы заңмен белгіленеді.

Әкімшілік-аумақтық бірлік тұрғындарының мүдделеріне өкілдік ету жергілікті өкілді органдар ретінде мәслихаттардың маңызды функциялары болып табылады. Осы функцияның іске асыру үшін мәслихаттарға заңнамамен тиісті өкілеттіктер беріледі. Бұл ретте, жергілік тұрғындардың мүдделерін білдіре отырып және өз құзыреті шегінде жергілікті маңыздағы мәселелерді шеше отырып, мәслихаттар жалпы мемлекеттік мүдделерді ескеруге міндетті.

Мәслихаттарды өкілдік органдар ретінде белгілеу атқарушы және өкілдік билік арасындағы міндеттер мен функцияларды шектеу қағидаттары негізінде іске асырылады, ол жергілікті өкілді және атқарушы органдар өкілеттіктерінде байқалады. Мәслихаттарды сайлау органдары ретінде қалыптастыру сайлау жүйесінің үш базалық қағидаттарын қолдануға негізделген, ол бойынша жалпыға бірдей сайлау құқығы барлық кәмелетке толған азаматтарды сайлауға дауыс беру құқығын беруді, сондай-ақ Конституцияда және заңдарда белгіленген талаптарға лайықты барлық азаматтардың сайлану құқығын беруді білдіреді.

Мәслихат сайлауы сайлаушылардың өз еркін білдіруіне қандай да болсын бақылау жасау мүмкіндігін болдырмайтын құпия болып табылады. Бұл талап дауыс беру тәсіліне қарамастан, оның ішінде электрондық сайлау жүйесін пайдалану кезінде міндетті.

Барлық деңгейдегі мәслихаттардың өкілеттік ету мерзімі – бес жыл. Аталған өкілді органның өкілеттігі бірінші сессия ашылған сәттен бастап басталады және жаңадан сайланған мәслихаттың бірінші сессиясының жұмысы басталғанда аяқталады. Мәслихат депутатына кандидаттарға Республика азаматтығына жататындығы және жиырма жасқа толуы талаптары қойылады. Бұл жасқа жету мәслихат депутатына кандидат ретінде тіркелу кезінде қажет. Азамат бір мәслихаттың ғана депутаты бола алады.

Мәслихат депутаты тиісті елді мекенде немесе әкімшілік бірлікте тұрақты түрде тұратын адам ғана бола алады. Бұл талап депутаттың тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністен тысқары жерге тұрақты тұруға кетуін белгілейтін Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Заңынан туындайды. Бұдан тыс, мәслихат депутатының кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыруға, шаруашылық субъектісін басқаруға дербес қатысуға, педагогтік, ғылыми және өзге де шығармашылық қызметті қоспағанда, ақы төленетін басқа қызметпен айналысуға құқығы жоқ.

Конституцияда мәслихаттардың базалық құзыретіне жергілікті өкілді органдарды басқарудағы дәстүрлі мәселелер жатқылыған.

Мәслихаттардың құзыретіне аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларды, жергілікті бюджеттерді және олардың, яғни тиісті аумақтағы жергілікті маңыздағы әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешуге бағытталған негізі мемлекеттік саясат болып табылатын мәселелердің орындалуы туралы есептерді қарайды және бекітеді.

Мәслихат өз қызметін тұрақты комиссия және басқа да жұмыс органдары арқылы жүзеге асырады. Алайда, мәслихат қызметінің негізгі нысаны сессия болып табылады, онда аталған органдар қалыптасады және ең бастысы сессиялық қызметі шеңберінде мәслихат өздерінің шешімдерін қабылдайды.

Конституцияда мәслихаттың қалыптастарған органдары алдында оның органдарының жауапкершілігі бекітілген, осыған байланысты мәслихат сессияларында олардың қызметі туралы есептерді тыңдау қарастырылады.

Мәслихат сессияларын, оның органдарының отырыстарын өткізу, оларға мәселелер енгізу және қарау, мәслихат органдарын құру және сайлау, олардың қызметі туралы есептерді тыңдау, халық алдында мәслихаттың атқарған жұмысы және оның тұрақты комиссияларының қызметі туралы есептер беру, депутаттардың сауалдарын қарау тәртібі, мәслихаттағы депутаттық бірлестіктердің өкілеттіктері, қызметін ұйымдастыру, сондай-ақ дауыс беру тәртібі, аппарат жұмысын ұйымдастыру және басқа да рәсімдік

пен ұйымдастырушылық мәселелер мәслихаттың сессиясында бекітілетін оның регламентінде айқындалады.

Бұл ретте, мәслихаттың құзыреті, оларды ұйымдастыру және қызметінің тәртібі, олардың депутаттарының құқықтық ережесі жергілікті мемлекеттік басқару ұйымдастырудың негізін қалайтын Конституцияның ережелеріне сәйкес қатаң түрде заңмен белгіленеді.

Облыс аудандарының және облыстың маңыздағы қалалардың әкімдері, сондай-ақ қалалардағы аудандардың әкімдерін тиісті облыстардың, қалалардың әкімдері лауазымына тиісті облыс ауданының, облыстық маңыздағы қаланың, қалалардың мәслихатының келісімімен тағайындайды. Бұндай тәртіп, бір жағынан, әкімді шұғыл тағайындауға септігін тигізеді, екінші жағынан жеткілікті түрде демократиялық болып табылады.

Мәслихаттың бұл өкілдігі оны әкімдердің қызметін бақылайтын инстанция ретінде анықтайды. Бұндай өкілдіктің мәслихатта болуын жергілікті жерде өкілдік және атқарушылық билік арасындағы қатынастардағы тежемелік әрі тепе-теңдік жүйесіндегі элементтердің бірі ретінде бағалауға болады.

Қазақстан Республикасы Конституциясының 88-бабына сәйкес мәслихаттар өз құзыретіндегі мәселелер бойынша шешімдер, ал әкімдер - тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністің аумағында орындалуға міндетті шешімдер мен өкімдер қабылдайды. Мәслихаттардың жергілікті бюджет кірісін қысқартуды немесе жергілікті бюджет шығысын ұлғайтуды көздейтін шешімдерінің жобалары әкімнің оң қорытындысы болған кезде ғана қарауға енгізілуі мүмкін.

Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңдарына сәйкес келмейтін мәслихат шешімдерінің күші сот тәртібімен жойылуы мүмкін. Әкімдердің шешімдері мен өкімдерінің күшін тиісінше Қазақстан Республикасының Президенті, Үкіметі не жоғары тұрған әкім жоюы мүмкін, сондай-ақ олардың күші сот тәртібімен жойылуы мүмкін.

Мәслихаттар жергілікті маңыздағы мәселелерді шешуге бағытталған және жалпы мемлекеттік міндеттерді шешуді қамтамасыз ететін және тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік шегінде жалпыға бірдей міндеттемесі бар нормативтік және жеке актілерді қабылдайды. Мәслихаттардың шешімдері жергілікті өкілдік органдар ретінде мәслихат депутаттарының көпшілік даусымына алға негізінде және олардың заңнамада белгіленген құзыреті шегінде қабылданады.

Жергілікті өзін-өзі басқару органдары. Қазақстан Республикасы Конституциясының 8-бабына сәйкес Қазақстан Республикасында жергілікті маңызы бар мәселелерді тұрғын халықтың өзі шешуін қамтамасыз ететін жергілікті өзін-өзі басқару танылады. Қазіргі кезеңде өзін-өзі басқару институтын одан әрі дамыту 2001 жылғы 23 қаңтардағы «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңға, сондай-ақ 2009 жылғы 9 ақпанда қабылданған жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару мәселелері жөніндегі Қазақстан Республикасының Заңына

сәйкес жүзеге асырылады. Осы заңнамалық актілерде өзін әрекетке қабілетті өкілдік органдар ретінде толық көрсеткен, еркін, жасырын, тікелей және жалпыға бірдей дауыс беру негізінде тікелей халық сайлайтын мәслихаттардың жергілікті өзін-өзі басқарудың негізі болатындығы анықталған. Бұл ретте, бір мезгілде қалыптасқан жергілікті мемлекеттік басқару иерархиясында олардың ролі арта түседі.

Жергілікті өзін-өзі басқаруды халық тікелей, сондай-ақ мәслихаттар мен тұтас тұрғындар тобы тұратын аумақты қамтитын жергілікті қауымдастықтағы жергілікті өзін-өзі басқарудың басқа да органдары арқылы жүзеге асырады. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарына заңға сәйкес мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру берілген.

Осылайша, қазіргі уақытта Қазақстанда мемлекеттің біртұтастығын сақтау қажеттігі, үлкен, бірақ шағын аумақты мемлекеттік басқарудың реалыясы мен дәстүрін ескеретін жергілікті өзін-өзі басқару моделі іске асырылатындығын, сондай-ақ негізінде жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару жүйесінің жақындасу идеясы қойылған жергілікті өзін-өзі басқарудың нақты тетігі құрылатындығын атап көрсету қажет. Ол бірін-бірі қайталайтын құрылымдардың құрылуын болдырмауға септігін тигізеді.

Бақылау сұрақтары:

- 1. Мемлекет қоғамдық процестерді басқару субъектісі ретінде.*
- 2. Мемлекеттің негізгі сипаттамасы.*
- 3. Мемлекеттің қоғамдық функциялары мен басқару түрлері.*
- 4. Мемлекеттік басқаруді жүзеге асырудың әлеуметтік тетігі.*
- 5. Мемлекеттік басқарудағы мүдделер өкілеттігі.*
- 6. Әкімшілік-мемлекеттік мекемелердегі бюрократия және бюрократизм.*
- 7. Мемлекеттік-әкімшілік саладағы шиеленістер.*
- 8. Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық бөлініс.*
- 9. Қазақстан Республикасының жергілікті өкілдік және атқарушы органдар жүйесі.*
- 10. Мәслихаттар – депутаттар жиналысы – облыстың, ауданның, қаланың халықты жергілікті өзін-өзі басқару нысаны.*
- 11. Аталған аумақтағы өкілді органдардың функциялары мен өкілеттігі.*
- 12. Жергілікті өзін-өзі басқару.*

8 тарау. Мемлекеттік билік органдарының уәкілеттіктері

8.1 Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқарудың қалыптасу кезеңдері

8.2 Аймақтық даму және орталықтандыру бойынша республикалық басқару органдарының міндеттері

8.3 Орталық және жергілікті билік өкілеттерін жіктеудің концептуалды моделі

8.1 Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік және жергілікті басқарудың қалыптасу кезеңдері

Мемлекеттік биліктің құрылуына және әрі қарай дамуы мен басқаруды өңірлендіру және орталықтандыру қатынасы кез келген мемлекеттің орнықты дамуы үшін негіз болып табылады.

Қазақстанда мемлекеттік егемендікті және тәуелсіздікті алғаннан бастап бұл мәселе бірінші деңгейлі маңызға ие болды және бұл үрдісті қалыптасқан жағдай талдаулары негізінде тексерген дұрыс болады, оларды тарихи кезеңдерге бөлеміз:

I кезең (1990-1993 жж.)

Осы кезеңде болған маңызды жағдайлардың мәні қоғамдық бірлестіктер жүйесінде сол кезде әрекет еткен тоталитарлы жүйенің, тамырлы реформаның кестесінде қорытындыланды.

Қазақстанда қиын өзгерістерді өткізу және жетістікке қол жеткізу мемлекеттік биліктің барлық деңгейлерінде басқарудың тиімді жүйесін құру кезінде ғана мүмкін болды. Сонымен қатар, биліктің әр түрлі деңгейінің өзара қатынасы нақты мақсаттарға және міндеттерге ие жалпы мемлекеттік стратегияға негізделді.

1) Жеке мемлекеттік құрылысты іске асыруға мүмкіндік берген бірінші тұжырымды құжат 1990 жылы 25 қазанда қабылданған «Қазақ Кеңестік социалистік республикасының мемлекеттік егемендігі туралы декларация» болды. Осы тарихи құжаттан жаңа, егеменді және жеке мемлекет құру жағына бірінші маңызды қадам жасалды.

Осы сәттен бастап Қазақстандағы мемлекеттік билік заңнамалық, атқарушылық және соттық принциптерге бөліну бойынша іске асырыла бастады. Республика басшысы болып жоғары өкімгерлік – атқарушылық билікке ие Президент тағайындалды. Заңнамалық билікті Қазақ КСР Жоғары Кеңесі іске асырады. Жоғары сот билігі Жоғары сотқа бағынатын болды.

2) Президент тағы Қазақ КСР 1990 жылғы 24 сәуірдегі Заңымен бекітілді. Ол заңда Президент Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасының басшысы екендігі көрсетілді. Президент атқарушы билікке жатпайды. Ол Қазақ КСР Жоғары Кеңесіне Қазақ КСР Министрлер

Кеңесінің Төрағасы орнына кандидат ұсынуға, сондай-ақ, Қазақ КСР Жоғары Кеңесі алдында Министрлер кеңесінің отставкасы, немесе отставка қабылдауы туралы мәселені қоюға құқылы болды. Ол кезеңде Президент Кеңес Одағының бөлігі болып табылатын Қазақ КСР-ның басшысы болды, сондықтан оның мәртебесі оның одақтық республиканың бөлігімен Одақтық мемлекеттің өзара қатынастарының ерекшелігін көрсетті.

1990 жылдың 20 қарашасында «Қазақ КСР-да мемлекеттік билік және басқару құрылымын жетілдіру және Қазақ КСР Конституциясына (негізгі заң) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» заңға қол қойылды, оған сәйкес Қазақ КСР-ның президенті жоғары атқарушылық және өкімгерлік биліктің басшысы болып табылады. Сондай-ақ, Президенттің ұсынысы бойынша Жоғары Кеңес сайлайтын Қазақ КСР –ның Вице-Президенті лауазымы бекітілді, Министрлер кеңесі Министрлер кабинеті болып қайта құрылды, Қазақ КСР Премьер – Министрінің, министрлерінің, мемлекеттік комитет төрағаларының лауазымдары ауыстырылды. Мемлекеттік билік органдары құрылымындағы өзгерістер еліміздің Конституциясына тиісті өзгерістер мен толықтырулар қабылдауға негіз болды.

Декларацияның қорытынды тармағында жаңа Конституцияны әзірлеу үшін негіз болып табылатындығы айтылған. Осылайша, Декларация тәуелсіз мемлекет құру үшін негіз болып табылған саяси акті болды.

Қазақ КСР-ның мемлекеттік егемендігі Қазақстан үшін мемлекеттік басқару жүйесінің даму жолдарын өздігінен анықтауға мүмкіндік берген қадам болды. Декларацияда заңнамалық норма белгіленді, оған сәйкес Қазақстан Республиканың мәртебесін егеменді мемлекет ретінде іске асыратын жаңа Конституцияны және өзге де заңнамалық – құқықтық актілерді әзірлеуге мүмкіндік алды.

3) Бұрынғы КСРО-ның тарауы алдында Қазақстанның мемлекеттік басқару жүйесін дамыту үшін құқықтық негіз құрайтын маңызды заңнамалық актілердің бірі «Қазақ КСР-ның жергілікті өзін – өзі басқаруы және жергілікті Халық депутаттары туралы» Қазақ КСР-ның заңы болды, оған сәйкес мемлекеттік биліктің басты жергілікті өкілетті органы Халық депутаттарының кеңесі болып табылады.

Поселкелік, селолық, ауылдық, аудандық, қалалық кеңестер өз аумақтарында жергілікті өзін – өзі басқарудың барлық жүйесінің қызметін біріктірді және үйлестірді. Жергілікті кеңестер жергілікті мәндегі мәселелерді шешу үшін басымдықтар қатарына ие болды: өз аумақтарында экономикалық, әлеуметтік, ұлттық – мәдени құндылықтарымен басқару үшін өз органдарын құру, аумақтардың кешенді әлеуметтік – экономикалық дамуын қамтамасыз ету, яғни сол жерлерде әлеуметтік экономикалық мемлекеттік саясатты іске асыру.

Қазақ КСР-ның жергілікті өзін – өзі басқаруы және жергілікті Халық депутаттары туралы» заңның басты кемшіліктерінің бірі басқарудың екі түрлі институтын көрсететін жергілікті мемлекеттік басқару органдары мен жергілікті өзін-өзі басқару органдары нақты бөлінбеген. Осы себептен сол

жылдары жергілікті өзін-өзі басқару органдары сайлау жолымен құрылған жергілікті кеңестерге автоматты түрде айналды.

Жергілікті Кеңестердің құзіретіне жергілікті халықтың атынан коммуналдық меншікке иелік ету, пайдалану және өкімгерлік ету енді. Сонымен қатар, жергілікті Кеңестердің қаржылық қорының жеке материалдық жоғалтулары өзін – өзі басқарудың әрбір деңгейі бойынша нақтылау қажет. Алайда, осылардың барлығына қарамастан, жергілікті Кеңестер өзін – өзі басқарудың жергілікті органдарды классикалық нұсқада алмастыра алмады.

4) 1991 жылдың 16 желтоқсанында «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» конституциялық заң қабылданды. Бұл заңнамалық акті тәуелсіз Қазақстанның мемлекеттік билігінің жоғары органдарын құру үшін құқықтық негіз құрайтын «кіші Конституция» ретінде сыныптастырылуы мүмкін. Бұл заңда демократиялық құқықтық мемлекеттің, өз аумағында өздігінен ішкі және сыртқы саясатты анықтайтын және іске асыратын биліктің толықтығына ие Қазақстанның мәртебесі бекітілді.

Өзінің мемлекеттік тәуелсіздігіне заң түрінде ие болғаннан кейін, 1990 жылдардың басында Қазақстан мемлекеттік – саяси орнығудың жеке үлгісін белсенді іздеуге мәжбүр болды. Кеңес уақытындағы қазақстан қоғамын реформалаудың орталық бағыттарының бірі жаңа жағдайларда мемлекеттік биліктің барлық тармақтары мен деңгейлерінің конструктивті және өнімді өзара әрекетін қамтамасыз ету мақсатында барлық деңгейдегі мемлекеттік басқару тетігін жетілдіру және өзгерту болып табылды.

Зерттеушілер қатарының пікірі бойынша шекті деңгейде үш көз жаңа тәуелсіз мемлекет Қазақстанның мемлекеттік билігі органдарын құру үшін негіз ретінде әрекет етті:

1) Кеңестік мемлекет органдарының қызметін ұйымдастыру және принциптерінің тәжірибесі;

2) батыстың алғы қатарлардағы мемлекеттерінің тәжірибесі, олардың шығармашылық қызметінің нормасы;

3) мемлекеттік органдар ұйымдарының жекеше ұлттық дәстүрі.

Жалпы, Қазақстанның мемлекеттік – жекешелік саяси құрылымның заманауи үлгісін іздеу үрдісіне бірінші кезекте: басқарудың президенттік және парламенттік нысандары арасындағы таңдау; билік тармақтарының бөлу проблемаларын шешу; билікті орталықтандыру; яғни орталық және жергілікті деңгейлер арасындағы өкілеттіктерді бөлу. Бұл қиын әлеуметтік – саяси жағдайларда туындаған перманентті әркелкі үрдіс.

5) Әрі қарай реформалау үрдісінде заңнамалық тұрғыда еліміздің президентіне бағынысты жергілікті әкімшілік басшылығының немесе өкілеттігі декоративті сипатқа ие бола бастаған тиісті Халық депутаттары кеңесіне бағынысты облыстық әкімшілік басшылығына дара басшылық институтына бекітілді. Осының көп себептері бұл кезеңде Қазақстанда президенттен жергілікті әкімшілік басшысына дейін атқарушы – өкілетті

органдардың бірыңғай жүйесі бекітілді.

Осылайша, тәуелсіздіктің алғышқы жылдарында қазақстанда алғашқы Конституцияны қабылдағанға дейін бірегей жағдай қалыптасты, яғни жергілікті Кеңестер және жергілікті әкімшіліктің жаңадан құрылған звенолары жергілікті мәндегі көптеген мәселелер бойынша бәсекелестік жағдайда болды. Сонымен қатар, осы кезеңде Кеңестер мен жергілікті әкімшіліктер арасында өкілеттіктердің қайталануы байқалды. Осындай жағдайда елде жергілікті өзін – өзі басқаруды енгізу туралы айту жөнсіз еді.

Әкімшілік басшысы лауазымын ендіру әрі қарай олар әкімдер ретінде жоғары билікке ие болуына әкелді. Осы жағдайда жергілікті өзін – өзі басқару органдарының қызметін орындаулары қажет болған Кеңестер жергілікті мемлекеттік тетікке айналды. Осындай жағдайда тіпті экономикалық және басқару шешімдерін қабылдауға әсер етудің нақты тетіктеріне ие болмаған жергілікті Кеңестер ретінде Қазақстанда жергілікті өзін – өзі басқаруды іске асыру келешегі бұлыңғыр болатын.

б) Сол кезде әрекет еткен қатарынан жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін бейнелеген жергілікті мемлекеттік басқару жүйесі күрделі жағдайларға тап болды.

Біріншіден, сол кезде жергілікті Кеңестердің тиімді құрамы консервативті түрде болды, ол жергілікті жерлерде реформалау саясатын жүргізуге теріс әсерін тигізді.

Екіншіден, 1992 жылдың ақпанынан жергілікті әкімшіліктер басшыларының институтын енгізгеннен кейін Кеңестер билігі жергілікті жерлерде шектелді. Егер бұрын Кеңестер жеке, өздері құрған және бағынысты атқарушы – өкімгерлік органдраға ие болса, ал одан кейін атқарушы билікке бақылау жүргізу мүмкіндігінен айрылды. Соңғысының иелігіне коммуналдық меншік те берілді. Нәтижесінде Халықтар кеңесіне бюджетті бекіту өкілеттігі ғана қалды.

Үшіншіден, жергілікті өзін – өзі басқару институты *1993 жылдың 28 қаңтарында қабылданған ҚР бірінші Конституциясында* бекітілген жоқ. Оның орнына жергілікті өкілетті және атқарушы органдардың болуы ғана көрсетілді. Сонымен бірге, жергілікті мемлекеттік басқару және өзін – өзі басқару арасында ешбір ажырату болған жоқ.

Төртіншіден, қоғамдық аумақтық өзін – өзі басқару институттары да өзінің тиесілі дамуына ие бола алмады. Негізінен, олардың өзінің қызметі үшін қаржылық – экономикалық базасы болған жоқ, себебі, коммуналдық меншікті басқаруды әкімшіліктердің басшылары іске асырды.

Жалпы, осы кезеңдегі Қазақстанның мемлекеттік басқару жүйесі өте орталықтанған еді. Бұл объективті жағдайлармен негізделеді. Сол тарихи кезеңде басымды міндеттер мемлекеттіліктің негізін қалау және жоғары масштабты нарықтық түрлендіруді жүргізу болды.

Жалпы мемлекеттік құрылғы жүйесіне қатысты, бұл кезеңде кейбір зерттеушілердің пікірі бойынша кеңестік үлгідегі квазипарламенттік республиканың «өтпелі» парламенттік республикаға өзгеруі болды.

Бұл жерде өте қысқа мерзім ішінде, 1991 жылдың желтоқсанынан 1993 жылдың қазаны бойынша, Жоғары Кеңес заңнамаға, ішкі және сыртқы саясатқа әсерін тигізу, Үкіметті бақылау мүмкіндігіне ие бола отыра, биліктің жоғары органы ретінде заңнамалық тұрғыдан сөз сөйледі. Бұл жағдай қазақстандық зерттеушілер қатарына осы кезеңде парламенттік республиканың болуы туралы нық айтуға мүмкіндік тудырады.

Осылайша, Қазақстанда қоғамдық өмірді жүйелі ырықтандыруды іске асыратын мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесін дамытудың бірінші кезеңінде осы жүйені дамытудың негіздері салынды. Сол тарихи кезеңде қабылданған нормативтік – құқықтық актілер Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесін құруды ынталандырды. Алайда, сол кезеңде мемлекеттік басқарудың жаңа жүйесін құру шектеулі түрде болды.

II кезең (1993-1995 жж.)

1993-95 жылдардағы мемлекеттік басқару жүйесін дамытудың екінші кезеңі *1993 жылдың 28 қаңтарында тәуелсіз Қазақстанның бірінші Конституциясын қабылдауға байланысты қоғамның саяси жүйесіндегі өзгерістермен сипатталады.*

1) Бұл кезеңде билік тармақтарын бөлудің базалық принциптері бекітілді. Негізгі заңға сәйкес, еліміздің өкілетті, атқарушы және сот органдары мемлекеттік биліктің дербес тармақтары ретінде анықталынды.

Қазақстанның жаңа Конституциясын әзірлеу және талқылау еліміздің мемлекеттік саяси құрылғысының принциптеріне негізделетін саяси шайқатарды көрініс тапты. Социалистік қоғамда еліміздің аса ауыр және қарқынды трансформациясында жағдай қиындады. Оның үстіне, Негізгі Заңның соңғы нұсқасы жоғары жан-жақтылықпен ерекшеленді.

Осыған қарамастан, Конституция 1993 жылдан бастап Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесі дамуының екінші кезеңінде үлкен рольге ие болды. Ол мемлекеттік тәуелсіздіктің ұлттық мақсаттарының салудың негіздерін ғана емес, сонымен бірге, мемлекеттік – басқару жүйесінің құрылымдық реформасын құрды.

2) Бұл Конституция Президенттің позицияларын маңызды түрде нығайтты, яғни оны қабылдаумен тек қана Мемлекет басшығы болған жоқ, сонымен бірге, еліміздің атқарушы билігінің бірыңғай жүйесін басқарды.

Алайда, сонымен қатар, 1993 жылғы Конституция Жоғары кеңес Қазақстан Республикасының жалғыз заңнамалық және жоғары уәкілетті органы екендігін анықтады.

Жоғары Кеңес және жергілікті Кеңестер уәкілетті органдардың бірыңғай жүйесін құрайтындығы Конституцияда айтылмады. Жоғары Кеңес пен жергілікті өкілетті органдар арасындағы байланыс Жоғары Кеңестің ұсынысы бойынша жергілікті кеңестердің басымдықтарын шұғыл түрде тоқтату мәселесі бойынша ғана сақталды.

3) Сондай-ақ, 1993 жылдың 10 желтоқсанында «Қазақстан Республикасындағы жергілікті атқарушы және өкілетті органдар туралы» заң қабылданды, ол атқарушы биліктің жергілікті органдарының атауына,

құрылымына және өкілеттіктеріне түп тамырлы өзгерістер енгізді.

Біріншіден, атқарушы биліктің жергілікті органдарының барлық деңгейлерінің «атқарушы комитеттерінің» атауы өзгертті, олар жергілікті әкімшілік – әкім басшылық ететін әкімдіктерге ауысты.

Екіншіден, кеңестік теория мен тәжірибеден бас тарту жергілікті өкілетті органдар жергілікті атқарушы құрылымдарды сайлауды тоқтатқандығын көрсетті.

Үшіншіден, өкілетті, атқарушы және өкімгерлік органдар КСРО кезеңіндегімен салыстырғанда жергілікті мемлекеттік басқару жүйесіне енді, біріншісі мемлекеттік басқару органдары болып есептелді, екінші атқарушы комитеттер атқарушы – өкілетті функцияларды орындай отыра олай болған жоқ.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті атқарушы және өкілетті органдар туралы» заңмен ҚР жергілікті өзін-өзі басқару жүйесі, жергілікті өкілетті және атқарушы органдардың құзіреті, сондай-ақ олардың қызметінің тәртібі анықталынды. Жергілікті өкілетті органдар депутаттардың жиналысы мәслихаттар болды, олардың қызметтері мемлекет мүддесінің есебімен тиісті әкімшілік – аумақтық бірлік тұрғындарының еркіндігін жүзеге асыру болды. Заңға сәйкес мәслихаттар өз құзіреті шегінде өздігінен қызметін іске асырады және вертикаль бойынша бағынысты қатынастармен байланысты болған жоқ.

Мәслихаттар мен жергілікті әкімшіліктердің өзара қатынастары қызметтерді бөлу және олардың жеке өкілеттіктерін өздігінен іске асыру негізінде құрылды, ал бастысы, осы заңда белгіленген мәселелер бойынша жергілікті әкімшіліктің мәслихатқа бағыныстылығы. Жалпы, өкілетті және атқарушы органдар әлеуметтік – экономикалық дамудың аумақтық бағдарламаларын орындауды қамтамасыз етті.

Алайда, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті атқарушы және өкілетті органдар туралы» заңда «жергілікті өзін-өзі басқару» түсінігі болған жоқ. Оның орнына өзге түсінік пайда болды: «поселкелердің, ауылдардың, ауылдық округтер азаматтары өкілдерінің жиналысы. Осы жиналыстың шешімі өзінің басымдықтары шегінде тиісті аумақта өмір сүріп жатқан барлық азаматтардың орындауы үшін міндетті екендігі белгіленді.

Жиналыс өзін - өзі басқарудың кейбір белгілеріне ие болды, себебі, көшелердің, тұрғын үйлер мен шағын аудандардың тұрғындары өкілеттілік нормаларын алғаннан кейін өз өкілеттіктерін оған табыстады. Алайда, кейінгі тәжірибе көрсеткендей, өзінің жариялылығына қарамастан, жиналыс аморфты құрылым болды. Заңда жиналысты шақыру мерзімдері айтылмаған, ал оның басымдықтарын әкімшілік басшылары дайындап, шешті. Сондай-ақ, Заң селолық деңгейдегі жергілікті өзін – өзі басқару түсінігін тарылтты. Бұл жергілікті өзін-өзі басқарудың «өшуіне» әкелді, ал іс барысында селолық деңгейден жоғары барлық органдар билік вертикаліне тығыз «кіріктірілді».

Мемлекеттік басқарудың орталық сегменті туралы айтар болсақ, бұл жерде биліктің үш бұтаққа бөлінуі және Жоғары Кеңестің мемлекеттік құрылымның жаңа жүйесіне айналуы үрдісі жүрді. Осыған байланысты, Жоғары Кеңес Президиумы тәрізді орган таратылды, яғни Жоғары кеңес заңнамалық орган болып табылды. Сонымен бірге, Жоғары кеңестің өкілеттілігі айтарлықтай кең болды, жеке алғанда, ол Жоғары Кеңес президент пен атқарушы биліктің қызметіне араласу құқығына ие болды.

4) Әрине, осындай жағдай биліктің бөліну принциптеріне сәйкес болған жоқ және 1993 жылғы үлгідегі Конституцияда Жоғары Кеңестің басымдықтары шегінде кейбір айқынсыздықпен негізделеді. Бұған қоса, бір палаталы Жоғары Кеңес мемлекеттік қалыптасуы мен дамуы үшін қажетті заң шығару жұмысының үлкен көлемін игере алмады. Бұл 1993 жылдың соңында Жоғары Кеңестің өздігінен таралуына әкеліп соқты, одан кейін заңнамалық өкілеттіктер президентке ауысты.

5) 1994 жылы Жоғары Кеңестің жаңа құрамының сайлауы өтті, алайда бір жыл өткеннен кейін басты заңнамалық органның жаңа құрамын Жоғары Кеңес тиімсіз болып танылды, және Жоғары Кеңес таратылды. Парламенттік дағдарыс ретінде сипатталатын осы жағдайларда 1995 жылдың көктемінде жаңа Конституцияны әзірлеу басталды.

Жалпы, зерттеушілер қатарының пікірі бойынша, бұл кезеңді барлық формальды белгілері бойынша басқарудың аралас (жартылай президенттік) нысананына жатқызуға болады, себебі, осы кезеңде Қазақстанның өкілетті органдары формальды және нақты түрде өздерінің биліктік өкілеттіктерінен шектеле бастады. 1993 жылғы Конституциямен бірден мемлекет басшысы және атқарушы биліктің бірыңғай жүйесін басқаратын тұлға болған президент пен үкіметке нақты бағыну белгіленді. Осылайша, аталған Конституцияда басқарудың президенттік нысанын белгілеу туралы айтылмаған, алайда, президенттік республиканың маңызды бастамалары дайындалды.

Үшінші кезең (1995-2001 жылдар).

Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың үшінші кезеңі 1995-2001 жылдар аралығын қамтиды. Оның негізгі сипаттамасы Қазақстанның мемлекеттік – саяси құрылуының бүгінгі өзегін құру үрдісінде мемлекеттік институттардың жүйесінің реформаларын жалғастыру болды.

1) Мемлекеттік басқарудың жүйесін реформалаудың үшінші кезеңінің келуі 1995 жылдың 30 тамызында республикалық референдумда Қазақстан Республикасының жаңа Конституциясын қабылдаумен ерекшеленді, оған дайындық сол жылдың сәуір айынан басталған еді.

Жаңа Конституцияның жобасымен жұмыс президент Н.Ә. Назарбаевтың тікелей қадағалауымен жүргізілді. Жобаға бірыңғай заңнамалық орган болып танылған екі палаталы парламент туралы идеялар енгізілді.

1995 жылдың Конституциясы еліміздің басқарудың президенттік

нысананы ауысуын заңды түрде бекітті, оған сәйкес Қазақстанда әрекет ететін билік өкілеттіктерін бөлу кестесін түпкілікті қайтадан қарау жүргізілді. Негізгі Заң атқарушы тармақтағы биліктің шоғырлауының құралы ретінде болды. ОЛ маңызды түрде президенттік билікті күшейтті, бұл билік өкілеттігінің нақты орталықтандырылуында көрініс тапты.

Зерттеушілер қатарының пікірі бойынша 1995 жылдың Конституциясы Қазақстанда президенттік республиканың соңғы нүктесін қойды, осы жерден барлық саяси салдарлар туындайды. Бұл жерде жаңа Конституцияға сәйкес, Президент басты атқарушы билік болмаса да, конституциялық басымдықтарды елімізде биліктің барлық үш тармағының әрекеттерін келісуді асыруды сақтады.

Осындай жағдай көптеген себептермен ақталды. Сонымен, зерттеушілердің пікірі бойынша, «транзиттік елдер тәжірибесі экономикалық, әлеуметтік – мәдени, әкімшілік – саяси салаларда, жасампаздық, біріктірілген және қорғау қызметінде қоғамдық байланыстардың қиын жүйесін ұйымдастыру және сақтау үшін қажетті президенттік билік екендігін көрсетеді. Биліктің өзге тармақтары өтпелі кезеңдегі өзгерістердің ерекше серпініне ие қоғамдық қатынастардың әр түрлілігін ескере отыра, осы қызметтердің жиынтығын толық көлемде өзін еалуға дйаын емес». Бұл жағдай көп жағдайда Қазақстанның мемлекеттік қалыптасу трансформациясын квазимемлекеттік республикадан президенттік тарапқа алдын ала анықтады.

Қазақстандық зерттеушілердің бірі В.Ч. Чжанның пікірі бойынша, басқарудың президенттік жүйесінің қазақ моделін қалыптастырудың атқарымдық жоспарындағы құрылымдық теория жандандырудың логикасына «жоғарыдан» сәйкестендірілді, ол кезде әкімшілік – аумақтық командалық жүцеден нарықтық экономика мен азаматтық қоғамды қалыптастыратын тиісті ақиқаттарына көшуі іске асырылды.

1995 жылғы Қазақстан Республикасының Конституциясы жалпы сипатта тиісті аумақтарды дамытудың мүдделеріне және қажеттіліктеріне жалпы мемлекеттік саясаттың үлесуін қамтамасыз ететін еліміздің атқарушылық органдарының бірыңғай жүйесінің құрамды бөлігі ретінде атқарушы органдарды сипаттады. Бұл кезеңде мәслихаттар арқылы орындарда өкілетті биліктің жаңа органдарын қалыптастыру жүргізілді, олардың мәртебесі Негізгі Заңды бекітілді. Сондай-ақ, осы Конституцияда тағы да бір заңнамалық жаңалық болды. Сонымен, оған сәйкес жергілікті өкілетті және атқарушы органдар жергілікті мемлекеттік басқару органдарына жататын болды.

Бұл кезеңде өңірлердің шектен тыс автономдауды болдырмау үшін Қазақстанда биліктің орнықты вертикальды шоғырланған мемлекеттік басқару жүйесін құруға курс қабылданғандығын айтып кетуге болады. 1995 жылғы Конституцияға сәйкес Қазақстанның атқарушы органдары жоғарыдан төменге қарай мемлекеттік билік органдарының бірыңғай жүйесін құрады.

Еліміздің Конституциясына үкімет пен жергілікті атқарушы органдардың өкілеттіктерін шектеу жалпы сипатта берілгендігін айту қажет. Сондықтан, Конституцияның қорытынды қағидаларында екі жыл бойы қолданыстағы заңнама оғын сәйкестендірілуі керек. Ол үшін «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заң қабылдау қажет болды, ол биліктің жоғары және жергілікті атқарушы органдары арасындағы өкілеттіктерді шектей алар еді. Алайда, бұл мәселені шешу өте ұзаққа созылды, яғни «жергілікті мемлекеттік басқару туралы» заң жобасы алты жыл бойы талқыланды, сол арада үш үкімет ауысты.

1997 жылдан бастап қазақстандағы институционалды және құқықтық реформадағы екпін орнықты дамуға қол жеткізу мақсатында мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділік көтеру және сапалық толықтыруға ауыстырылды. Н.Ә. Назарбаев өзінің 1996 жылғы қазандағы Қазақстан халқына Жолдауында айтқандай, «Мемлекеттің негіздерін қалыптастыруды аяқтағаннан кейін бізге басқару тетіктерін реттеу бойынша күрделі жұмыстар күтіп тұр. Осы тетіктердің жетекті сымы тек қана заңдар болуы керек. Олай болмаған жағдайда демократиялық мемлекеттіліктің мәні жоқ».

Осы кезеңде мемлекеттік басқару жүйесін әрі қарай реформалаудың біртіндеп жүргізілетін бағыттары анықталынды. Оның ішінде: а) атқарушы органдар жүйесінің орталықта және жергілікті жерлерде реформалау қажеттілігі; б) әкімшілік – аумақтық құрылымның оңайлатылған, экономикалық басқарылатын жүйесін құру; в) заңнама жүйесіндегі көптеген қарама-қайшылықтарға тойтарыс беру, екі жыл ішінде (яғни 1997 жылдың тамызына дейін) барлық қолданыстағы заңнаманы Конституцияға сәйкестендіру ерекшеленді.

2) Мемлекеттік билік жүйесін реформалаудың нақты бағыттарын анықтайтын келесі стратегиялық құжаттар Қазақстанды 2030 жылға дейін ұзақ мерзімді дамытудың «Қазақстан - 2030» стратегиясы болды. Бұл бағдарламамен Қазақстанда тиімді мемлекет құру мен әрі қарай демократизациялау мақсаты болатын кең көлемді реформалар қарастырылды.

Сонымен қатар, ісіне берілген және еліміздің басымды мақсаттарына қол жеткізуде халық өкілдері ретінде өзін көрсете алатын мемлекеттік қызметшілердің тиімді және заманауи корпусы ретінде «кәсіби мемлекет» құруға ерекше мән берілді. Барлығы мемлекеттік биліктің тиімді жүйесін құрудың 7 негізгі принциптері анықталынды.

Бірінші принцип ретінде бірнеше аса маңызды қызметтерді орындауға шоғырландырылған жинақы және кәсіби үкімет құру қажеттілігі айтылды.

Екінші принцип ретінде стратегия негізіндегі әрекеттер бағдарламалары бойынша билік органдары жұмысының қажеттілігі болып табылды.

Үшінші принцип – ведомствоаралық үйлестірудің нақты қойылған жүйесін құру қажет.

Төртінші принцип – министрлердің басымдықтары мен

жауапкершіліктерін, олардың қызметіне стратегиялық бақылаудың есептілігін көтеру.

Бесінші принцип – министрлік ішінде, орталықтан өңірге, мемлекеттен жеке секторға орталықсыздандыру.

Алтыншы принцип – жемқорлыққа қарсы іс-қимылдың тиімді жүйесін құру.

Жетінші принцип – кадрларды жалдау, дайындау және жылжыту жүйесін жақсарту.

Осылайша, «нарықтық экономика үшін оңтайлы болып табылатын Қазақстан үшін тиімді, заманауи мемлекеттік қызмет пен басқару құрылымын құру; басым мақсаттарды іске асыруға қабілетті үкімет құру; ұлттық мүдде сақшысында тұрған мемлекет құру» деген стратегиялық міндет қойылды [60].

Бұл міндетті уақыт талап етеді, себебі, қоғамда және экономикада болап жатқан қиын жүйелік қайта құруларды мемлекеттік басқару өзі жүйелі болуы керек. Ол үшін мемлекеттің қызметін ұзақ мерзімді реформалаудың келісілген және дүйелі жоспары әзірленді.

Мемлекеттік басқару жүйесін дамыту бойынша келесі қадамдар Н.Ә. Назарбаев ұсынған 1998 жылдың 30 қыркүйегінде Қазақстан халқына Жолдауында айтылған демократизациялау және саяси реформалар бағдарламасына сәйкес жүргізілді. «Демократизациялау және саяси либерализациядың жеті негізгі элементтері» арасында ел Парламентінің ролі күшейту, сондай-ақ, үкіметтік емес ұйымдар ролін күшейту және дамыту.

Ел Парламентінің ролін күшейту, сондай-ақ, Қазақстанда биліктің сабақтастығының орнықтылығын қамтамасыз ету Премьер – Министр мен үкімет мүшелерінің өкілетті орган алдында есеп беруін енгізу жолымен іске асыру деген шешім қабылданды, яғни атқарушы билік субъектілері Парламент алдында жауапты болды. Осы сәттен бастап олардың міндетіне тұрақты негізде депутаттар мен парламент комиссиялары алдында баяндама жасау енеді. Сонымен бірге, сенат пен мәжіліс комиссияларында үкіметтің жеке мүшелері мен елшілердің кандидатуралары талқыланады.

Сондай-ақ, парламентте этникалық және діни өкілдерінің аса кең өкілеттілігін қамтамасыз ету ұсынылды. Ол үшін Парламентке Президент тағайындайтын сентаорлардың бөлігі Қазақстан халқы ассамблеясы ұсынған кандидаттар санынан іріктеліп алынуы тиіс. Сондай-ақ, әрбір палатадан 80 пайыз дауыс беретін Парламент еліміздің Конституциясына өзгерістер енгізе алады, ол референдумда халықтың келісімін алуы қажет, сонымен бірге, дауыс беруге 50 пайыздан кем емес азаматтар келген жағдайда сайлаушылардың қолдауы қажет.

Үкіметтік емес ұйымдардың ролін нығайту қажеттілігі демократия азаматтар өздерінің мүдделерін білдіре және қарсылық таныта отыра саяси өмірге қатысатын жеке институттардың қиын тетігіне сүйенетіндігін түсінумен негізделеді. «Үшінші сектор» институттарының еркіндігін

камтамасыз ету мақсатында үкіметтік емес ұйымдар қызметін бақылау және тіркеу тәртібін жеңілдету, осындай ұйымдардың белсенді қызметін қалыптастыруды марапаттау ұсынылды.

Қоғамды демократиялауға бағытталған осы жолдауды айтылған шараларды іске асыру барысында маңызды үрдіске қол жеткізілгендігін айтуға болады. Жеке алғанда, сайлау туралы заңнамаға сайлау құқықтары мен азаматтардың мүмкіндіктерін кеңейтетін маңызды түзетулер енгізілді. 1999 жылы сайлау өткізгеннен кейін ел Парламентінде партиялық фракциялар, сондай-ақ, нысаналы депутаттық топтар пайда болды. Үкіметтік емес ұйымдардың бақылау қызметтерін тіркеу үрдістері жеңілдетілді, бұл ҮЕҰ қызметін белсендендіруге және олардың санын ұлғайтуға әсерін тигізді. Сыбайлас жемқорлықпен күрес бойынша ауқымды жұмыс жүргізілді, «Сыбайлас жемқорлықпен күрес туралы» заң қабылданды.

2002-2003 жылдарға қарай экономикадағы негізгі реформалар аяқталды, және жалпы алғанда Қазақстанда тиісті инфрақұрылымның нарықтық экономикасы құрылды. Сонымен қатар, елімізде орта сыныптар құру жүргізілді, аса немесе шамалы жоғары кірісті қабаттар пайда бола бастады. Осы жағдайларда мемлекеттік билікті орталықтандыру жағдайында елімізді әрі қарай дамытудың тежеуші фактор роль атқарды.

IV кезең (2003-2006 жылдар) Мемлекеттік басқару реформасы – орталықсыздандыруды бастау арқылы.

Орталықсыздандыру – биліктің орталық органдарынан жергілікті органдарға басқару қызметтерін беру, жоғары тұрған басқару органдары есебінен төмен тұрған органдардың басымдықтарын кеңейту.

Мемлекеттік қызметтерді орталықсыздандырудың екі нысаны бар:

- 1) *деконцентрация (әкімшілік дейнтрализация)*
- 2) *деволюция (саяси орталықсыздандыру).*

Деконцентрация деп басқару қызметтері жүйенің вертикальды иерархиясын әлсіретпей, мемлекеттік биліктің иерархиялық жүйесінде төмен тұрған мемлекеттік органға берілетін үрдіс аталады.

Төмен тұрған мемлекеттік құрылымдар орталық биліктің вертикалды бағынысында қалады.

Деволюция шешімді азамат өзі немесе оның сайлаушы өкілі қабылдау құқықын беру болып табылады, ол заңнамалық тұрғыда тәуелсіз мәртебе ие және мемлекеттік билік жүйесіне енбейді.

IV кезең (2003-2006 жылдар) кезінде жүргізілген қызметтерді деконцентрациялау шегінде мемлекеттік басқару реформасының негізгі іс-шараларын атаймыз:

1. Мемлекеттік басқару және бюджетаралық қатынастар деңгейлері арасындағы басымдықтарды шектеу тұжырымдамасы қабылданды, оның шегінде 150 заңға өзгерістер енгізілді және 2500-ден астам қызметтер басымдықтар орталықтан жергілікті мемлекеттік басқару органдарына берілді.

2. Бюджетаралық қатынастардың оңтайлы үлгісі қалыптастырылды және 2004 жылдың сәуірінде ҚР Бюджет кодексін және «2005-2007 жылдарға арналған республикалық және облыстық бюджеттер арасында жалпы сипаттағы ресми трансферттер көлемдері туралы» заң қабылдау жолымен бюджетаралық реттеудің бірыңғай тетігі белгіленді.

3. 2003-2006 жылдарға арналған Өңірлік саясат тұжырымдамасы қабылданды, негізгі мақсаты өңірлерді әлеуметтік – экономикалық дамыту деңгейінде аса жоғары ерекшеліктер болып табылады.

4. Ауылдық округтер, аудандық маңызы бар қалалар, қалалардағы аудандар деңгейінде тиімді мемлекеттік басқару ұйымдастырылды.

Сонымен қатар, осы кезең кезінде деконцентрация шегінде орталық пен өңірлер арасында қызметтер мен өкілеттіктерді шектеу проблемалары іске асырылмай қалды.

1. Мемлекеттік басқарудың орталық және жергілікті органдары арасында қызметтерді қайталауды болдырмауға қол жеткізілген жоқ.

2. Жергілікті басқару деңгейлері бойынша басымдықтар және жүргізуді нақты шектеу қамтамасыз етілмеді.

3. Жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері бойынша коммуналдық меншік шектелмеді.

4. Биліктің төменгі деңгейінде басқарудың толық тетіктері құрылмады, қалалардағы аудандардың және ауылдық округтердің өз бюджеттері болмады.

5. «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін – өзі басқару» заңы қабылданбады. Алайда, орталықсыздандыру және өңірлік дамытуды күшейту мәселелерін әрі қарай шешу үшін Парламент пен жергілікті өкілетті органдар ролін күшейтуге бағытталған Конституцияға өзгерістер енгізу қажет болды. Сондықтан, 2007 жылдың 21 мамырында мемлекеттік органдарды қалыптастырудың V кезеңіне көшуді айқындаған еліміздің негізгі заңына түзетулер енгізілді.

V кезең (2007 жылдан осы кезеңге дейін).

Парламент пен жергілікті өкілетті органдардың ролін көтеруге бағытталған ҚР Конституциясына өзгерістер мен толықтырулар.

1) Билік өкілеттіктері мен жауапкершілігін қайта бөлу, Парламенттің ролін көтеру:

- Президент өкілеттілігінің мерзімін 7 жылдан 5 жылға дейін қысқарту (осы норманың әрекет етуі 2012 жылдан кейін);

- Парламенттің екі Палатасының санын ұлғайту;

- Тиімділігі жоғары атқарушы билікті және мемлекеттік қызметтер сапасын, қызметтің айқындылығын және қоғамдық есептілігін қамтамасыз ету үшін тек қана Мемлекет басшысының емес, сонымен бірге Парламент алдындағы жауапкершілікті белгілеу;

- Үкіметтің қызметін тиімді бақылау бойынша Парламенттің басымдығын күшейту;

- Парламенттің жеке бір Министрге деген сенімсіздік таныту үрдісін

жеңілдету;

- Президенттің саяси партиялардың фракцияларымен Мәжіліс депутаттарының көп бөлігінің келісуімен Премьер – Министрді тағайындау;

- Конституциялық Кеңесті, Орталық сайлау комиссиясын және Есеп комитетін құру кестесін өзгерту: осы орталық органдардың үштен екі бөлігін Парламент құрайтын болады.

2) Мәслихаттардың ролін көтеру:

- мәслихат өкілеттігінің мерзімдерін 5 жылға дейін ұлғайту;

- облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдерін тиісті мәслихаттармен келісу арқылы тағайындау;

- мәслихаттың әкімге және жергілікті атқарушы органның өзге басшысына сенімсіздік таныту үрдісін жеңілдету;

- осы аумақтан сайланған Сенат депутатын шақыртып алу құқығын алуы.

Осы кезең бойы әкімшілік реформада қызметтерді деконцентрациялау және аумақтық басқаруды дамыту бойынша нақты шаралар іске асырылды.

1. Аумақтарды дамыту бойынша өкілетті орган құрылды;

2. АЭА және индустриялық парк құру жөніндегі саясатты қалыптастыруға, өндіріс аймақтарын орналастырудың перспективалы жоспарларын әзірлеу үшін жауапты мемлекеттік орган анықталынды;

3. Заңнаманы жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірленді және 2007-2015 жылдарға арналған ҚР орнықты дамыту мәселелері бойынша тұжырымдама қабылданды, сондай-ақ, орнықты даму проблемалары бойынша орталық құрылды.

4. Ауылдық елді мекендердің әлеуетті сыйымдылығын анықтау және ауыл халқының өмір сүруді бекітетін бірыңғай нормативі әдістемесі әзірленді;

5. Тіректі сауылдық елді мекендерді анықтай отыра, ауылдық орналастырудың оңтайлы үлгісі құрылды;

6. «Әлеуметтік кәсіпкерлік корпорациялар және еркін экономикалық аймақтар туралы» ҚР заңы әзірленіп, қабылданды.

7. Бюджеттік бағдарламалар әкімшілерінің жауапкершілігі мен жекешелігін кеңейтуді көтеру есебінен «Бюджеттік қаражатты басқару» әдісінен «Нәтижелерді басқару» әдісіне көшуді қамтамасыз ететін бюджет және салық кодекстерінің жаңа жобаларын әзірлеу;

8. Соңғы нәтижеге бағытталған мемлекеттік жоспарлау мен бюджеттендіруді қарастыратын 2009-2011 және 2012-2015 жылдарға арналған үш жылдық бюджет жобалары әзірленді.

Сондай-ақ, Конституцияға енгізілген өзгерістердің арқасында жергілікті өзін – өзі басқару туралы заң қабылдауға мүмкіндік туды. Ол 2009 жылдың ақпайын айында қабылданды.

2010-2012 жылдары мемлекеттік басқаруды дамытудың негізгі тенденциялары. Бұл жылдары ҚР үшін мемлекеттің сыртқы саяси

қатынастарында, сондай-ақ, ішкі істерінде ірі қоғамдық – саяси іс-шаралар өткізу жылдары болып табылады. 2010 жылы Қазақстан ЕЫҚҰ төрағасы болды, 2011 жылдан бастап Ресеймен және Белорусиямен Кеден одағы жұмыс істей бастады.

Мемлекет басшысы Н.Ә. Назарбаевтың «Жаңа оң жылдық – жаңа экономикалық ілгерілеу – жаңа мүмкіндіктер» атты Жолдауына сәйкес 2010 жылы 2020 жылға дейінгі ҚР дамытудың стратегиялық жоспары (бұдан әрі – Стратегия - 2020) қабылданды, ол мемлекеттік басқаруды әрі қарай жандандырудың жаңа бағдарламалық құжаты болды [62].

Стратегия – 2020 орындауға орай Үкімет 2010-2020 жылдарға дейін Үдемелі индустриялық – инновациялық даму мемлекеттік бағдарламасын (бұдан әрі - ҮИИД) әзірледі және бекітті [63]. Оның ядросын жалпы сомасы сегіз триллион теңгеден артық сомаға республикалық және өңірлік мәндегі 294 жоба енетін еліміздің Индустрияландыру картасы құрайды. Басымды ретінде экономиканың 12 саласы анықталынды, олар металлургия, мұнай өңдеуші және химиялық өнеркәсіп, аграрлық өнеркәсіп кешені, машинажасау, құрылыс индустриясы, көлік және телекоммуникациялық инфрақұрылым және басқалар. Бағдарламаны іске асыру екі бесжылдық жоспар шегінде екі кезеңге қарастырылған.

ҮИИД іске асыру мәселелерінде оларды орындаудың күшейтілген өңірлік аспектісі. Үкіметке өңірлердің әкімдерімен бірге жаңа өңірлік бағдарлама әзірлеу тапсырылды, ол бойынша әкім ҮИИД объектілері құрылысының барысына бақылауды тапсырады. Осы мақсатта облыстық әкімдіктер, республикалық маңызы бар қалалар және елорда әкімдіктерінің жанынан тиісті өңір әкімінің бірінші орынбасарының жетекшілігімен комиссия құрылды. Өңірлердің иелігіне әлеуметтік – кәсіпкерлік корпорациялар (ӘКК) берілді, олар бизнесті дамыту бойынша өңірлік корпорация болып табылады.

2010 жылғы Жолдауға сәйкес алдағы жылдарға басты бағыттардың бірі «Әлеуметтік жандандыру – жаңа әлеуметтік саясат» болды. Осы стратегияның басты мақсаты – халықтың әл-ауқатын көтеру болып табылады. Осы мақсатта алты маңызды мемлекеттік даму бағдарламасы қабылданды: білім беру, денсаулық сақтау, тіл, жұмыспен қамтудың жаңа стратегиясы, ТКШ жандандыру, халықты сапалы ауыз сумен қамтамасыз ету. Бұл бағдарламалар еліміздің халқының өмірлік маңызды проблемаларын шешуге және барлық қазақстандықтардың өмір сүру сапасын жақсартуға бағытталды.

Стратегия – 2020-ға сәйкес жоғары тиімді мемлекеттік аппарат 2020 жылға дейін Қазақстанды дамытудың 5 негізгі бағыттарын оңтайлы іске асыру үшін негізбен анықталынады. Стратегиялық жоспар – 2010 іске асыру кезінде басталған мемлекеттік сектор реформасына сүйене отыра, мемлекет корпоративті басқару, тиімділік, транспаренттілік және қоғамға есеп беру принциптерінде мемлекеттік басқарудың сапалы жаңа үлгісін құрайды. Мемлекеттік секторды реформалау бес негізгі бағыттар бойынша іске

асырылды:

- Мемлекеттік органдардың, оның ішінде мемлекеттік басқарудың әр түрлі деңгейлерінде өкілеттіктер мен жауапкершіліктердің нақты шеңберін анықтау;

- тиімді мемлекеттік қызметтер көрсетуге әсер ететін стандарттар әзірлеу мен үрдістерді жетілдіру арқылы мемлекеттік қызметтер көрсету сапасын көтеру;

- мемлекеттік қызметшілерді оқытуды жетілдіруді қоса алғанда мемлекеттік қызмет реформасын жеделдету;

- нәтижеге бағытталған мемлекеттік басқару жүйесін толық жұмыс істеуі үшін қажетті элементтер ендіру;

Әкімшілік реформаларды басқаруды жақсарту және мемлекеттік секторды қалыптастыру үрдісіне жауапкершілікті күшейту. Мемлекеттік сектор тиімділігін және нәтижелілігін көтеру үшін есептілік орнату және ынталандыру мақсатында мемлекеттік басқару органдарының басымдықтары (рольдері) мен жауапкершілігі анықталынады. Осы мақсатта ҚР Президентінің «Орталық мемлекеттік және облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайын бағалау жүйесі туралы» Жарлығымен мемлекеттік органдар қызметіне өзгерістер енгізілді.

Жалпы 2010-2013 жылдары мемлекеттік сектор тиімділігін көтеру саласында жүргізілген шаралар кең мақсаттылықпен және міндетпен, сондай-ақ, осы үрдіске енгізілген тараптардың жоғары санымен сипатталады. Олар мемлекеттік қызметшілердің жаңа толқынын қалыптастыруға, қоғамда тамырын кең жайған стереотиптерді бұзуға, мемлекеттік қызметтің оң бейнесін құруға, сондай-ақ, мемлекет, өңірлер және азаматтар арасындағы өзара әрекеттің жаңа нысандарын өсіруге бағытталған трансформациялау кешенін бастауға мүмкіндік тудырды.

Бұл жерде бірінші кезекте басқару жүйесін таратуға байланысты барлық үрдістерде басымды жергілікті мүдде алдындағы жалпы мемлекеттік мүдделер басымдығының мәселелері болып қалады. Бұл жағдайлар заңнамалық деңгейде белгіленеді. Сонымен, «Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» заң мәслихаттар мен әкімдіктерге жалпы негізгі талаптар мен шектеулерді белгілей ме? Мәслихаттар мен әкімдіктер:

1. жалпы мемлекеттік сыртқы және ішкі, қаржылық және инвестициялық саясатқа сәйкес келмейтін шешім қабылдамауы қажет, яғни бұл органдардың шешімдері Конституцияға, заңдарға және өзге нормативтік құқықтық актілерге қарсы болмауы керек.

2. арнайы заңда анықталынған ұлттық қауіпсіздікке жататын мәселелерді шешуде ҚР мүдделерін сақтауы қажет;

3. өз құзіреті шегінде азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін сақтауды қамтамасыз етулері қажет, ол олардың жалпы міндеті болса да, мәслихаттар мен әкімдіктер үшін оны орындаудың әр түрлі тәсілдері заңмен

белгіленген;

4. өз аумақтарын дамыту жоспарларын әзірлеу және қабылдау кезінде Қазақстан Республикасын дамытудың стратегиялық жоспарларын басшылыққа алу қажет.

5. республика шегінде еңбектің, капиталдың, қаржылық бірыңғай нарығын қалыптастыруға, тауарлар мен қызметтерді еркін алмасуға кедергі келтіретін шешімдер қабылдауға олар рұқсат берілмейді.

8.2 Өңірлік даму және орталықсыздандыру жөнінде басқарудың республикалық органдарының міндеттері

Ел дамуының заманауи кезеңінде мемлекеттік басқару тиімділігін әрі қарай көтеру қажеттілігінен туындай отыра, биліктің барлық деңгейлері арасындағы аса нақты мәселелер, жергілікті мемлекеттік басқарудың кіші деңгейінде реформа жүргізу орталығын көшіру басым болып табылады.

Жергілікті мәндегі міндеттерді шешуде жоғары дербестікке биліктің аудандық, қалалық және ауылдық деңгейіне мұқтаж.

Әрі қарай жетілдіру мемлекеттік басқарудың әр түрлі деңгейлері, сондай-ақ, мемлекеттік басқару және жергілікті өзін – өзі басқару органдары арасындағы өзара қатынасты және үйлестіруді реттейтін заңнаманы қажет етеді.

Саяси жүйені демократизациялау, салық – бюджет жүйесін жетілдіру, мемлекеттік биліктің барлық деңгейінде олардың өкілеттіктері мен жауапкершіліктерін нақты бөлуде басқару әлеуетін дамыту елімізде нарықты дамыту, экономикалық көтерілу, еңбек және материалдық ресурстарды тиімді пайдалану, бюджеттік қаражат шығыстарының айқындылығын қамтамасыз ету үшін қолайлы климат құрудің маңызды міндеті болып табылады.

Көптеген елдерде орталық органдардан өкілеттіктерді биліктің жергілікті органына беру үрдісі байқалады, бұл бірінші кезекте, саясаткерлер мен мемлекеттік қызметшілерді қызмет алушылар – халыққа жақындату және осы қызметтерді тиімді ету. Орталықсыздандыру масштабы көптеген елдерде байқалады.

Орталықсыздандыру оның қаржылық және әкімшілік сипаттамасына және жергілікті әлеует құру элементтерінің сипатына байланысты жетістікке жетуі немесе сәтсіздікке ұшырауы мүмкін. Орталықтың ролі барлық осы элементтер үшін, орталықсыздандырудың барлық үрдісін әзірлеу және іске асыру үшін маңызды.

Сапаны басқару жүйесін жүргізусіз, үрдістер үшін стандарттарды нақтылаусыз (басқару, бақылау және жауапкершілік, персоналды дамыту және т.б.) және оларды орындауды бақылаусыз мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары жұмысының сапасын жақсарту мүмкін емес. Жергілікті жерлерде мемлекеттік басқару органдарының аса сипатты

кемшіліктері және кемшілікті әкімшілік мүмкіндіктер (басқарудың тиімді үрдістері, қызмет көрсетудің жетілдірілмеген сапасы, персоналды тиімсіз біліктілігін көтеру және ынталандыру).

Басқару үрдістерін жақсарту үшін мемлекеттік басқарудың әр түрлі деңгейлері үшін ерекшеленетін үрдістер стандарттарын анықтау қажет. Стандарттар алдын алу әрекеттеріне бағытталады, олардың мақсаты билік органдарының олардың пайда болғанына дейін қызметіндегі кез келген әлеуетті кемшіліктерін жою. Сапаны басқарудың біріктірілген стандартын әзірлеу және ендіру қажет, ол ISO 9000 стандартына және мемлекеттік басқарудың жергілікті органдарының жүйелі өзін-өзі бағалауды пайдалануда оңай және жеңіл болып табылатын Еуропалық Одақ елдерінде қолданылатын жалпы бағалау жүйесіне негізделеді.

Мемлекеттік басқарудың жергілікті органдары олардың деңгейіне қарамастан нақты клиенттерге қызмет көрсетудің нақты нәтижесіне бағытталуы керек. Сапа менеджменті жүйесін ендіру кез келген ұйымның әрібір қызметкеріне әрекет реттеуге, оларды нақты мақсаттарға бағындыруға, оларды бақылауға және бағалауға мүмкіндік береді. Тиісті елді мекендер халқының қажеттілігін қамтамасыз ету үшін нормалар мен нормативтер негізінде есептелген минимальды әлеуметтік кепілдемелер жинағын бекіту қажет.

Міндетті қызметтерді қаржыландыру мемлекеттік бюджеттің ағымдық шығыстары шегінде ел бойынша бірыңғай нормалар мен нормативтер негізінде іске асырылуы керек. Негізгі қызметтер ағымдық бағдарламалар, сонымен қатар, әлеуметтік сала мекемелері желілерінің нормативтерінен шыға отыра жаңа құрылысты қоса алғанда мемлекеттік мекемелердің (білім беру, денсаулық сақтау және т.б.) материалдық – техникалық базасын жақсартуға бағытталған даму бағдарламалары шегінде қаржыландырылуы тиіс.

Мемлекеттің бюджетаралық қатынастардың жаңа үлгісі бойынша практикалық жұмыс нәтижелерінің талдауы негізінде өз қызметін орындау құнының және тиімділігінің тұрақты талдауы, бағдарламалық және мақсатты бюджетті қалыптастыру, ағымдық бюджетке және даму бюджетіне бөлу қажет. Мемлекеттік органдар туралы халықтың білімін жақсарту үшін жыл сайын көпшілік тыңдаулар өткізген жөн, ол кері байланыс тиімділігіне қол жеткізуге, бюджетті дайындауды жақсартуға және халықтың мүддесіне ыңғайлы бола отыра қаражатты тиімді қолдануға мүмкіндік береді. Ол үшін мемлекеттік басқарудың барлық орталық және жергілікті органдары үшін міндетті «Жылдық көпшілік есептерді дайындау үдерістері туралы» нұсқаулықты бекіту қажет.

Жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы қызметтер мен өкілеттіктерді шектеу.

Ол үшін төтенше жағдайлар саласы, ауыл, орман және су шаруашылығы, қоршаған ортаны қорғау, индустрия, сәулет және құрылыс, көлік және коммуникациялар, монополияға қарсы саясат салаларында

жергілікті мемлекеттік басқару қызметтерін оңтайландыру; коммуналдық меншікті басқару қимасында жергілікті мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы қызметтер мен басымдықтарды нақты түрде шектеу қажет.

Жергілікті органдардың жауапкершілігін көтеру үшін білім беру қызметінің және білім берудің кейбір ұйымдарының аттестациясын лицензиялауды, медициналық, дәрігерлік қызметпен айналысуға лицензияны, нақты тауар нарығында алдағы (монопольді) жағдайдағы нарық субъектілерінің мемлекеттік тізілімдесінің жергілікті тарауын жүргізу, жол жүру қауіпсіздігі саласында кадрлар дайындау және әкімшілік полиция қызметін қамтамасыз ету, көлік және коммуникациялар саласындағы кейбір қызметтерді беру қажет.

Жоғарыда аталған іс-шараларды іске асыру мемлекеттік басқару қызметінің негіздеріне тиесілі, сондықтан, біріншіден, мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлері арасында ұйымдастыру – құқықтық өзара қатынастарды бірізділікпен және жүйелі түрде нақтылауды және орталық органдар тарапынан бақылауды қажет етеді.

Өңірлік деңгейде әлеуметтік – экономикалық дамудың тиісті жағдайларын құру үшін орталық органдар:

1. шикізатты терең өңдеуді ұйымдастыруда инвесторлар үшін ынталандырушы жағдай құру есебінен экономиканың құрылымын жетілдіру;

2. инфрақұрылымды (жол, көлік және коммуникациялар) белсенді дамытуды қамтамасыз ету;

3. индустриялық – инновациялық дамуыдың өңірлік бағдарламаларын әзірлеу, жаңа тұрғын үй саясатының міндеттерін шешу және тұрғын үй құрылысының өңірлік бағдарламаларын әзірлеу;

4. жаңа өндіріс құру үшін өңірге тікелей инвестициялар тарту, жаңа жұмыс орындарын құру, шағын бизнесті дамыту бойынша жұмысты жалғастыру;

5. кедейшілікті төмендету, шағын қалаларды даму жөніндегі өңірлік бағдарламаларды іске асыру бойынша өңірлік бағдарламаларды іске асыру жәрдемдесу және т.б.

Мемлекеттік басқару қызметтерін бір деңгейден екінші деңгейге беру кезең-кезеңмен өткізілуі, осы жағдай талдауымен сүйемелденуі, өзге елдердің тәжірибесін зерделеумен және есептеумен соңғы нәтижелер күтілетін мақсаттар мен міндеттерді анықтау қажет.

Соңғы үш жыл бойы аталған міндеттердің көбі оңтайлы түрде іске асырылды. Сонымен қатар, мемлекеттік басқарудың ауылдық, поселкелік, қалалық (аудандық мәндегі) деңгейлерін нығайту және институционалды қалыптасуы шаралары бойынша оларға бекітілген қызметтер тізбесін кеңейту, сондай-ақ, басқарудың осы деңгейлерін өзіндік бюджеттермен үйлестіру мәселесін қарастыру қажет.

Соңғы жылдар бойы болған нарықтық қалыптасулар нәтижесінде әлеуметтік сала бірнеше рет оңтайландырылды, жандандырылды, соңғы

нәтижесінде, әр өңірде қазіргі таңда халықтың нақты қажеттілігін ескермейтін әлеуметтік саланың мемлекеттік мекемелерінің әр түрлі желісінің болуына әкеліп соқты. Ағымдық жағдайды талдау негізінде осы факторларды ескеретін әлеуметтік сала объектілері желісінің нормативтері әзірленетін болады.

Өңірлерді дамыту бағдарламаларын қаржыландыруды қамтамасыз ету үшін трансферттер ұсыну мемлекеттік өңірлік саясат басымдықтары шегінде іске асырылатын болады. Еліміздің Конституциясы кепілдік беретін тегін медициналық көмек көлемін қаржылық айналдырудың қажетті деңгейіне қол жеткізумен, сондай-ақ, міндетті әлеуметтік және медициналық сақтандыру жүйесін енгізумен, 2016 жылдан бастап бюджетаралық трансферттердің орта мерзімді нормативтері 3 жылға бекітілетін болады.

Оның шығыс өкілеттіктерін таратудың жүйелігін қамтамасыз ету үшін оларға шығыс өкілеттіктерін кейіннен бекіту үшін басқару деңгейлері бойынша мемлекеттік органдар күзіретін ескеру қажет.

Мемлекеттік басқарудың төмен тұрғын деңгейлеріне қосымша қызметтерді берген жағдайда оларды іске асыру үшін қажетті тиісті қаржылық қаражатты беру қарастырылады.

Жергілікті мемлекеттік басқару органдары мемлекеттік биліктің жоғары тұрған органдары қабылдаған нормативтік – құқықтық актілерді қабылдау нәтижесінде туындаған жергілікті бюджеттердің жоспарланбаған шығыстарын өтеуге заңнамамен белгіленген құқыққы ие болуы қажет. Кірістердің жеке көздерін басқарудың әрбір деңгейіне заңнамалық тұрғыдан бекіту үшін бюджетаралық реттеу жүйесімен анықталуы қажет.

Жергілікті басқару және өзін – өзі басқару органдары экономикалық дамуды ынталандыру, жаңа жұмыс орындарын және жергілікті қоғам аумағында қолайлы инвестициялық ахуал құру үшін жеке сектор мен қоғамды тартуы қажет.

Жергілікті өзін – өзі басқару институттарын құру және дамыту үшін негізгі кедергі жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін – өзі басқару органдары арасындағы өкілеттіктерді нақты бөлмеуі болып табылады. Ол үшін мемлекеттік басқару органдары мен өзін – өзі басқару органдарының қызметтері мен өкілеттіктерінің мемлекеттік секторын құру ұсынылады. Осы жұмысты өткізу үшін негіз мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктерді бөлу, бюджетаралық қатынастар үлгісінде оны орта мерзімде кезеңге бекіту болуы мүмкін.

Жаңа, заңнамамен бекітілген қызметтер есебімен биліктің жергілікті органдарының қызметтері мен өкілеттіктерінің талдауын жүргізу және олардың негізінде тиісті шешім қабылдау қажет.

8.3 Орталық және жергілікті билік арасындағы өкілеттіктерді шектеудің тұжырымды үлгісі

Өткен жылдары жүргізілген реформалар нәтижесінде жалпы заманауи нарықтық экономика талаптарына бейімделген мемлекеттік басқару жүйесі құрылды, орталықтан өңірлерге қызметтер мен өкілеттіктерді беру үдерісін іске асырады. Алайда, Қазақстанда мемлекеттік басқарудың тиімді және оңтайлы құрылымын құру үрдісі әлі де толығымен аяқталған жоқ және уақыт талаптарына сай емес. Сондықтан, отандық экономикадағы қиын жағдайды және Қазақстаннан тікелей жақын сауда – қаржылық соғыстың ушығуын ескере отыра, еліміздің Президенті Н.Ә. Назарбаев 2014 жылғы 6 тамыздағы № 875 Жарлығымен ҚР Үкіметін таратты.

Осы Жарлыққа сәйкес Қазақстандағы министрліктер саны 17-ден 12-ге қысқарды.

Қаржы министрлігіне Экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігінен бюджеттік жоспарлау саласындағы қызметтер мен өкілеттіктер берілді.

Ауыл шаруашылығы министрлігі Қоршаған орта және су ресурстары министрлігінен балық шаруашылығын дамыту, су ресурстарын, ормандар, жануарлар әлемін басқару саласындағы мемлекеттік саясатты құру және іске асыру бойынша қызметтер мен өкілеттіктерді алды.

Ішкі істер министрлігіне өнеркәсіп қауіпсіздігі, мемлекеттік материалдық резервті құру және дамыту саласындағы қызметтер мен өкілеттіктерден басқа Төтенше жағдайлар министрлігінен қызметтер мен өкілеттіктер берілді.

Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігі оған экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігінен бюджеттік жоспарлау саласындағы қызметтер мен өкілеттіктерден басқа Өңірлік даму министрлігінен толық көлемде қызметтер мен өкілеттіктерді, ал мемлекеттік материалдық резервті қалыптастыру және дамыту саласында Төтенше жағдайлар министрлігінен (ТЖМ) берумен құрылды. Сондай-ақ, ведомствоға Статистика агенттігі, Табиғи монополияларды реттеу агенттігі, Бәсекелестікті қорғау агенттігі және Тұтынушылардың құқығын қорғау агенттігі енді.

Сондай-ақ, мәдениет және спорт министрлігі құрылды, оған Мәдениет министрлігінің, Дін істері агенттігінің, Дене тәрбиесі және агенттігінің қызметі мен өкілеттіктері, Байланыс және ақпарат министрлігінен мұрағат ісі және құжаттама өкілеттіктері берілді.

Инвестициялар және даму министрлігі оған электр энергетикасы, атом энергиясы саласындағы мемлекеттік саясатты құру және іске асыру саласындағы қызметтер мен өкілеттіктерден басқа Индустрия және жаңа технологиялар министрлігінің, мұрағат ісі және құжаттамалар саласындағы қызметтері мен өкілеттіктерінен басқа Байланыс және ақпарат агенттігінің, ТЖМ-нен өнеркәсіп қауіпсіздігі саласындағы, сондай-ақ, бұрынғы Көлік

және коммуникациялар (Көліккоммуникациялармині) және Ұлттық ғарыш агенттігінің (Қазғарыш) қызметтерін берумен құрылды.

Жаңа Энергетика министрлігіне Мұнай және газ министрлігінің, сондай-ақ, Индустрия және жаңа технологиялар министрлігінен (ИЖТМ) электр энергетикасы, атом энергиясы саласындағы мемлекеттік саясатты құру және іске асыру саласындағы, Қоршаған орта және су ресурстары министрлігінен (ҚОСРМ) табиғи ресурстарды тиімді пайдалануды қорғау, бақылау және қадағалау, қатты тұрмыстық қалдықтарды айналдыру, энергияның жаңартылған көздерін дамыту, «жасыл экономиканы» дамытудың мемлекеттік саясатын бақылау саласындағы мемлекеттік саясатты құру және іске асыру саласындағы қызметтер мен өкілеттіктер берілді.

ҚР Денсаулық сақтау және әлеуметтік даму министрлігі өзіне Денсаулық сақтау министрлігінің және Еңбек және әлеуметтік қорғау министрлігінің қызметтерін біріктірді.

Осылайша, 10 министрлік пен 8 агенттік, яғни, Экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігі (ЭБЖМ), Өңірлік даму министрлігі (Өңірлікдамумині), Мәдениет министрлігі (Мәдениетмині), Индустрия және жаңа технологиялар министрлігі (ИЖТМ), Көлік және коммуникациялар министрлігі (Көліккоммині), Мұнай және газ министрлігі (МГМ), Қоршаған орта және су ресурстары министрлігі (ҚОСРМ), Төтенше жағдайлар министрлігі (ТЖМ), Денсаулық сақтау министрлігі және Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі (ЕХӘҚМ), сондай-ақ, Табиғи монополияларды реттеу агенттігі (ТМРА), Бәсекелестікті қорғау агенттігі, Тұтынушылардың құқығын қорғау агенттігі, Дін істері агенттігі, Спорт және дене тәрбиесі істері агенттігі, Қазғарыш, Байланыс және ақпарат агенттігі таратылды.

Жоғарыда аталған барлық қайта құрылулар институционалды салаға тікелей қатысты, оған нарыққа қатысушылардың тәртібін анықтайтын, сондай-ақ, осы нормалар мен қағидаларды сақтауды камтамасыз ететін қолданыстағы тетіктер енеді.

Басқару құрылымының аса тиімдісі қайсысы деген басты сұраққа нақты бір уақыт өткеннен кейін ғана жауап бере аламыз. Алайда, бастысы, мемлекеттік басқару тиімділігі түсінігін түсініп алуымыз керек, себебі, мемлекеттік басқару тиімділігі түсінігінің бірыңғай ресми анықтамасы жоқ. Мемлекеттік басқару тиімділігін мемлекеттің азаматтардың мүдделерін және мемлекеттің өзінің мүдделерін қорғау жөніндегі мемлекеттік аппарат жұмысының нәтижесі ретінде түсіндіруге болады.

Мемлекеттік аппарат тиімділігі мемлекеттің табиғи ресурстарын тиімді пайдалану, ұлттық проблемаларды уақытында және дұрыс шешу, халықтың өмірлік деңгейін көтеруді анықтайды.

Мемлекеттік басқарудың оңтайлы тиімділігі қоғамның мемлекеттік аппараттың бақылауы жағдайында туындайтын болады.

Мемлекеттік басқару тиімділігінің мынадай негізгі критерийлері

әзірленді:

- мемлекет халқы өмірінің орташа ұзақтығы;
- ұлтаралық шарттардың барлық стандарттары есебімен бір адамға кірістер мен шығыстардың орта деңгейі;
- өңбек өнімділігінің орташа деңгейі;
- ішкі жалпы өнімнің (ЖӨӨ), ұлттық байлақ көрсеткіштерінің әлемдік көрсеткіштерге қатысты өзгеруі. БҰҰ мемлекеттік басқару тиімділігін бағалау бойынша әлемдік стандарттардың негізгі критерийлерінің тізбесін бекітті;
- әлемдік қоғам талаптарына сәйкес тәжірибелік мақсаттар, міндеттер;
- қоғамды басқарудың мемлекеттік органдары алдында қойылған мақсаттар мен кіші мақсаттар нәтижелері;
- қоғамдық қажеттіліктер мен мұқтаждықтарды қанағаттандыру бойынша мемлекеттік басқарудың мақсаттарын іске асыруға жұмсалған сомалық шығыстар;
- мемлекеттік басқарудың әлеуетті мүмкіндігі.

Мемлекеттік басқару тиімділігін есепті кезең уақытындағы әлеуметтік – экономикалық даму көрсеткіштерінің өзгеруі бойынша бағалауға болады. Өз кезегінде, мемлекеттік басқару тиімділігінің көрсеткіштері ҚР ұлттық байлығын пайдалануды, мемлекеттік басқарудың таңдалған стратегиясының дұрыстығына және нақтылығына баға беруі мүмкін

Мемлекеттік басқару тиімділігі көрсеткіштерінің деңгейі мемлекеттік биліктің және жергілікті өзін – өзі басқарудың кері байланысы жағдайына, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дайындық деңгейіне және өзге де факторларға тікелей байланысты. Қазіргі уақытта, Қазақстанда мемлекеттік билік тиімділігін жоғары деп айтуға болмайтын шығар, алайда, кейбір перспективалар бар, ол еліміз алдағы уақытта әлемдің аренада жетекші орындарын бірін иеленетіндігіне үміт береді, себебі, «Қазақстан - 2050» стратегиясында осылайша анықталған.

Сондықтан, 2014 жылдың 6 тамызында Үкіметтің кеңейтілген отырысында ҚР Президенті Үкіметті қайта құру бойынша шешім туралы айта отыра, ерекше түрде атап өтті:

«Бұл ретте тәртіп орнатқан жөн..., мен әліміздің дамыған отыз елінің қатарынан көріну үшін біз сол елдің басқару саласына жақын болуымыз керек деп есептеймін».

Үкіметтің жоғарыда аталған отырысына дейін елімізде 18 министрлік, 9 агенттік, 54 комитет және 270 департамент жұмыс істеді. Өте қысқа мерзімде үкімет құрылымында бес министрлік, 8 агенттік таратылды және комитеттер саны 41-ге дейін қысқарды. Министрліктерде неше департамент қалатындығы әлі нақты белгісіз.

Қазақстандық үкіметтің жаңа құрылымы бойынша Қазақстан биліктің атқарушы бұтағын оңтайландыру үрдісінде жоғары деңгейдегі дамып жатқан көршілес елдердің тәжірибесіне сүйенді деп айтуға болмайтын шығар. Алайда, осы тәжірибе қалайша аяқталатындығы қызықтырады,

Қазақстан Президент пен Үкімет басшысынан басқа барлығы 12 министрі басқаратын әлемнің бірегей елдерінің бірі бола алар ма екен, немесе ерте ме, кеш пе, бір ведомствода әр түрлі саланы біріктіру сәтті деп саналуы мүмкін.

Үкіметті қайта құру министрліктер санын қысқартумен ғана аяқталып жатқан жоқ.

Парламент қабылдаған және 2014 жылдың 29 қазанында еліміздің Президенті қол қойған «ҚР Конституциялық заңына өзгерістер енгізу туралы» ҚР Заңынан және «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы өкілеттіктердің аражігін ажырату мәселелері бойынша өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы» Заңынан байқауға болады, екі заң да мемлекеттік басқару деңгейлері арасындағы қызметтер мен өкілеттіктерді шектеуге, орталық, сондай-ақ, жергілікті атқарушы органдардың басшыларының жауапкершілігі мен өздігінен жұмыс істеуін көтеруге бағытталған.

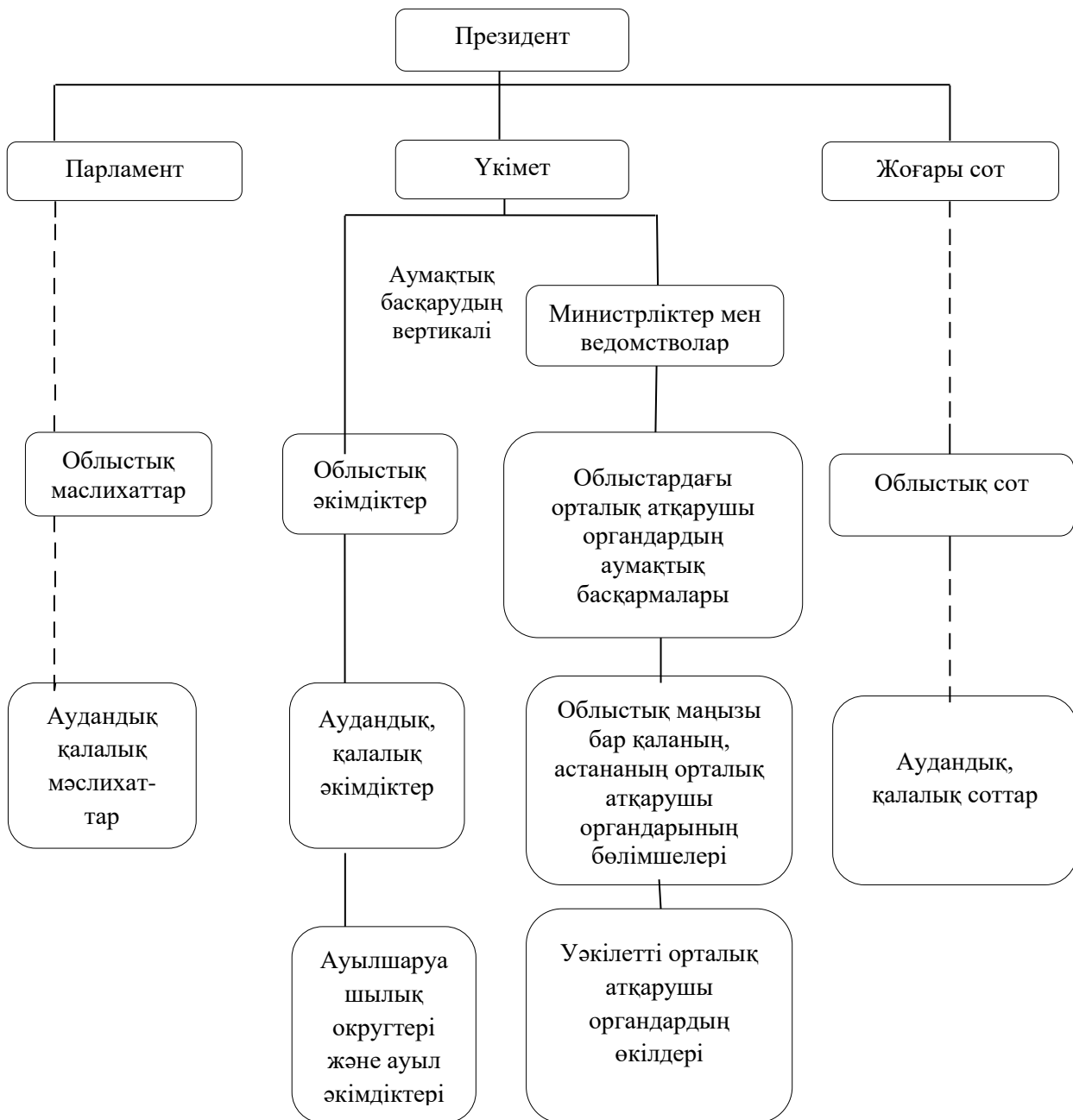
Жүргізілген реформалар түсінікті болуы үшін осыған дейін әрекет еткен мемлекеттік басқару кестесін қазіргімен салыстырайық.

Мемлекеттік басқарудың иерархиялық құрылымында ҚР-да осыған дейін мемлекеттік басқарудың екі вертикалы әрекет етті.

Бірінші вертикаль «функционалдық басқару» (салалық немесе салааралық), ол орталықтан (үкіметтен) үкіметке дейін немесе орталық атқарушы органның басқарудың төменгі деңгейіндегі өкілетті өкілдігіне дейінгі вертикальды бірлесе бағынушылығын болжайды.

Ал, «аумақтық» деп аталатын екінші вертикаль Үкіметтен әкімдіктерге әрекет етті, олар мәслихаттармен бірге жергілікті мемлекеттік басқаруды жүзеге асырды (1-сурет).

Алайда, енді Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқарудың жаңа деңгейлері пайда болуда. Екіншісі Үкіметтен төмен – бұл орталық атқарушы органдар және үшінші деңгей – орталық атқарушы органдардың ведомстволары (яғни Министрліктердің комитеттері болуы мүмкін) (2-сурет).



1-сурет – ҚР мемлекеттік басқаруының бұрынғы қолданылған үлгісі



2 сурет – ҚР-да жаңа мемлекеттік басқару үлгісі

Бұл басқару құрылымындағы өзгерістер «Үкімет туралы» конституциялық заңға енгізілген түзетулерден туындады, олардың негізінде Үкіметтің құзіреттілігі нақтыланады, ол стратегиялық мәселелерді шешуге, оның ішінде мемлекеттің әлеуметтік – экономикалық саясатының негізгі бағыттарын әзірлеуге, қорғаныс қабілеттілігіне, қауіпсіздікке, қоғамдық тәртіпті қамтамасыз етуге бағытталады.

Үкіметтің құрамына енбейтін министрліктер және орталық атқарушы органдарға стратегиялық, реттеуші, бақылау – тексеру міндеттерін орындау өкілеттіктері, стратегиялық жоспарлар мен бағдарламаларды іске асыру бекітіледі.

Министрліктердің ведомстволарына ведомствоның құзіретіне енетін мәселелер бойынша нормативтік құқықтық актілерді бекіту жөнiндегi iске асыру қызметтерiн жүзеге асыру бекітіледі.

Жеке алғанда, министрліктер мен ведомстволарға тиісті салада мемлекеттік саясатты іске асыру бойынша нормативтік құқықтық актілерді, оның ішінде ережелерді, нұсқауларды, реттемелерді, біліктілік талаптарын және өзгелерді бекіту, министрліктің өкілеттілігіне жататын мәселелер бойынша орталық және жергілікті атқарушы органдардың қызметін бақылау және қадағалауды іске асыру, мемлекеттік қызметтер стандарттарын әзірлеу және бекіту, мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларын бекіту бойынша өкілеттіктерді беру ұсынылады.

Осылайша, басқарудың екі вертикалінде орталық атқарушы органдар және олардың ведомстволары (Комитеттер) кіріктірілген.

Үкіметтің, Үкіметтің құрамына енбейтін министрліктердің, олардың ведомстволарының, орталық атқарушы органдардың құзіреттілігін нақтылау қимасында ҚР 15 кодексіне және 126 заңнамалық актісіне өзгерістер мен толықтырулар енгізілді.

Біріншіден. Үкіметтен орталық атқарушы органдарға 2442 қызметтің 1606 қызеті берілді.

Бұл шектеу жетекшілік ететін салада мемлекеттік саясатты қалыптастыруға және іске асыруға орталық мемлекеттік органдардың өкілеттіктерімен тиісінше жауапкершіліктерін, оның ішінде министрліктердің өкілеттіктерін кеңейту жолымен күшейте отыра, Үкіметтің жүктемесін азайтуға мүмкіндік береді:

- тиісті саланың мемлекеттік саясатын іске асыру бойынша нормативтік құқықтық актілерді, оның ішінде ережелерді, нұсқауларды, реттемелерді, біліктілік талаптарын бекіту және т.б.;

- министрліктердің құзіретіне жататын мәселелер бойынша орталық және жергілікті атқарушы органдардың қызметін бақылауды және қадағалауды іске асыру;

- мемлекеттік қызмет көрсетулер стандарттарын әзірлеу және бекіту, мемлекеттік органдардың стратегиялық жоспарларын бекіту.

Осылайша, әлеуметтік салада министрліктердің деңгейіне Үкіметтің 3 кодекс пен 18 заңнамалық актіге өзгерістер енгізу жолымен әр түрлі

ережелерді, қағидаларды, талаптарды, нысандарды бекіту бойынша 98 қызмет берілді. Мысалы: спорт федерацияларын аккредиттеу ережесін, тарих және мәдениет ескерткіштерін қорғау және ұстау ережелерін, клиникалық базалардың тізбесін, біліктілік медициналық көмек түрлері мен көлемдерін және т.б. бекіту.

Ауыл шаруашылығы саласында – 227 қызмет (2 заңмен 15 заң өзгереді). Мысалы: астықты сақтау ережесін бекіту, электронды астық жазбалары жүйесін пайдалану тәртібін анықтау, ветеринарлық төлқұжат нысанын, ветеринар дәрігерлерді аттестаттау тәртібін, сақтау және өңдеу шарттарының үлгілік нысандарын бекіту.

Көлік, байланыс және коммуникациялар саласында Үкіметтен Министрлікке 225 қызмет беріледі. Мысалы: магистральды теміржол желісін пайдалану ережесін бекіту, жолаушыларды, багажды, жүкті тасымалдау тәртібін анықтау; автомобиль көлігі саласындағы техникалық реттемелерді, байланыс қызметін көрсету ережесін бекіту.

Энергетика саласында электрмен жабдықтаудың үлгілік шарттарын, энергетикалық сараптама жүргізу қағидасын, электр энергетикасы саласында техникалық реттемелерді бекіту тәрізді 83 қызмет берілді.

Екіншіден. Жергілікті атқарушы органдарға орталық атқарушы органдардың 261 қызметі берілді.

Сонымен, құрылыс, тұрғын үй – коммуналдық шаруашылық жер ресурстарын басқару саласында биліктің жергілікті органдарына сәулет, қала құрылысы және құрылыс саласындағы лицензиялау, аттестаттау және бақылау жөніндегі, сондай-ақ, жер ресурстарын басқару саласын бақылау жөніндегі қызметтер берілді.

Жергілікті атқарушы органдарға қызметтерді беру есебімен Ұлттық экономика министрлігінің тиісті органында сәулет, қала құрылысы және құрылыс, жер ресурстарын басқару саласындағы жергілікті атқарушы органдардың қызметіне бақылау жасау қызметі сақталып қалып отыр.

Сонымен бірге, аумақтық жер инспекциялары және сәулет – құрылыс бақылау (МСҚБ) департаменттері жергілікті атқарушы органдарға 515 бірлік көлеміндегі штат санын және Комитеттің орталық аппаратына 54 бірлік берумен таратылды.

Ауыл шаруашылығы саласында жергілікті атқарушы органдарға өсімдік шаруашылығындағы сақтандыру және бақылау, мақта және бидай өнімін дамыту, биоотын өндірісін дамыту саласындағы мемлекеттік саясатты іске асыру қызметтері жергілікті атқарушы органдарға Мемлекеттік инспекция комитетінің аумақтық бөлімшелерінен жергілікті атқарушы органдарға аграрлық кешенге 110 бірлікті берумен қызметтер берілді.

Сонымен бірге, АӨК-дегі Мемлекеттік инспекция комитетінде аталған салалардағы жергілікті атқарушы органдардың қызметін бақылау, сондай-ақ, өсімдіктерді өсіру үшін препараттарды орталықтандырып сатып алу сақталады. Ауыл шаруашылығы министрлігінен жергілікті атқарушы

органдарға Ветеринарлық бақылау және қадағалау комитетінің аумақтық бөлімшелерінен 1097 бірлікті берумен ветеринария, тамақ өнімі қауіпсіздігі саласындағы бақылау – қадағалау функцияларын іске асыру бойынша қызметтер берілді.

Ветеринарлық бақылау және қадағалау комитетінде тамақ өнімдері қауіпсіздігі және ветеринария саласындағы жергілікті атқарушы органдардың қызметін бақылау, ветеринарлық препараттарды орталықтандырылып сатып алу, эпизооткалық іс-шаралар жүргізу бойынша қызметтер қалып отыр.

Энергетика саласында жергілікті атқарушы органдарға атом энергетикалық бақылау және қадағалау комитетінің тұтынушылардың жылу пайдаланушы құрылғыларын пайдалану және техникалық жағдайын бақылауды, жылу желілері бойынша жөндеу – қалпына келтіру жұмыстарын іске асыру, күзгі – қысқы кезеңде жұмыс істеуін бақылау қызметтері берілді.

Азаматтық хал актілерін (АХАЖ) тіркеу саласында жергілікті атқарушы органға аумақтық әділет органдарының штат санын берумен азаматтық хал актілерін тіркеу мәселесі жөніндегі Әділет министрлігінің аумақтық департаменттерінің қызметі беріледі.

Әділет министрлігінде мемлекеттік саясатты реформалау және нормативтік – құқықтық және әдістемелік қамтамасыз ету қызметтері, азаматтық хал актілерін тіркеу саласын бақылау сақталады.

Сондай-ақ, қабылданған заңмен табиғи монополиялар, экология, ауыл шаруашылығы және жануарлар әлемі, көлік, энергетика, туризм, білім беру, денсаулық сақтау саласындағы жеке мемлекеттік қызметтер берілді.

Сонымен бірге, Үкімет барлық қызметтер қолданыстағы заңнамаға сәйкес бюджетпен және штат санымен қамтамасыз етілетіндігін айтты.

Үшінші. Жергілікті атқарушы орган деңгейлері арасында облыстық деңгейден аудандық деңгейге жеке елді мекендерде тұратын балаларды жалпы білім беру мектебіне тасымалдау кестесін және тәртібін бекіту, аудандық және қалалық мамандандырылмаған балалар – жасөспірімдер мектептерінің қызметін қамтамасыз ету және т.б. тәрізді 14 қызмет берілді.

Осылайша, жоғарыда аталған заңдарды қабылдау «жинақы» үкіметті құруға, өзіндік жекешелікті және орталық және жергілікті атқарушы органдардың жауапкершілігіне, құжатайналымын оңтайландыруға, тұтынушыларға мемлекеттік қызметтер көрсетуді жақындатуға мүмкіндік береді.

Үкіметті соңғы қайта құрудың ерекшелігі ол жүйелі сипатқа ие. Егер осы уақытқа дейін жақсы өтсе және тек қана бір – екі министрлікке қатысты болса, ал қазір олар барлық басқару вертикальдарына қатысты.

Сонымен бірге, біріктірілген мемлекеттік органдар өз орындарында қалды, қайта құру нәтижесінде қосымша операциялық проблемалар туындауы мүмкін.

Бақылау сұрақтары:

1. Қазақстанның мемлекеттілігінің құрылуында өңірлендіру және орталықтандыру диалектикасы.
2. ҚР әлеуметтік – экономикалық және саяси дамуының стратегиялық міндеттерін анықтауда жалпы мемлекеттік мүдделер басымдығы.
3. Өңірлік даму саласында басқарудың республикалық органдарының міндеттері.
4. Өңірлердің құқығы. Аумақтық басқарудың жергілікті органдары шешетін міндеттері.
5. Орталық және жергілікті биліктің өкілеттіктерін шектеудің тұжырымды үлгісі.
6. Жауапкершілікті бөлу.
7. Жауапкершілік қоғамдық қатынас ретінде.
8. Жауапкершілікке өкілеттік беру.
9. ҚР-да мемлекеттік басқарудың заманауи құрылымы негізінде биліктің орталық және жергілікті органдары арасында қызметтер мен өкілеттіктерді шектеу.

9 тарау. Аумақтарды әлеуметтік-экономикалық дамытудағы орталық және жергілікті басқару органдарының өзара әрекеттері

9.1. Әкімдіктер Қазақстан Республикасындағы жергілікті биліктің атқарушы органдары ретінде

9.2. Мәслихаттар қызметін жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары ретінде жүзеге асыру формалары

9.3. Мәслихат депутаттарының құқықтары және міндеттері, депутаттық комиссиялар және бірлестіктер

9.1. Әкімдіктер Қазақстан Республикасындағы жергілікті биліктің атқарушы органдары ретінде

Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өкілетті органдар мен жергілікті атқарушы органдардан тұрады. Ол мемлекеттің құрама бөлігі болып табылады және республика үшін мемлекеттік қызмет қағидаттарымен бірыңғай болып табылады. Демек, жергілікті мемлекеттік басқару мемлекеттік биліктен туындап отыр. Бұл жергілікті мемлекеттік басқарудың жергілікті ерекшелікті мүлдем ескермейтінін және жергілікті проблемаларды шешпейтінін білдіреді.

Қазақстан Республикасының жергілікті мемлекеттік басқаруы мемлекет тетігінің ерекше бөлігі болып табылады және нақты дербестікке ие. Жергілікті атқарушы органдар – әкімдіктер атқарушы органдар бірыңғай жүйесінің құрама бөлігі болып табылады және оларды ұйымдастыру және қызметі жоғары тұрған атқарушы органдарға, сондай-ақ Қазақстан Республикасының Президентіне байланысты және оларға тәуелді. Демек, жергілікті атқарушы органдар өз қызметін Конституция және заңнама негізінде ғана емес, сондай-ақ Президент, Үкімет және жоғары тұрған атқарушы органдар актілерін орындау үшін жүзеге асырады.

Мемлекеттік басқарудың атқарушы органдары үшін тағы бір ортақ ерекшелігін атап көрсету қажет: олар өздеріне құзырет белгілей алмайды. Конституцияда көрсетілгендей, жергілікті атқарушы органдардың құзыреті, оларды ұйымдастыру және қызмет ету тәртібі заңмен белгіленеді. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті басқару туралы» Заң 2001 жылы 23 қаңтарда қабылданды. Ал 2009 жылдың 9 ақпанында оған түзетулер енгізілді және ол «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Қазақстан Республикасының Заңы болып аталды.

Бұл заңда алғаш рет Қазақстан Республикасына жергілікті мемлекеттік басқаруға анықтама берілді. Жергілікті мемлекеттік басқару жергілікті өкілетті және атқарушы органдар тиісті аумақтағы мемлекеттік саясатты, көрсетілген заңда және басқа да заңнама актілерінде белгіленген құзырет шегінде оны дамытуды жүргізу мақсатында жүзеге асыратын қызмет,

сондай-ақ тиісті аумақтағы істердің жай-күйіне жауапты болып табылады. Бұл заңда сондай-ақ әкімдер мен әкімдіктер қызметінің жасалуы, құзыреті және ұйымдастыру тәртібі сипатталады.

Әкімдіктердің мынадай бөлімдері құрылады: 1) облыстық, республикалық маңыздағы қала, астана; 2) аудандық (облыстық маңыздағы қалалар); 3) республикалық маңыздағы қаладағы (астанадағы) аудандық, қалалық аудандық маңыздағы, кенттік, ауылдық (селолық); округтік әкімдіктер құрылмайды. Облыстық (Алматы қаласы, астана), аудандық (облыстық маңыздағы қалалар), әкімдіктер Қазақстан Республикасы атқарушы органдарының бірыңғай жүйесіне кірмейді. Республикалық маңыздағы қаладағы (астанадағы) аудандық әкімдіктер, сондай-ақ ауылдық округтегі, кенттерде әкімдіктер құрылмағандықтан, олар тиісті атқарушы органдардың бөлігі болып табылады. Облыстық (Алматы қаласы, астанадағы), аудандық (облыстық маңыздағы қалалар) әкімдіктердің бір ортақ міндеті бар – тиісті аумақтың мүддесі мен даму қажеттілігін ұштастыра отырып, атқарушы биліктің жалпы мемлекеттік саясатын жүргізуді қамтамасыз етеді.

Үш деңгейдегі – облыстық, аудандық және ауылдық әкімдер мен әкімдіктердің құрылымын және құрылуы мен құзыреті мәселелерін жеке қарастырайық. Облыстық (Алматы қаласының, астана) әкімдікті Облыс (Алматы қаласының, астана) әкімі басқарады.

Облыс әкімі (Алматы қаласының, астана) әкімдікті өзінің орынбасарларымен, әкім аппараты басшысымен, атқарушы органдардың бірінші басшыларымен қалыптастырады. Облыс (Алматы қаласының, астана) әкімдігінің жеке құрамына мәслихат келісім береді, ол тиісті шешім қабылдайды. Облыс (Алматы қаласының, астана) әкімдігінің отырысын әзірлеу және өткізу және шешім қабылдау тәртібі Үкімет бекітетін үлгілік регламент негізінде әзірленетін регламентпен айқындалады. Алқалық сипатқа негізделгенде, заң облыстық (Алматы қаласының, астана) әкімдігінің құзыретін айқындайды. Облыстық (Алматы қаласының, астана) құзыреттері мынадай бағыттарда болады: ұйымдастыру-шаруашылық; басқарушылық; реттеуші; үйлестірушілік және консультативтік.

Ұйымдастырушылық-шаруашылыққа, атап айтқанда мынадай өкілеттіктер жатады: облыстың (Алматы қаласының, астана) аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, облыстық (Алматы қаласының, астана) бюджетті әзірлеу, облыс (Алматы қаласының, астана) аумағындағы кәсіпкерлік қызметті, инвестициялық климатты дамыту үшін жағдайлар жасау, облыстың (Алматы қаласының, астана) аумағындағы су құбырларын, тазалау құрылғыларын, электр беру желілерін, басқа да инфрақұрылым объектілерін салу және пайдалануды ұйымдастыру, қоғамдық тәртіпті сақтау және қауіпсіздікті қамтамасыз етуді ұйымдастыру және т.б.

Басқарушылыққа, атап айтқанда, мынадай өкілеттіктерді жатқызуға болады: аграрлық сектордың тиімді және сапалы жұмыс істеуін қамтамасыз

ету; облыстық (Алматы қаласының, астана) маңыздағы жолдарды тиімді пайдалану және күтіп-ұстауды қамтамасыз ету; мемлекеттік стандарттардың сақталуын қамтамасыз ету; азаматтардың кепілдендірілген медициналық қызмет көрсету құқықтарын, тегін білім алу құқықтарын іске асыруларын қамтамасыз ету; облыстық (Алматы қаласының, астана) коммуналдық меншікті басқару, оны қорғау жөніндегі шараларды жүзеге асыру, мемлекеттік кәсіпорындар мен мекемелерді құру. Облыс (Алматы қаласының, астана) заңы бойынша әкімдік заңды тұлға болып табылмайды. Бұл, бірақ, әкімдіктің шаруашылық субъектілерімен мүліктік, шаруашылық қатынастарға түсе алмайтынын білдірмейді. Заңның 24-бабының 6-тармақшасында облыстық (Алматы қаласының, астана) әкімдіктің облыстық (Алматы қаласының, астана) коммуналдық меншік объектілерін және әлеуметтік-мәдени мақсаттағы объектілерді салу бойынша тапсырысшы болатындығы жазылған. Демек, облыстық (Алматы қаласының, астана) шаруашылық істермен айналысады, шаруашылық қатынастағы субъект, яғни белгіленген жағдайларда заңды тұлға ретінде шығады.

Реттеушіге заңнамаға сәйкес жер қатынастарын реттеуді жүзеге асыру жатады: әкімдік нормативтік қаулы қабылдайды.

Облыстық (Алматы қаласының, астана) әкімдік аудандық әкімдіктердің, олардың құзыреттеріне жататын мәселелер жөніндегі жұмыстарды, сондай-ақ халықтың әлеуметтік әлсіз топтарына қайырымдылық және әлеуметтік көмек көрсету жөніндегі жұмыстарды үйлестіреді.

Соңында, облыстық (Алматы қаласының, астана) әкімдік консультативтік жұмысты жүзеге асырады, ол үшін ведомствоаралық сипаттағы мәселелер бойынша консультативтік-мәжіліс органдары құрылады.

Облыстық (Алматы қаласының, астана) мәслихат органы болып табылмайды, дегенмен де айтарлықтай дәрежеде соңғысына тәуелді. Облыстық (Алматы қаласының, астана) әкімдік облыс (Алматы қаласының, астана) мәслихатының алдында өзіне жүктелген міндеттерді іске асыруға жауапты. Заңның бұл ережесі өтеқарапайым: алқалық атқарушы орган өкілетті орган алдында жоспардың орындалуы үшін ғана емес, өз құзыретіне сәйкес барлық өз қызметі үшін де жауапты. Бірақ, бұл оң норма соңына дейін ашылмаған және әзірленбеген. Атап көрсетілгендей, заң әкімдіктің барлығын емес, жеке мемлекеттік қызметшілердің жауапкершілік нысанын да қарастырады. Заңда жалпы әкімдіктің жауапкершілігі туралы айтылғандықтан, сондай жауапкершілік нысанын анықтауға болар еді.

Облыс әкім. Облыстардың (Алматы қаласының, астананың) әкімдерін Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес Премьер-Министрдің ұсынымы және тиісті мәслихаттың келісімі бойынша Президент лауазымға тағайындайды (87-бап).

Облыс (Алматы қаласының, астананың) әкіміне бірнеше түрге бөлуге болатын өкілеттерге берілген.

1. Өкілдік өкілеттіктер. Облыс (Алматы қаласының, астананың) әкімі мемлекеттік органдармен, ұйымдармен мен азаматтармен өзара қарым-қатынастарда облыс (Алматы қаласының, астананың) мүддесін білдіреді. Әкім өз құзыретін жүзеге асыру үдерісінде парламент пен сот органдарынан басқа Үкіметтен, орталық атқарушы органдардан бастап төмен тұрған атқарушы органдарға дейінгі барлық органдармен өзара қарым-қатынасқа түседі. Әкім мемлекеттік сияқты, мемлекеттік емес ұйымдармен де өзара қарым-қатынаста облыстың мүддесін білдіреді.

2. Бақылау өкілеттіктері. Орталық атқарушы органдардың аумақтық бөлімшелері әкімдіктің аумағы шегінде табылады. Облыс әкімдігіне олардың қалай жұмыс жасайтыны, өзінің міндеттерін орындауы, нормативтік құқықтық актілер талаптарын орындауына бейжай қарай алмайды. Сондықтан да облыс (Алматы қаласының, астананың) әкіміне орталық атқарушы органдардың басшыларына соңғы заңдарды, Президент және Үкімет актілерін, облыс әкімдері мен әкімдіктерінің өздерінің актілерін орындауға қатысты бөлігінде олардың аумақтық бөлімшелерінің қызметі туралы ұсыным енгізуге құқық берілген.

3. Кадрлық өкілеттіктер. Облыс әкімі мынадай лауазымды тұлғаларды қызметке тағайындайды және қызметінен босатады: 1) облыс (Алматы қаласының, астананың) әкімінің орынбасарларын уәкілетті жоғары тұрған мемлекеттік органдардың келісімі бойынша; орынбасарлардың шекті санын Үкімет белгілейді; 2) облыс (Алматы қаласының, астананың) әкімі аппаратының басшысын және оның құрылымдық бөлімшелерінің басшыларын; 3) заңнамада белгіленген тәртіппен нысанды киім киіп жүру құқығы берілген және әскери немесе өзге арнаулы атақ берілетін басшыларды қоспағанда, облыстың бюджетінен қаржыландырылатын атқарушы органдар басшыларын.

4. Тәртіптік өкілеттіктер. Облыс әкімі облыстық (Алматы қаласының, астананың) бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдар басшыларына, сондай-ақ аудандар (облыстық маңызы бас қалалар, Алматы қаласы және астанадағы аудандардың) әкімдеріне тәртіптік жауапкершілік шараларын қолдану мәселелерін шешеді.

5. Үйлестірушілік өкілеттіктер. Облыс әкімі аудандық (облыстық маңызы бар қалалардың) әкімдіктері мен әкімдерінің жұмыстарын үйлестіруде. Алматы қаласының және Астана қаласының әкімдері осы қалаларда аудандық әкімдіктер мен әкімдерінің жұмыстарын үйлестіреді.

6. Жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен байланыс жасау жөніндегі өкілеттіктер. Облыс (Алматы қаласы, астана) әкімі жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-әрекет етеді, жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметіне көмектеседі және қолдайды. Заң облыс әкімінің жергілікті өзін-өзі басқару органдарына қатысты белгілі бір

өкілеттіктер бергендіктен, ол олардың қызметін үйлестіруге және бақылауға алуға құқылы.

7. Басқарушылық (әкімшілік) өкілеттіктер. Облыс әкімі өз құзыреті шегінде әскери міндеттілік және әскери қызмет, жұмылдыру дайындығы мен жұмылдыру мәселелері жөніндегі, азаматтық қорғаныс, жұмылдыру дайындығы және жұмылдыру мәселелері бойынша заңнаманың орындалуын ұйымдастырады және қамтамасыз етеді; кәсіпорындарды, кен орындарын және мемлекеттік меншіктің басқа да объектілерін жекешелендіру, жалға беру, сату мәселелері бойынша Қазақстан Республикасының уәкілетті мемлекеттік органымен тең дәрежеде келісім-шарттарға қол қоюға, сондай-ақ олардың орындалуын бақылауға қатысады; заңнамада белгіленген жағдайларда кәсіпкерлік қызметін лицензиялауды жүзеге асырады.

Облыс әкімінің көрсетілген өкілеттіктері толық болып табылмайды. Заң оған басқа да өкілеттіктер беруі мүмкін. Облыс әкімі өзінің өкілеттігін өзі жүзеге асырады. Ол төменгі тұрған әкімдерге жеке өкілеттіктерді жүзеге асыруды беруге құқылы. Бұл облыс әкімінің төменгі тұрған әкімдерге барлық өкілеттіктерді бермеуге құқылы, бұның қисыны бар. Бірақ облыс әкімінің төменгі тұрған әкімдерге қандай өкілеттіктер бере алатындығын заң нақты белгілемейді.

Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдіктер. Аудандық (облыстық маңыздағы қалалар) әкімдіктер Қазақстан Республикасы атқарушы органдарының біртұтас жүйесінің бір бөлігі болып табылады, әкімдік аумағындағы атқарушы биліктің жалпымемлекеттік саясатын тиісті аумақты дамыту мүдделерімен және қажеттілігімен үйлестіре жүргізуді қамтамасыз етуге тиісті. Аудандық әкімдікті ауданның әкімі басқарады. Қалалық әкім тиісті әкімдікті әкімінің орынбасарларынан, әкім аппаратының басшысынан, тиісті атқарушы органдардың бірінші басшыларынан құрады. Әкімдік мүшелері облыстық бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдардың аумақтық бөлімшелерінің бірінші басшылары да бола алады. Әкімдіктің дербес құрамы аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) мәслихат сессиясының шешімімен келісіледі, келісім формалды болуға тиіс емес, өйткені бұндай тәртіп әкімдіктің құрамын дұрыс іріктеуде әкімнің ғана емес мәслихаттың да жауапкершілігін арттыру үшін белгіленген.

Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдік алқалы орган болып табылады, демек мәселелер оны мүшелерінің қатысуымен талданады, шешім алқа қабылдайды. Әкімдіктің отырыстарын әзірлеу мен өткізу, сондай-ақ олардың шешім қабылдау тәртібі Үкіметтің бекіткен үлгілік регламентінің негізінде әкімдіктің регламентінде белгіленеді. Аудандық (облыстық маңызы бар қалалық) әкімдіктің құзыретіне мыналарды топтастыруға болады: 1) ұйымдастырушылық-шаруашылық; 2) реттеуші; 3) әлеуметтік; 4) заңдылықты қамтамасыз ету.

Ұйымдастырушылық-шаруашылыққа мынадай өкілеттіктерді жатқызуға болады: ауданның дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, аудандық бюджетті әзірлеу, олардың орындалуын қамтамасыз ету, коммуналдық меншікті басқару, оны сақтау жөніндегі шараларды жүзеге асыру, аудан аумағындағы кәсіпкерлік қызмет және инвестициялық климатты дамыту үшін жағдайлар жасау, аграрлық сектордың оңтайлы және тиімді жұмыс істеуін қамтамасыз ету, кенттер мен ауылдарды салудың бас жоспарларын әзірлеу, су құбырларын, тазалау құрылғыларын, электр беру желілерін салу және пайдалануды ұйымдастыру.

Реттеуші өкілеттікке құзыреті шегінде жер қатынастарын реттеу жатады.

Әлеуметтікке оның жүргізуіндегі тұрғын үй қорын бөлу жатады; халықты жұмыспен қамту және кедейлікке қарсы күрес бағдарламасын іске асыруға қатысу; халықты әлеуметтік қорғау, ана мен баланы қорғау мәселелерін шешеді; халықтың әлеуметтік жағынан дәрменсіз топтарына атаулы көмек көрсетеді, оларға қайырымдылық көмек көрсетуді үйлестіреді.

Заңдылықты қамтамасыз ету өкілеттігіне азаматтардың, ұйымдардың Конституция нормаларын, заңдарды, Президент және Үкіметтің актілерін, орталық және жергілікті мемлекеттік органдардың нормативтік құқықтық актілерін орындауына көмек көрсету; әскери тіркелу мен әскери қызметке шақыру жөніндегі іс-шаралардың ұйымдастырылуын қамтамасыз етеді.

Аудандық (облыстық маңыздағы қалалар) әкімдік өзіне жүктелген өкілеттіктерді іске асыруда аудандық мәслихат алдында жауапты болады. Бұл ереже үлкен маңызға ие, мәслихаттың өкілдік орган ретінде жауапкершілігі мен беделін арттыруға бағытталған.

Аудан (облыстық маңыздағы қалалар) әкімі. «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда аудан (облыстық маңыздағы қалалар) әкімі қызметке Қазақстан Республикасы Президенті айқындайтын тәртіпте тағайындалады немесе сайланады деп жазылған. Бұл жерде Конституцияның 87-бабының 4-тармағының ережесімен нақтыланған, онда облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың және астананың әкімдерінен басқа әкімшілік-аумақтық бірлігі әкімдері Президент айқындайтын тәртіпте қызметке тағайындалады немесе сайланады. Әзірше аудан (облыстық маңыздағы қалалар) әкімдері Президент айқындайтын тәртіпте қызметке тағайындалады, қызметінен босатылады және өз өкілеттігін тоқтатады.

Әкімнің өкілеттігі мынадай жағдайларда мерзімінен бұрын тоқтатылады:

1) ол әкім болып табылатын тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністен тысқары жерге тұрақты тұруға кетсе;

2) ол қайтыс болған, оны хабар-ошарсыз кеткен деп тану туралы сот шешімі заңды күшіне енген;

3) оған қатысты заңды күші бар соттың айыптау үкімі заңды күшіне енсе;

4) ол Қазақстан Республикасының азаматтығынан тоқтатылса;

5) оның өлімі;

6) орнынан түсу туралы жеке өтінішіне байланысты.

Әкім атқаратын қызметінен мынадай жағдайларда мерзімінен бұрын босатылады:

1) егер әкім өз қызметінде Конституцияны, заңдарды, Президент пен Үкіметтің актілерін жүйелі түрде бұзса. Бірақ «Ереже» «жүйелі бұзушылық» болып түсінік бермейді. «Жүйелі бұзушылықтар» кемінде екі бұзушылық болып есептеледі;

2) егер әкім өз міндеттерін тиісінше орындамаса. «Тиісінше орындамаған» деген түсінік те түсіндіруге жатады;

3) егер әкім күнтізбелік жыл ішінде үш ай қатарынан немесе алты ай қатарынан еңбекке жарамсыз болып табылса. Әкімді атқаратын қызметінен көрсетілген үш негіздеме бойынша мерзімінен бұрын босату үшін тиісті аудандық (қалалық) мәслихат депутаттарының жалпы санының көпшілігі келісім беруі қажет. Егер мәслихат әкімді атқаратын қызметінен босатуға келісім бермесе, бұл мәселе 6 ай өткен соң қайта қойылады.

Заң әкімнің құзыретін белгілейді, оған мынадай өкілеттіктер кіреді:

1. *Өкілдік өкілеттіктер.* Әкім мемлекеттік органдар, ұйымдар және азаматтармен өзара қарым-қатынаста тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктің мүддесін білдіреді.

2. *Бақылау өкілеттіктері.* Аудан (облыстық маңыздағы қалалар) әкімі облыс әкіміне облыстық бюджеттен қаржыландырылатын орталық атқарушы органның аумақтық бөлімшесінің қызметі туралы, атап айтқанда олардың Конституцияны, заңдарды, Президент пен Үкіметтің актілерін орындауы туралы ұсыным енгізеді.

3. *Құқықтық тәртіп және заңдылықты қамтамасыз ету аумағындағы өкілеттіктер.* Әкім азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау жөніндегі шараларды қабылдайды, бюджетке салықтар және басқа да міндетті төлемдер жинауға көмектеседі, жалпыға бірдей әскері міндет және әскери қызмет, жұмылдыру дайындығы және жұмылдыру мәселелері жөніндегі заңнамалардың орындалуын ұйымдастырады және қамтамасыз етеді.

4. *Әлеуметтік өкілеттіктер.* Әкім мектепке дейінгі, бастауыш, орта, орта кәсіби білім беру, әлеуметтік-мәдени саладағы мекемелерді бекітуді материалдық-техникалық қамтамасыз етуге көмек көрсетеді.

5. *Кадрлық өкілеттіктер.* Әкім мынадай лауазымды тұлғаларды қызметке тағайындайды және қызметінен босатады: жоғары тұрған мемлекеттік органдардың келісімі бойынша, шекті санын Үкімет белгілейтін орынбасарларды; әкім аппаратының басшысын және оның

құрылымдық бөлімшелерінің басшыларын қызметке тағайындайды және қызметінен босатады.

Аудан (облыстық маңыздағы қалалар) әкімінің көрсетілген өкілеттіктері толық болып табылмайды. Әкімнің басқаруына заң басқа да мәселелерді шешуге өкілеттіктер береді. Аудан (облыстық маңыздағы қалалар) әкімі төменгі тұрған әкімдерге жеке өкілеттіктерді жүзеге асыруды беруге құқылы. Әкім өз құзыреті мәселелері бойынша және аудандық (облыстық маңыздағы қалалар) әкімдіктерінің құзыретіне жататын мәселелер бойынша Президент, Үкіметі және облыс әкімі алдында жауапкершілікте болады.

Ауылдық округтер әкімдері. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заң жергілікті атқарушы органдардың төменгі топтарының мәртебесін белгілеген. Олар республикалық маңыздағы қалалар (астана), аудандық маңызы бар қала, кенттер, ауылдар (селолар), ауылдық (селолық) округтердегі әкімдер болып табылады. Бұл топтарда әкімдік құрылмайды, әкімдер тағайындалады немесе сайланады. Заң осы барлық әкімдер үшін ортақ құзырет қарастырады. Олар мынадай өкілеттіктерге ие: 1) құқықтық тәртіп пен заңдылықты қамтамасыз ету; 2) ұйымдастыру-шаруашылық; 3) әлеуметтік-мәдени. Оларға жүктелген өкілеттіктерді іске асыру үшін олар жоғары тұрған әкімдер, аудандық (қалалық), республикалық маңызы бар қалалар, астана әкімдерінің, мәслихаттың алдында жауапты болады.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда әкімдердің жауапкершіліктері туралы жалпы нысанда жазылған. «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңға сәйкес мемлекеттік қызметшілер екі топқа бөлінген: саяси мемлекеттік қызметшілер, олар А және В корпусына бөлінеді. Тізілімге сәйкес саяси мемлекеттік қызметшілерге сәйкес облыстық орталық болып табылатын облыстарды, астананың және республикалық маңызы бар қалалардың әкімдері, олардың бірінші орынбасарлары және орынбасарлары; қала әкімдері жатады. Қалған әкімдер мен олардың орынбасарлары әкімшілік мемлекеттік қызметшілердің А корпусына кіретін мемлекеттік қызметшілері болып табылады.

9.2. Мәслихаттар қызметін жергілікті мемлекеттік басқару және жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілетті органдары ретінде жүзеге асыру формалары

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда жергілікті өкілетті органға түсінік берілген. Жергілікті өкілді орган (мәслихат) – облыстың, республикалық 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. Бұл ұғымда мемлекеттік тетіктің ерекше бөлігінде жергілікті өкілдік органдар ерекшеленетін бірқатар белгілер келтірілген. Бірінші белгі – бұл сайланатындық. Бірақ сайланатындық жергілікті өкілді органдардың айрықша белгісі болып табылмайды. Парламент Мәжілісінің депутаттары да сайланады. Конституцияда аудандық және төменгі тұрған атқарушы органдардың сайлануы мүмкіндігі қарастырылады. Екінші мәслихат белгісі – оларды әкімшілік-аумақтық бірлік халқы сайлады, сондықтан олар өкілді органдар болып табылады. Үшінші белгі – мәслихаттар тиісті әкімшілік-аумақтық бірлік аумағында тұратын халықтың еркін білдіреді.

Демек, мәслихаттар жергілікті халықтың мүддесін білдірсе де, олар арқылы қалыптасса да жалпымемлекеттік мүдделерді ескеруі тиіс. Бұл мәслихаттардың қызметінде жалпымемлекеттік мүдделер екінші жоспарда, қосалқы болуға тиіс екендігін білдірмейді. Конституцияда, заңнамада көрсетілген жағдайларда жалпымемлекеттік мүдделер мәслихаттардың қызметінде бірінші жоспарға кіреді. Сонымен, Қазақстан Республикасы Конституциясының 91-бабына сәйкес Конституцияда белгіленген мемлекеттің бірегейлілігі мен аумақтық тұтастығы, республиканы басқару нысаны өзгеруге тиіс емес. Мәслихат бұндай мәселелерді жергілікті халықтың еркін білдіру желеуімен қойып отырған жоқ, себебі көрсетілген конституциялық ережелер жалпымемлекеттік мүдделерді білдіреді. Бұл мысал кез-келген анықтамалардың, ұғымдардың салыстырмалылығын, біржақтылығын білдіреді. Заңда мұқият ойластырылмаған, біржақты ұғымдар қабылданбайды, өйткені жағымсыз саяси зардаптары болуы тиіс. Қазақстан Республикасының Конституциясы (2007 жылғы мамыр) және «жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда (2009 жылғы мамыр) мәслихаттар жергілікті өзін-өзі басқару органдары болып табылады, бұл жөнінде VII тарауда нақты берілген.

Мәслихаттар қызметінің құрылуы тәртібі мен нысандары. Мәслихаттың құрылуы Қазақстан Республикасының Конституциясымен, сайлау туралы Қазақстан Республикасының Заңымен және «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңның кейбір нормаларымен реттеледі. Конституция мәслихатты құруға арналған бірнеше нормалардан тұрады. Онда мәслихаттардың әкімшілік-аумақтық бірлік – облыс, қалалар, аудан аумақтарының халқы жалпыға бірдей, тең, төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы бес жыл мерзімге сайлайды.

«Сайлау туралы» Заң мәслихаттағы сайлауды нақты реттейді. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда Конституция мен «Сайлау туралы» Заң ережелері қайталанады және мәслихат депутаттарын сайлаудың сайлау туралы республика заңнамасын реттелетіндігін көрсетеді. Заңда тиісті мәслихат депутаттар санын Орталық сайлау комиссиясы мынадай шекте

белгілейтіндігі атап көрсетілген: облыстық мәслихатта, Астана қаласы және Алматы қаласының мәслихаттарында – елуге дейін; қалалық мәслихатта – отызға дейін; аудандық мәслихатта – жиырма беске дейін.

Қазақстан Республикасының Орталық сайлау комиссиясы белгілеген оның депутаттары жалпы санының кемінде төрттен үші сайланған жағдайда мәслихат заңды болып есептеледі. Әкімшілік-аумақтық бөлініс қайта ұйымдастырылуы (біріккен, қосылған, қайта құрылған, бөліп шығарылған немесе бөлінген) мүмкін. Бұндай жағдайларда мәслихат депутаттары мәслихат депутаттары өз өкілеттігін сақтайды және құрамына өз сайлаушыларының басым бөлігі кірген, қайта ұйымдастырылған мәслихаттардың депутаттары болып табылады. Әкімшілік-аумақтық бөлініс таратылған жағдайда тиісті мәслихат таратылады.

Мәслихат нақты өкілді мемлекеттік орган болып есептеледі, заңды тұлға болып табылмайды, яғни қандай да болсын шаруашылық акциялар жасамайды. Бұл да түсінікті. Мәслихат кіммен болса да шаруашылық қатынастарға бармайды. Ол мемлекеттік, құқықтық проблемаларды шешетін мемлекеттік орган болып табылады және азаматтың әлеуметтік, экономикалық, ұлттық және т.б. жағдайларына қарамастан барлық халықтың еркіндігін білдіруге тиіс.

Мәслихат үнемі қолданыстағы мемлекеттік басқару органы болып табылмайды, сессия бойынша жұмыс жасайды. Сессия, яғни депутаттар жиналысы мәслихат қызметінің негізгі нысаны болып табылады. Мәслихаттың өкілеттігі бірінші сессия ашылған сәттен бастап басталады және мәслихаттың жаңа шақырылымының бірінші сессиясы жұмысы басталғанда аяқталады.

Сессияда оны басқаруға жататын мәселелер шешіледі. Мәслихат сессиясы егер мәслихат депутаттары жалпы санының кемінде үштен екісі мәслихат сессиясына қатысса, ол заңды болады. Мәслихаттың кезекті сессиясы кемінде жылына төрт рет шақырылады және оны мәслихат сессиясының төрағасы жүргізеді. Егер мәслихаттың енгізуіне қатысты мәселелерді шұғыл қарау қажеттілігі болған жағдайда, мәслихаттың кезектен тыс сессиясы шақырылады. Мәслихаттың кезектен тыс сессиясын осы мәслихатқа сайланған депутаттар санының кемінде үштен бірінің, сондай-ақ әкімнің ұсынысы бойынша шақырылады. 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 сессиясы жалпы отырыс нысанында өткізіледі. 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 бірінші сессиясын тиісті сайлау комиссиясының төрағасы жүргізеді. Одан әрі мәслихат сессиясын мәслихат сессиясының төрағасы жүргізеді.

Мәслихат сессиясының төрағасы. Мәслихат сессиясының төрағасы ашық дауыс беру арқылы мәслихат депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен сайланады. Мәслихат сессиясының төрағасын сайлау тәртібі оның өткен сессиясының регламентінде белгіленеді. Мәслихат депутаты мәслихат сессиясының төрағасы болып күнтізбелік жыл ішінде екі реттен артық сайлана алмайды. Мәслихат сессиясының төрағасы өз қызметін басқа жұмыстан босатылмаған негізде жүзеге асырады.

Мәслихат сессиясының төрағасына мынадай өкілеттіктер берілген: мәслихат сессиясын шақыру туралы шешім қабылдайды, мәслихат сессиясын әзірлеуге басшылық жасауды жүзеге асырады, сессияның күн тәртібін қалыптастырады, мәслихаттың шешімдеріне және өзге де құжаттарға қол қояды. Сессия төрағасына бір артықшылық берілген: ол мәслихат сессиясында дауыс беру кезінде депутаттардың дауысы тең бөлінген жағдайда шешуші дауыс құқығын пайдаланады.

Мәслихаттың хатшысы. Мәслихат хатшысын мәслихат сессиясында депутаттардың арасынан ашық немесе жасырын дауыс беру арқылы депутаттар жалпы санының көпшілік даусымен мәслихат сайлайды және қызметтен босатады. Мәслихаттың хатшысы тұрақты негізде жұмыс істейтін лауазымды адам болып табылады және оған мынадай өкілеттіктер берілген: мәслихат сессиясын және оның қарауына енгізілетін мәселелерді әзірлеуді ұйымдастырады, сессия төрағасымен бірге мәслихат сессиясында қабылданған немесе бекітілген шешімдерге, өзге де құжаттарға қол қояды, мәслихат депутаттарының өз өкілеттіктерін жүзеге асыруына жәрдемдеседі, депутаттар сауалдарының және депутаттық өтініштердің қаралуын бақылайды, сайлаушылар өтініштері туралы және олар бойынша қабылданған шаралар туралы мәслихатқа ұдайы ақпарат беріп отырады, мәслихаттың өзге де жергілікті өзін-өзі басқару органдарымен өзара іс-қимылын ұйымдастырады, тұрақты комиссиялардың, депутаттық топтардың қызметін үйлестіреді, мемлекеттік органдармен қарым-қатынастарда мәслихат атынан өкіл болады, мәслихат шешімдерінің жариялануын қамтамасыз етеді.

Мәслихаттардың құзыреті. «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңның 6-бабында барлық облыстық, аудандық және қалалық деңгейдегі мәслихаттардың жалпы құзыретінің мәселелері беріледі. Бұл барлық мәслихаттардың барлық осы мәселелерді бірдей көлемде шешетіндігін

білдірмейді. Оларды мәслихаттар жергілікті өкілдік органдардың жүйесіндегі олардың орындарына байланысты шешеді. Бұндай өкілеттікті екі топқа бөлуге болады: атқару органдардың әзірлеген мәселелерін қарау және бекіту жөніндегі өкілеттіктер және айрықша өкілеттіктер. Өкілеттіктердің бірінші тобына:

- тиісті аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың атқарылуы туралы есептерді бекіту, соның ішінде республикалық маңызы бар қаладағы (астанадағы) ауданды, кентті, ауылды (селоны), ауылдық (селолық) округті күтіп ұстауға шығыстар сметасын бекіту;

- қоршаған ортаны қорғау және тиісті аумақтарда табиғатты пайдалану жөніндегі бағдарламаларды және қоршаған ортаны қорғау, сауықтыру жөніндегі шығыстарды бекіту, сондай-ақ қоршаған ортаны қорғау саласындағы заңнамаға сәйкес өзге де мәселелерді шешу;

- әкімшілік-аумақтық бірлікті басқару схемасын әкімнің ұсынуы бойынша бекіту;

- әкімнің ұсынысы бойынша мәслихат сессиясының шешімімен тиісті әкімдіктің дербес құрамын келісу;

- халықты жұмыспен қамту және кедейлікпен күресуге жәрдемдесу бағдарламаларын бекіту;

- әкімнің ұсынуы бойынша ведомствоаралық сипаттағы мәселелер бойынша әкімдік жанындағы консультациялық-кеңесші органдардың дербес құрамын бекіту жатады.

Мәслихаттардың бұл өкілеттіктері нақты қорытынды жасауға негіз болады. Мәслихаттар тиісті аумақта экономикалық, қаржылық және әлеуметтік мәселелерді шешуге белсене қатысуға және осы іске өз үлесін қосуға құқылы. Оларға жоспарлар мен бағдарламаларды бекіту ғана емес, сонымен қатар жоспарлар мен бағдарламалардың орындалуы туралы тиісті лауазымды тұлғалардың есептерін тыңдау және оларға қатысты шешімдер қабылдау да жүктеледі.

Қазіргі кезеңде және Қазақстанның барлық өңірлерінде дерлік қоршаған ортаны қорғау жөнінде өткір мәселе қойылған. Мәслихаттарға қоршаған ортаны қорғауды сауықтыруға жәрдемдесу үшін жеткілікті түрде өкілеттіктер берілген. Олардың белсенділігіне байланысты жауапкершілікті сезіну әсіресе табиғат байлығы қарқынды түрде өндірілетін, қоршаған орта ластанатын және бүлінетін орындардағы қоршаған ортаны қорғау және табиғатты пайдалану жөніндегі бағдарламаны әзірлеу және іске асыруға байланысты. Мәслихаттардың айрықша деңгейде осы өздерінің маңызды өкілеттіктерін іске асырмайтынын сеніммен айтуға болады, демек, халықтың еркіндігін орындамайды және жалпы мемлекеттік мүдделерді қорғамайды. Мәслихаттардың өздерінің өкілеттіктеріне деген осыған ұқсас қарым-қатынастары олардың беделін көтермейді.

Мәслихаттардың айрықша өкілеттіктеріне мыналар жатады:

- тиісті мәслихаттардың басқаруына жергілікті әкімшілік-аумақтық құрылғы мәселелерін шешу және жергілікті қоғамдастықты ұйымдастыру шекарасын анықтау;

- атқарушы органдар басшыларының есептерін қарау және мемлекеттік органдардың, сондай-ақ ұйымдардың лауазымды тұлғаларын мәслихаттың шешімдерін орындамағаны үшін жауапкершілікке тарту туралы ұсынымдарын тиісті органдарға енгізу;

- Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексіне сәйкес бұзылғаны үшін әкімшілік жауапкершілік белгіленген қағидаларды бекіту;

- заңнамаға сәйкес азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қамтамасыз ету жөніндегі өкілеттіктерді жүзеге асыру;

- жер заңнамасына сәйкес жер қатынастарын реттеуді жүзеге асыру;

- азаматтар мен ұйымдардың Конституция нормаларын, заңдарды, Президент және Үкімет актілерін, орталық және жергілікті мемлекеттік органдардың нормативтік құқықтық актілерін орындауларына жәрдемдесу.

Мәслихаттардың өздерінің айрықша жүзеге асыратын өкілеттіктерінің екінші тобы ұйымдастырушылық және нормативтік-құқықтық нысандарда көрінеді. Мәслихат әкімге сенімсіздік білдіруге және егер әкімді олар тағайындаған болса Президент алдында немесе жоғары тұрған әкім алдында лауазымынан босату туралы мәселені қоюға құқылы. Заң сенімсіздік білдіру үшін бір негіздеме қарастырады: мәслихаттың әкім ұсынған аумақтың жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік дамыту бағдарламаларын және жергілікті бюджетін орындалуы туралы есептерін екі рет бекітпеуі.

Ұйымдастырушылық қатынастарда мәслихаттар берілген өкілеттіктер шегінде әкімшілік-аумақтық құрылғылар мәселелерін шешеді. Мәслихаттың бұл өкілеттіктері нормативтік құқықтық актілер қатарында нақтыланған. Қазақстан Республикасы Жер кодексіне сәйкес жер қатынастарын реттеу, сондай-ақ бірқатар әкімшілік құқық бұзушылық үшін әкімшілік жауапкершілік белгілеу жөніндегі мәслихаттардың норма шығарушылық өкілеттігінің болуы зор маңызға ие.

Мәслихат қабылдайтын актілер шешімдер болып табылады. Олар нормативтік-құқықтық және нормативтік емес болуы мүмкін. Азаматтардың құқықтарына, еркіндіктерін және міндеттеріне қатысты шешімдері заңда белгіленген тәртіпте ресми жариялауға жатады және тиісті аумақта орындауға міндетті. Жалпыға бірдей міндетті мәні бар, ведомствоаралық сипаттағы немесе азаматтардың құқықтарына, еркіндіктерін және міндеттеріне қатысты шешімдер Әділет министрлігінің аумақтық органдарының мемлекеттік тіркеуіне жатады.

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Заңның 6-бабында мәслихаттардың жеке бөлімдерінің кейбір өкілеттіктері атап көрсетілген. Облыстар, республикалық маңызы бар қалалар және астана мәслихаттарының құзыретіне жататыны: 1) облыстың аудандық жоспарлану схемасын, облыс орталығын, республикалық

маңызы бар қаланы және астананы салудың бас жоспары жобасын бекіту туралы Қазақстан Республикасының Үкіметіне ұсыныс енгізу; 2) әкімшілік аудандардың аудандық жоспарлануы жобаларын, облыстық (облыс орталықтарынан басқа) және аудандық маңызы бар қалаларды салудың бас жоспарларын бекіту. Аудандық мәслихаттардың құзыретіне, жоғарыда көрсетілгеннен басқа тиісті ауданның аумағында орналасқан қалалар, кенттер, ауылдарды салудың бас жоспарларын бекіту де жатады.

9.3. Мәслихат депутаттарының құқықтары және міндеттері, депутаттық комиссиялар және бірлестіктер

«Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңда мәслихат депутатының мәртебесі де белгіленеді.

Заңда мәслихат депутатының жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіретіндігі айтылған. Жоғарда біз Конституцияға сәйкес әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін депутат емес мәслихат білдіретіндігін атап көрсеткенбіз. Бұл нені білдіреді? Бұл заңның әр депутатқа халықтың жалпы еркін білдіруге міндеттеме жүктемейтіндігін білдіреді. Халық түрлі әлеуметтік, экономикалық топтардан тұрады. Оның еркі қашан да бірыңғай, монолитті бола бермейді. Халықтың жеке топтарының еркі сәйкес келмеуі де тиіс. Депутат халықтың бір тобының халықтың жалпы еркімен сәйкес келмейтін еркін де білдіре алады. Бұндай ықтимал қарама-қайшылықтарға негізделгенде заң мәслихат қабылдаған шешім тәртіптемесін де, мәслихатты тарату тәртіптемесін де қарастырады. Сонымен, мәслихат шешімі мәслихаттың жалпы санының көпшілік даусымен қабылданады. Ал мәслихаттың шешімдері Конституцияға және заңнамаға сәйкес келуге тиісті. Егер көпшілік дауыспен қабылданған шешімдер заңға сәйкес келсе, онда ондай шешімдерге қарсы дауыс берген депутаттар, ендігі жалпы мемлекеттік мүдделерді ескермеген.

Сондықтан халықтың еркін жеке депутат қана емес білдіретін. Ол халықтың жеке тобының еркін білдіре алады. Ол халықтың еркін білдірмеуі де мүмкін, бұл жағдайда ол өз мәртебесіне қарама-қайшы шығады. Бұндай жағдайда депутаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын қысқарту туралы сөз болуы мүмкін.

Демек, тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін жеке дара депутат қана емес, бүтіндей мәслихат немесе көпшілік мәслихат білдіреді.

Мәслихат депутаты бес жылға сайланады және оның өкілеттігі тиісті аумақтық сайлау комиссиясы оны депутат ретінде тіркеген кезден басталып, мәслихат өкілеттігі тоқтатылған кезден бастап тоқтайды. Мәслихат депутатының өкілеттігі мынадай жағдайларда:

- 1) депутат депутаттық міндеттерді орындаумен сыйымсыз лауазымға сайланса немесе тағайындалса;
- 2) депутатты әрекетке қабілетсіз тану туралы сот шешімі заңды күшіне енсе;
- 3) мәслихаттық өкілеттігі тоқтатылса;
- 4) депутат қайтыс болса;
- 5) ол Қазақстан Республикасының азаматтығынан тоқтатса;
- 6) депутатқа қатысты соттың айыптау үкімі заңды күшіне енсе;
- 7) тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністен тысқары жерге тұрақты тұруға кетсе;
- 8) депутаттың орнынан түсу туралы жеке өтінішіне байланысты;
- 9) депутат өз міндеттерін жүйелі түрде орындамаса мерзімінен бұрын тоқтатылады.

Депутаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын тоқтату туралы шешім аумақтық сайлау комиссиясының ұсынуы бойынша, қатысып отырған депутаттардың жалпы санының көпшілік даусымен мәслихат сессиясында қабылданады. Депутаттың өкілеттігін мерзімінен бұрын қысқартудың жоғарыда көрсетілген негіздерінде көрсетілгендей, олардың ортасында депутатты сайлаушылардың пікірлері жоқ. Бұл мәслихат депутатының қандай да болсын императивті мандатына байланысты емес екендігін түсіндіреді. Басқаша айтқанда сайлаушылардың олардың сенімдерін ақтай алмаған депутатқа пікір айтуларына құқығы жоқ. Бұл мәслихат депутатының сайлаушылардан мүлде еркін екендігін білдіреді; сайлаушылардың пікірі депутат қызметін бағалауда ескерілуі тиіс. Осыған байланысты депутаттың құқықтары мен міндеттемелерін қарастырамыз.

Мәслихат депутатының құқықтарын үш топқа бөлуге болады: 1) мәслихат жұмысына қатысты құқықтар. Оған мәслихат жұмысына қатысу, саяси партиялардың депутаттық топтары түріндегі депутаттық бірлестіктерін құру жатады және т.б.; 2) жергілікті атқарушы органдардың қызметімен танысуға қатысты құқықтар. Депутат сұраныстармен өтініш жасауға және оның құзіреті мәселелер бойынша тиісті мәслихат аумағында орналасқан жергілікті атқарушы органдар мен ұйымдарға өтініш жіберуге; оның құзіреті мәселелер бойынша тиісті мәслихат аумағында орналасқан жергілікті атқарушы органдар мен ұйымдар лауазымды тұлғаларының есептерін сессияда тыңдау туралы ұсыныстар енгізуге; тиісті әкімдік отырыстарының жұмысына қатысуға құқылы; 3) сайлаушылармен байланыс жасау құқығы: өз округінің сайлаушыларымен, жергілікті атқарушы органдармен кездесулер мен жиналыстар өткізуге құқылы. Мәслихат депутаты заңнамада және мәслихат регламентінде көзделген өзге де іс-әрекеттерді жүзеге асыруға құқылы.

Мәслихат депутаты өз өкілеттіктерін жүзеге асыру кезінде мәслихат жұмысына қатысуға, сайлаушылармен тұрақты байланыс жасауға, оларға мәслихаттың жұмысы, оның тұрақты комиссияларының қызметі, мәслихат шешімдерінің орындалуы туралы, мәслихат шешімдерінің орындалуын

ұйымдастыруға және бақылау жасауға қатысуға, азаматтарды жеке қабылдауды ұдайы жүргізуге міндетті.

Депутаттық өкілеттіктерді орындау үшін заң нақты құқықтық және материалдық кепілдіктер береді. Мәслихат депутаттарының дербес құқықтылық құқығын пайдаланбайтындығын атап көрсету қажет. Бұл мәслихат депутатының тиісті заңнама негізінде кез-келген құқық бұзушылық үшін заңды жауаптылықта болатын білдіреді. Сонымен бірге заңда мәслихаттың әрбір депутатына өкілеттігін кедергісіз және сапалы жүзеге асыруына, оның құқықтарының, ар-намысы мен абыройының қорғалуына кепілдіктер беріледі.

Депутат мәслихат сессиясының жұмысында депутаттық өкілеттіктерді жүзеге асыру уақытында оған жергілікті бюджеттің қаражаты есебінен орташа жалақысы өтеле отырып, қызметтік міндеттерін орындаудан босатылады.

Мәслихат депутаттарының тұрақты және уақытша комиссиялары. «Жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңға сәйкес өзінің өкілеттігі мерзімінде бірінші сессияда өзінің депутаттарының қатарынан мәслихатты жүргізуге жататын мәселелерді алдын ала қарау және әзірлеу үшін тұрақты комиссиялар құрады.

Тұрақты комиссиялардың төрағалары мен мүшелері депутаттар қатарынан ашық дауыспен сайланады. Олардың сандық және персоналдық құрамы сессия төрағасы мен мәслихат хатшысының ұсынысы бойынша анықталады. Тұрақты комиссиялардың санын депутаттардың өздері белгілейді, бірақ жетіден аспауға тиісті. Тұрақты комиссиялар өздерінің отырыстарында мәселелерді әзірлеу жөніндегі жұмыс тобын құра, сондай-ақ көпшіліктік тыңдаулар өткізе алады.

Көпшіліктік тыңдаулар депутаттардың, атқарушы органдар, өзін-өзі басқару органдары, ұйымдар, бұқаралық ақпарат құралдары өкілдерінің қатысуымен осы комиссиялардың кеңейтілген отырыстары түрінде тұрақты комиссияның қарауына жататын мейлінше маңызды және қоғамдық мәні бар мәселелерді талқылау мақсатында өткізіледі.

Тұрақты комиссиялар отырыстары қажеттілігінше шақырылады және олардың отырыстарына комиссия мүшелерінің жартысынан астамы қатысатын болса заңды болып табылады. Жеке мәселелерді сессияларда қарауға әзірлеу мақсатында уақытша комиссиялар құруға құқылы.

Әдетте мәслихат сессияларының шешімдерін әзірлеу үшін редакциялық комиссия, ал сол немесе басқа да мәселеге дауыс беру кезінде дауыстарды санау үшін есептік комиссия құрылады. Есептік және редакциялық комиссия құрамына депутаттардан басқа мәслихат аппараты мен басқа да мемлекеттік ұйымдардың қызметкерлері де енгізілуі мүмкін.

Мәслихаттардағы депутаттық бірлестіктер. Мәслихат депутаттары саяси партиялардың фракциялары және өзге де қоғамдық бірлестіктер, депутаттық топтар түрінде депутаттық бірлестіктер құруға құқылы. Депутаттың тек бір ғана депутаттық фракцияда болуға құқығы бар. Бұған

қоса мәслихат хатшысы депутаттық бірлестіктерге кіре алмайды. Депутаттық фракциялар мен топтарды тіркеу мәслихат сессияларында жүзеге асырылады. Фракция мәслихаттың кемінде бес депутатын біріктіруге тиіс. Депутаттық топтың құрамында мәслихаттың кемінде бес депутаты болуға тиіс.

Мәслихаттардың тексеру комиссиясалырының қызметі. Мәслихаттардың қызметін ұйымдастыруда маңызды роль тексеру комиссияларына тиесілі. Бұрын тексеру комиссиялары барлық мәслихаттарда олардың өкілеттігі мерзімінде бюджеттің орындалуын бақылау үшін сайланатын. Тексеру комиссияларының құрамына депутаттар сияқты депутаттар болып табылмайтын тұлғалар да енгізіледі, бірақ әдетте олар экономистер немесе қаржыгерлер, бақылау-тексеру жұмысымен таныс болды. Тексеру нәтижелері бойынша тексеру комиссиясы актілер жасап, мәслихат пен әкімдікке береді.

Кейіннен барлық деңгейдегі мәслихаттардың тексеру комиссияларына қатысты өзгерістер енгізілді. Осылайша, «Өңірлерді сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылау органдарын жетілдіру туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 2 мамырдағы № 67 Жарлығымен облыстардың (астананың, республикалық маңызы бар қаланың), ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) мәслихаттарына тексеру комиссиялары мен олардың аппараттарын тарату ұсынылды. Әкімдерге мәслихаттардың таратылатын тексеру комиссияларының штат санын ескере отырып, мемлекеттік органдар болып табылатын мемлекеттік мекемелерді - тексеру комиссияларын құруды жергілікті бюджеттердің қаражаты есебінен қамтамасыз ету тапсырылды.

Құрылатын тексеру комиссияларының негізгі міндеті жергілікті бюджеттердің атқарылуын сыртқы мемлекеттік қаржылық бақылауды жүзеге асыру болды. Мәслихатқа тексеру комиссияларының жұмыс жоспарына бақылау объектілерін енгізуге ұсыныстар енгізу құқығы берілді. Тексеру комиссиялары жыл сайын тиісті әкімшілік-аумақтық бірліктердің мәслихаттарына жергілікті бюджеттің атқарылуы туралы жылдық есеп ұсынады. Тексеру комиссияларының төрағалары мен мүшелерін 5 жыл мерзімге қызметке тағайындауды және босатуды заңнамалық актілерде белгіленетін біліктілік талаптарын ескере отырып, облыстардың, астананың, республикалық маңызы бар қаланың мәслихаттары жүзеге асырады. Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі есеп комитетіне тексеру комиссияларының қызметін үйлестіру (әдіснама, біліктілігін арттыру, қайта даярлау) жүктелген.

Бақылау сұрақтары:

1. Әкімшіліктер Қазақстан Республикасындағы атқарушы органы ретінде

2. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқарудың аймақтық құрылымы, басқару деңгейлері

3. Аймақтық (қалалық, республикалық маңызы бар қалалар) әкімшілік мысалындағы басқару жүйесі

4. Аудандық (аудандық маңызы бар қалалар) мысалындағы басқару жүйесі

5. Ауылдық (аудандық маңызы бар ауылдар) мысалындағы басқару жүйесі

6. Маслихат қызметін ұйымдастыру нысандары

7. Сессия – қызметтің негізгі нысаны ретінде

10 тарау. Аймақтың экономикалық дербестігі және оның маңызы

10.1. Аумақты экономикалық дамытудың мақсаттары, міндеттері және принциптері

10.2. Өзін-өзі басқарудың экономикалық механизмдерін мемлекеттік басқару және дамыту

10.3. Қазіргі жағдайда Қазақстан Республикасы экономикасын дамыту проблемалары және перспективалары

10.1. Аумақты экономикалық дамытудың мақсаттары, міндеттері және принциптері

Әлемнің барлық елдерінде – географиялық орналасудың, табиғи-климаттық ерекшеліктеріне, демографиялық жағдайларына, даму тарихына және басқа да факторларға байланысты өңірлер әлеуметтік-экономикалық дамудың әртүрлі деңгейлеріне ие. Бұл жайт көптеген әлеуметтік-экономикалық проблемалар тудырады. Сондықтан, әрбір мемлекет артта қалған өңірлердегі өмір сүру деңгейін жақсартуға, яғни жағдайды теңдетуге және даму деңгейін арттыруға бағытталған өңірлік саясат өткізуге тырысады.

Қазақстан Республикасы біртекті мемлекет. Бірақ аумағы бойынша мемлекеттердің бірінші ондығына кіреді. Республиканың барлық аумағы қазіргі кезде 14 облыстан және 2 республикалық маңызы бар қаладан (Астана мен Алматы), 175 ауылдық аудандардан, 87 қаладан тұрады. Сондай-ақ, барлық 14 облыс әртүрлі табиғи-климаттық аймақта орналасқан, олардың даму тарихы, экологиясы әртүрлі және сондықтан олардың әлеуметтік-экономикалық даму деңгейлері бір-бірінен ерекшеленеді. Осыған байланысты, басында бұрынғы кеңес республикасында, кейін заманауи Қазақстанда да нақты өңірлік саясат өткізілді. Алайда, реформа өткізілген жылдары айырмашылық күшейе түсті, ал әлеуметтік-экономикалық проблемалар шиеленісті.

Өңірлердің жекелеген топтарының бастапқы мүмкіндіктерінің және дайындық деңгейінің есебімен нарыққа көшу үдерісін басқару тетігінің пысықталмауы жалпы республика экономикасының реформалануын бәсеңдетті. Мемлекеттік және өңірлік басқару құрылымдарының нарықтық реформаларының бірдей болмауы және келісілмегендігі реформалардың бірыңғай мемлекеттік саясатын мақсатқа бағыттап жүзеге асыруға мүмкіндік бермейді. Осы қалыптасқан жағдайда өңірлер дағдарыстан шығудың жеке, бірақ әдеттегідей тиімді емес жолын іздейді. Сонымен қатар, өңірлік басқару органдары стратегиялық міндеттерді шешуді есепке алмайды, ал жалпы мемлекеттік деңгейде шешім қабылдаған жағдайда өңірлік ерекшеліктерге мән берілмейді. Бұның барлығы реформалардың

барысына кері әсерін тигізеді және тұрақтандыру мен экономиканы көтеру үдерісін бәсеңдетеді.

Сонымен қатар, экономиканы басқарудың өңірлік деңгейі нарықтық өзгерістерге дайын емес. Басқарудың командалық-әкімшілік жүйесі жағдайында кез келген аумақтың экономикасы одақ, республикалық, салалық органдар басқаратын жеке өңірлерге бөлінген болатын, сондай-ақ өңір экономикасы тұтас басқарылған жоқ.

Кеңес одағы кезінде әлеуметтік-экономикалық дамуды теңестіру үшін проблемалы өңірлерге дотация беру тетігі қолданылатын, негізінен бұл дотациялар материалдық өндірістің салаларын және (немесе) өндірістік емес салаларды дамытуға орталықтандырылған күрделі салымдар арқылы жүзеге асырылатын. Қаражат бай өңірлердің ресурстары есебінен құрылатын және басқарудың әр деңгейінде тиісті бюджетте жинақталатын.

Осы қайта бөлу тетігі, проблемалы өңірлердің дамуында оң роль атқарса да, ол орталыққа тәуелділікті ұлғайта отырып, олардың өзін-өзі қаржыландыру және өз-өзіне жеткіліктіліктің тиімді саясатын өткізуге мүмкіндік бермейтін.

Мемлекеттік егемендік және нарықтық қатынастардың дамуы кезінде өңірлік саясаттың әдісі де, сипаты да өзгерді: әлеуметтік аспект, әлеуметтік міндеттердің басымдығында экономикалық және әлеуметтік дамудың бірлігін қамтамасыз етіу алғы қатарға шықты. Халықтың өмір сүру деңгейі мен сапасы, кәсіпкерлік, әлеуметтік бағытталған экономиканы дамыту бойынша өңіраралық теңсіздіктер өңірлік саясаттың объектілері болып табылады.

Барлық осы себептер ҚР Үкіметінің 2001 жылғы 7 желтоқсандағы № 1598 қаулысымен бекітілген «Қазақстан Республикасының өңірлік саясатының 2002-2006 жылдарға арналған тұжырымдамасы» (бұдан әрі – Тұжырымдама) атты бірыңғай мемлекеттік өңірлік саясатын әзірлеу қажеттілігін туындатты.

Бұл Тұжырымдаманың негізі өңірлерді үлгілендіру, яғни оларды әлеуметтік-экономикалық жағдайлардың ұқсас параметрлері бойынша топтау болып табылады. Республиканың барлық облыстары алты топқа бөлінді. Бірінші топқа республикалық маңызы бар ірі қалалар – Астана қаласы мен бұрынғы елорда Алматы қаласы; екіншіге – Атырау және Маңғыстау облыстары; үшіншіге – Шығыс-Қазақстан, Қарағанды және Павлодар облыстары; төртіншіге – Ақтөбе, Жамбыл, Қостанай және Павлодар облыстары; бесіншіге – Батыс-Қазақстан мен Солтүстік Қазақстан облыстары және алтыншыға – Алматы, Қызылорда, Ақмола облыстары жатады.

Бұл топтамада үлгілендірудің негізі ретінде проблемалы принцип алынды, яғни экономикалық әлеуетіне және экономиканың құрылымына байланысты ұқсас проблемалары мен экономикалық көрсеткіштері бар өңірлер топтары анықталды, ал кестедегі олардың кезек бойынша

орналасуы ішкі өңірлік өнім (бұдан әрі – ІӨӨ) және халықтың өмір сүру деңгейі бойынша өңірлердің орташа көрсеткіштері сәйкес белгіленеді.

Мысалы, орташа республикалық деңгеймен салыстырғанда жан басына шаққандағы орташа кірістері 163,1 және 187,9% құрайтын бірінші топқа республикалық маңызы бар қалалар – Астана мен Алматы жатады, олардың әртараптандырылған өнеркәсібі (негізінен, машина жасау), дамыған қаржы секторы және жоғары ғылыми-техникалық әлеуеттері бар. 2001 жылдың 1 қазанына бұл қалалар үшін республикадағы халық саны бойынша – 10,9%, жалпы өңірлік өнім – 19,7%, өнеркәсіп өндірісі – 5% құрайды. Сонымен қатар, бұл қалалар үшін инфрақұрылыммен осал қамту, Астана қаласында өнеркәсіп кәсіпорындарындағы ескірген техника мен технология; Алматы қаласында газбен қамту бойынша проблемалар болды, сондай-ақ атмосфералық ауаның жоғары деңгейде ластануы орын алды.

Екінші топқа көмірсутек минералды ресурстарға бай Атырау және Маңғыстау облыстары жатады.

2001 жылғы 1 қазандағы жағдай бойынша республика халқының санында осы облыстар тобының үлесі 5,2 %, жалпы өңірлік өнімде – 17,4 %, өнеркәсіп өндірісінің көлемінде - 33,4 %, ауыл шаруашылығының жалпы өнімінде - 1,3 % құрайды. Халықтың орта есеппен жан басына шаққандағы кірісі басқа облыстармен салыстырғанда жоғары болып табылады. Негізгі проблемалар: шикізат бағыты және өнеркәсіп өндірісінің негізінде мұнай өндірісіне мамандануы, әртараптандырылмаған өнеркәсіп және дамымаған ауыл шаруашылығы. Ауылдық аудандарда – төмен табыс, жұмыссыздық, дамымаған инфрақұрылым, аудандық орталықтардың алыста орналасуы, қоршаған ортаға жоғары жүктеме және т.б.

Үшінші топ – табиғи минералды-шикізат ресурстарға бай өнеркәсіп облыстары, олардың негізінде ірі кен өндіруші және қайта өңдеуші кәсіпорындар салынып, жұмыс істейді, жергілікті шикізатты қолданатын кәсіпорындар да қызмет етеді. Бұл облыстарда да өңдеу өнеркәсібінің кейбір өндірістері тиісінше дамыған (машина жасау, жеңіл және тамақ өнімі). Бұл – Шығыс-Қазақстан, Қарағанды және Павлодар облыстары.

Осы топтағы облыстардың орта есеппен жан басына шаққандағы кірістері жоғары, олар орташа республикалық деңгеймен салыстырғанда 117,4, 133,5 және тиісінше 111,4 % құрайды.

Бұл топтағы облыстардың республиканың халық санындағы үлесі 2001 жылғы 1 қазандағы жағдай бойынша 24,2 %, жалпы өңірлік өнімде - 26,6 %, өнеркәсіп өндірісінің көлемінде - 31,2 %, ауыл шаруашылығында - 18,5 % құрайды. Негізгі проблемалары: шикізат бағыты, әртараптандырылмаған өнеркәсіп.

Осы тұрпаттама тәсімі бойынша ұсыныстар негізгі стратегиялық мақсаттарды шешуге бағдарланады, себебі, жекелеген облыстардың проблемалары негізгі сипатқа ие және тиісті салалар мен өңірлерді дамыту бағдарламаларына енгізілді.

Өңірлік саясаттың негізгі мақсаттары мен міндеттеріне мыналар жатады:

- өңірлер арасында әлеуметтік-экономикалық даму деңгейлері бойынша айырмашылықтарды төмендету;

- өңірлердің баланстандырылған әлеуметтік-экономикалық дамуын қамтамасыз ету;

- проблемалы шағын қалаларға және депрессивтік алыста орналасқан ауылдық аудандарға мемлекеттік қолдау көрсету;

- елдің қауіпсіздігін қамтамасыз ету үшін шектес, әсіресе оңтүстік аудандардың экономикалық әлеуетін нығайту бойынша мемлекеттік саясат әзірлеу және оны өткізу;

- орталық және жергілікті басқару органдары арасындағы қатынастарды әрі қарай жетілдіру;

- Қазақстан аумағында халықты оңтайлы орналастыру.

Сонымен қатар, өңірлік саясаттың қағидаттары ретінде мыналар анықталды:

- Республикалық мүдделердің өңірлік, перспективалы мүдделердің ағымдағы мүдделермен салыстырғандағы артықшылығы;

- Аумақтық орналасуының ерекшеліктерін ескерумен өңірлердің табиғи байлықтарын тиімді пайдалану;

- Проблемалы аумақтардағы шаруашылық жүргізуші субъектілердің кәсіпкерлік қызметін мемлекеттік ынталандыру тетіктерін құру арқылы осы өңірлердің экономикасын қолдау;

- Мемлекет үшін маңызды стратегиялық маңызы бар өңірлерді басымды дамыту.

Қолдау және ынталандыру қаражаты жолданатын проблемалы өңірлерде өңірлік саясаттың басымдықтары мынадай:

- таңдалған мемлекеттік және экономикалық даму стратегиясына сәйкес проблемалы өңірлерде өткізілетін құрылымдық қайта құру;

- өндірістің өсіміне және өнімнің өңір ішінде және өңірден тыс іске асырылуына ықпал ететін жаңа жұмыс орындарын құру, жұмыспен қамтуды жоғарылату және кәсіпкерлікті дамыту;

- өндірістік, әлеуметтік және рекреациялық инфрақұрылымды сақтау, қайта құру және дамыту;

- Қазақстан Республикасының аумағында барлық қызмет түрлерінің экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету;

- кедейлік пен жұмыссыздықты төмендету.

Тұжырымдаманың осы параметрлеріне сүйене отырып, кейін өңірлік дамудың барлық бағдарламалары әзірлене бастады. Солай, Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2003-2008 жылдардағы стратегиялық бағдарындағы басымдық болып ауылдың проблемалары табылады. Қазақстан Республикасы Президентінің тапсырмаларының негізінде Елбасының 2003 жылғы 10 шілдедегі Жарлығымен Ауылдық аумақтарды

дамытудың 2004-2010 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламасы (бұдан әрі – Бағдарлама) әзірленіп, бекітілді.

Республиканың экономикалық өсімінің жалпы аясында қалалық және ауылдық халықтың өмір сүру деңгейіндегі айырмашылық күшейе түсті, табыстағы да өңірлік айырмашылықтар маңызды болды, осы жайттар бұл бағдарламаны әзірлеудің негізгі себебі болып табылды. Ауылдарда бұл кезеңде елдегі халықтың 43% тұрды, ауылдағы тұрғындардың үштен бірі өмір сүру минимумынан төмен табыс тапты. Бұл жағдайдың әрі қарай сақталуы қоғамдағы әлеуметтік-саяси ахуалға тері ықпал етті, адами дамудың көрсеткіштеріне және елдің инвестициялық имиджіне әсер етті.

Сондықтан, ауылдағы халықтың орналастырылуын оңтайландыру негізінде ауылдың тыныс-тіршілігі үшін қолайлы жағдайлар жасау Бағдарламаның негізгі мақсаты болып табылады.

Оны іске асырудың бірінші кезеңінде (2004-2006 жылдар) қаржыландырудың барлық көздері есебінен ауылды дамытуға шамамен 201,7 млрд. теңге жіберілді, оның ішінде республикалық бюджеттен 67,4 млрд. теңге, жергілікті бюджеттен 93,6 млрд. теңге, сондай-ақ бюджеттен тыс көздер есебінен 40,7 млрд. теңге. Шығыстардың негізгі үлесін білім саласы 25,5%, денсаулық сақтау - 16,5% және сумен қамту - 13,3% құрайды.

Кәсіпкерлікті дамыту, кірісті ұлғайту, кедейліктің деңгейін төмендету және жеке және отбасылық кәсіпкерлікті дамыту мақсатында 2005 жылдан бастап ауылдағы халықты микронесиелендіру республикалық бюджеттік бағдарлама іске асырылуда. Оны іске асырудың бірінші жылы республикалық бюджет қаражаты есебінен 1 млрд. теңге бөлініп, игерілді. 2006 жылы бұл мақсаттарға 2,0 млрд. теңге, 2007 жылы – 2,5 млрд. теңге және 2008 жылы – 3,1 млрд. теңге бөлінді. Үш жыл ішінде 39 мыңнан артық микронесиелер берілді, оның ішінде 12 мыңнан артық микронесие табысы өмір сүру минимумынан төмен үй шаруашылықтарына және шамамен 27 мың микронесие табысы орта үй шаруашылықтарына.

Өткізілген шаралардың нәтижесінде даму әлеуеті жоғары елді мекендердің саны 2003 жылмен салыстырғанда 692 бірлікке, ал экономикалық әлеуеті төмен елді мекендер 630 бірлікке қысқарды.

2007 жылдың 1 қаңтарындағы жағдай бойынша республикада 7299 ауылдық елді мекен (бұдан әрі – АЕМ) болды, оның ішінде 1754 АЕМ әлеуметтік-экономикалық дамуы жоғары (24%), 5331 АЕМ – орташа даму әлеуеті бар (73%) және 146 АЕМ (2%) дамуы төмен елді мекендерге жатты. 68 АЕМ-де халық жоқ.

2007 жылы қабылданған «Әкімшілік-аумақтық орналасу туралы» Қазақстан Республикасының Заңына өзгеріс пен толықтыру енгізу туралы» Заңы ауылдық әкімшілік бағыныштылық аумағындағы «кенттерді» қосу жолымен «ауылдық елді мекен» түсінігін кеңейтуді қарастырды. Бұл Заң әкімшілік бағынушылық аумағындағы кенттердің мәртебесін белгіледі және денсаулық сақтау, әлеуметтік қамтамасыз ету, білім, мәдениет және спорт

мемлекеттік ұйымдарының мамандарына жалақыларына 25-пайыздық үстемені және отын сатып алуға әлеуметтік көмекті ұсынды.

2007 жылдан бастап екінші кезеңінің іске асырылуы басталды (2007-2010 жылдар). Солай, тек 2007 жылы ғана ауылдық аумақтарды дамытуға 121,2 млрд. теңге бөлінді, игерілгені - 115,4 млрд. теңге, немесе 95 %. Бөлінген қаражат 163 білім, 91 – денсаулық сақтау, 375 сумен қамту, 19 мәдениет объектілерін және 287 км ауылдық жолдарды салуға және қайта жаңартуға мүмкіндік берді. Бұдан басқа, 830 білім объектісі, 624 денсаулық сақтау объектісі, 184 мәдениет объектісі, 109 сумен қамту объектісі мен 402 км ауылдық жолдар күрделі жөндеумен қамтылды.

АЕМ проблемаларын шешу үшін ауылдық әлеуметтік және инфрақұрылымдық объектілерін дамыту, сондай-ақ ауылдық аумақтардың экологиялық қауіпсіздігін қамтамасыз ету саласында шамамен 50 нормативтік әдістемелік ұсынымдар әзірленді. Өзерленген нормативтік-әдістемелік ұсынымдардың және өткізілген талдамалардың негізінде елдің ұтымды орналасуын қамтамасыз етумен аумақтарды оңтайлы орналастыру мен құру жүйесін қалыптастыру үшін негізгі ауылды елді мекендер айқындалды.

Ауылдағы халықты оңтайлы орналастырудың кестесі Қазақстан Республикасын аумақтық дамытудың 2015 жылға дейінгі стратегиясының шеңберінде әзірленді, бұл жөнінде төменде толығырақ баяндалатын болады.

Өңірлерді дамытудың басқа да маңызды шарасы болып Шағын қалаларды дамытудың 2004-2006 жылдарға арналған бағдарламасы табылады. Экономикалық реформалар жылдары көптеген шағын қалаларды дамытуда теріс өзгерістер орын алғандықтан, осы Бағдарлама әзірленді. Нарықтық экономика жағдайында шағын қалаларды дамыту тәсілдерін өзгерту, оларды ішкі ресурстар есебінен дербес дамуға ауыстыру қажеттілігі туындады.

Қазақстанда бұл кезеңде 60-тан артық шағын қалалар болды, оларға саны 50 мыңнан артық емес қалалар жатады. Олардың ішінде 41 шағын қала тиісті ауылдық аудандардың әкімшілік орталығы болып табылады, бұл шағын қалалар санының 68 % және ауылдық аудандардың 25 % құрайды. 19 шағын қала ауылдық аудандардың орталығы болып табылмайды: Степногорск, Темир, Эмба, Жем, Қапшағай, Текелі, Шар, Серебрянск, Курчатов, Шу, Шахтинск, Сарань, Приозерск, Қаражал, Лисаковск, Арқалық, Ақсу, Казалинск, Жаңаөзен. Бұл қалалардың бөлігі облыстық маңызы бар қалалар болып табылады, бір бөлігі аудандардың бірігуіне байланысты аудандық орталықтар мәртебесінен айырылды. Сонымен қатар, шағын қалалар ел аумағында біркелкі емес орналасқан.

Бағдарлама негізгі экономикалық және әлеуметтік факторларды жақсартуды көздейтін кешенді сипатқа ие болды. Бағдарлама шағын қалалардың нарықтық бастамалардағы өздігімен дамуларына сәйкес, шағын қалаларды дамытудың негізгі бағыттарын айқындады.

Бағдарламаның негізгі міндеттері:

-шағын қалалардың функционалдық тұрпаттамасына сәйкес олардың негізгі даму бағыттарын анықтау;

- экономиканың нақты секторын және халықтың жұмыспен қамтылуын арттыруға бағытталған шараларды анықтау;

- өндірістік және әлеуметтік инфрақұрылымды дамытуға бағытталған шараларды анықтау;

- тиімді инвестицияларды тартуға бағытталған шараларды анықтау.

Бұл проблемаларды шешу әр түрлі бағыттағы ауқымды шаралар шеңберін әзірлеуді және іске асыруды көздейді.

Сондықтан, елдің шағын қалаларын дамытудың негізгі стратегиясы қаржыландырылуы республикалық және облыстық бюджеттерден жүзеге асырылуы тиіс салаларды айқындау болып табылды. Әрбір қаланы дамыту бойынша нақты шаралар жекелеген сыныптауыш бойынша айқындалған тұрпаттылыққа сәйкес әзірленетін шағын қалаларды дамытудың өңірлік бағдарламаларында қарастырылуы тиіс.

Шағын қалаларды дамытудың негізгі бағыттары мыналар:

- әртараптандыру және салалық тиесілігі мен үлкендігі бойынша әртүрлі кәсіпорындардың оңтайлы үйлесімін құру жолымен экономика құрылымын жетілдіру;

- қалалардың функционалдық мамандану құрамын кеңейту;

- шағын қалалардың маңындағы минералды-шикізат ресурстарын игеру;

- халыққа негізгі қызметтер түрлерінің қолжетімділігін арттыру үшін әлеуметтік инфрақұрылымды аумақтық ұйымдастыру;

- халықтың өсуін және кадрлық әлеуетті жоғарылату;

- шағын кәсіпкерлік субъектілерін қолдау инфрақұрылымын аумақтық ұйымдастыру.

Шағын қалаларды дамытудың негізгі бағыттары олардың минералды-шикізат, өндірістік және еңбек әлеуетін, қолайлы географиялық орналасуын, ескерумен анықталды.

Шағын қалалар экономикасының нақты секторын дамытумен байланысты жобаларды қаржыландыру үшін «Қазақстанның Даму Банкі» АҚ, «Шағын кәсіпкерлікті дамыту қоры» АҚ, «Қазақстанның инвестициялық қоры» инвестициялық компаниясы» АҚ, «Ұлттық инновациялық қор» АҚ, шетелдік және отандық инвесторлар тартылуы мүмкін.

Жалпы, барлық көздер бойынша, шағын қалалардың проблемаларын шешу үшін 2007 жылдың 1 қаңтарындағы жағдай бойынша 1,4 млрд. теңгеден артық сомаға 281 жоба іске асырылды. Қазіргі уақытта әрі қарай іске асыру ҮИИДМБ әзірленген іс-шаралар жоспарына сәйкес өткізілуде. Бұл барлық деңгейдегі атқарушы органдардың күшін шағын қалалардың әлеуметтік-экономикалық дамуының проблемаларын ғана емес, олардың келешектегі дамуының негіздерін қалауға да жолдауға мүмкіндік береді.

Сондай-ақбұл кезеңде елдің барлық өңірлері үшін даму бағдарламалары пысықталды. Солай, Астана қаласы бойынша Президенттің Жарлығымен өңдеу өнеркәсібінің, инфрақұрылымның, ғылыми, мәдени және басқа да орталықтардың қарқынды дамуын қарастыратын Мемлекеттік бағдарлама бекітілді. Алматы қаласы бойынша Қазақстан Республикасының Үкіметі өңірлік қаржылық орталық құру бойынша Тұжырымдама мен іс-шаралар жоспарын бекітті. Қолайлы ауа-райын, маңындағы бірегей табиғи объектілердің бар болуын ескере отырып, бұл құжат бойынша туризм мен демалыстың қуатты инфрақұрылымын құру көзделеді. Осы арқылы шағын және орта бизнесті ауқымды дамыту қарастырылады. Көптеген өңдеуші өнеркәсіп кәсіпорындарын жаңғырту, оны әртараптандыруды кеңейту қарастырылады.

Екінші топтағы өңірлер үшін өндірісті әртараптандыруды жүзеге асыру мұнай өңдеуші және мұнай-химиялық өндірістерді құрумен, ауыл шаруашылығында кәсіпкерлікті дамытумен, ауыл шаруашылығы өнімін қайта өңдеу бойынша шағын бизнес кәсіпорындарын құрумен, сондай-ақ көлік және байланыс инфрақұрылымын дамытумен байланысты. Сонымен қатар, қоршаған ортаны, әсіресе Каспи теңізі маңын экологиялық қорғау іс-шараларына ерекше назар аударылады.

Үшінші топ өңірлері үшін ғылымды қажетсінетін өнім түрлерінің жоғары деңгейі бар соңғы және бәсекеге қабілетті өнім шығаратын өңдеуші салаларда өнеркәсіп өндірісін кең түрде әртараптандыру басты міндет болып табылады. Сонымен қатар, олар көбінесе шағын және орта қалаларда дамуы тиіс. Бұдан басқа, ортаны экологиялық қорғау іс-шараларын қарастыру қажет.

Төртінші топтағы өңірлер үшін бірқатар ірі кәсіпорындардың әлеуетін әрі қарай пайдалану, сондай-ақ ауыл шаруашылығына қызмет көрсететін өндірістерді дамыту шаралары қажет.

Бесінші топтағы өңірлер үшін машина жасау, бірінші кезекте қорғаныс кәсіпорындарын жаңғырту және жаңарту басты стратегиялық мақсат болып табылады.

Алтыншы топтағы өңірлер үшін ауыл шаруашылығы өнімін қайта өңдейтін, сондай-ақ дайындаушы, сатушы өндірістер және т.б. шағын және орта кәсіпорындарды дамытуға ерекше назар аударылады. Бұл өңірлер өмір сүру деңгейі бойынша соңғы орында екенін ескере отырып, бұнда өнеркәсіп өндірістерін құру және дамыту бойынша жеке жобаларды әзірлеп, іске асыру қажет.

Облыстық қимадан басқа, шағын және орта қалалар, аудандар бойынша да тұрпаттылық жүзеге асырылуы тиіс.

Елдің өңірлік дамуының бұдан кейінгі бағдарламалық құжаты Қазақстан Республикасын аумақтық дамытудың 2015 жылға дейінгі стратегиясы болып табылды (ҚР Президентінің 2006 жылғы 28 тамыздағы № 167 Жарлығымен бекітілді), ол Елбасының Қазақстан халқына 2006 жылғы 1 наурыздағы «Қазақстанның әлемдегі бәсекеге барынша қабілетті 50

елдің қатарына кіру стратегиясы. Қазақстан өз дамуындағы жаңа серпіліс жасау қарсаңында» атты Жолдауына сәйкес әзірленді. Бұл стратегия экономикалық кеңістікті құру және халықты орналастыру, кластерлердің құрылуымен өзара байланыста аумақтарды инфрақұрылымдық қамтамасыз етуді қоса отырып, елдің аумақтың дамуының стратегиялық бағытын айқындады.

Аумақтық даму стратегиясымен бір кезде Президенттің 2006 жылғы 14 қарашадағы Жарлығымен Қазақстан Республикасының тұрақты дамуға көшуінің 2007-2024 жылдарға аналған тұжырымдамасы бекітілді.

Тұжырымдаманың мақсаты ұзақ мерзімді перспективада елдің өмір сүру сапасын арттыру және бәсекеге қабілеттілігін арттыру негіздері ретінде Қазақстан Республикасының экономикалық, әлеуметтік, экологиялық және саяси аспектілерінің теңгеріміне қол жеткізу болып табылады.

Қазақстан Республикасы өңірлерінің тұрақты дамуын қамтамасыз ету үшін даму субъектісі ретінде тек әкімшілік бірліктерді ғана емес, тиісті экологиялық жүйелерді де қарастыратын экожүйелік (бассейндік) қағидатты енгізу қажет.

Қазақстан Республикасының аумақтық деңгейде тұрақты дамуы әкімшілік-аумақтық бөлініс субъектілері шеңберінде ғана жүзеге асырыла алмайды, себебі табиғаты, ресурстары мен экожүйелері трансөңірлік сипатқа ие. Осыған байланысты, мына сегіз тұрақты экожүйелік даму аймақтары үшін тұрақты дамуға ауысу бойынша өңірлік іс-шаралар жоспарын әзірлеу көзделеді: Арал-Сырдарья, Балхаш-Алакөл, Есіл, Ертіс, Жайық-Каспи, Нұра-Сарысу, Тобол-Торғай, Шу-Талас аймақтары үшін.

Экожүйелік қағидатқа сәйкес және трансөңірлік негізде тұрақты аумақтық даму бағдарламаларын құру:

- тұтас экологиялық жүйелерге жататын аумақтарды басқару бойынша бірыңғай тәсілдің негізінде табиғи ресурстарды сақтау және тиімді табиғат пайдалануды қамтамасыз етуге;

- табиғи ресурстар менеджменті жүйесінің тиімсіздігін, ведомстволық бірікпеушілікті және функциялардың қосарланушылығын жеңуге;

- Қазақстан Республикасының аумақтық тұтастығын нығайтуға және өңірлердің әлеуметтік-экономикалық жағдайының жіктелуін төмендетуге;

- халықаралық қатынастарда экожүйелік тәсілдерді дамыту, трансұлттық экологиялық жүйелерді сақтау бойынша бірлескен қызмет шеңберінде көрші-елдермен ынтымақтастықты тереңдету үшін жағдай жасауға мүмкіндік береді.

Сонымен қатар, бассейндік қағидателдің әкімшілік бөлінуі, әлеуметтік-кәсіпкерлік корпорациялар, экономикалық кластерлер құру тәрізді аумақтық ұйымдардың басқа нысандарын алмастырмайды. Сонымен қатар, тұрақты даму аймақтарының шеңберінде қоршаған ортаны қорғау мүдделерін сақтау негізінде интеграциялық үдерістер белсенді жүзеге асырылады.

Қазақстан Республикасының мысалында экожүйелік деңгейде аумақтық тұрақты дамуға жаңа тәсіл пысықталуы мүмкін.

Тұрақты дамуға көшу тұжырымдамасының аталған ережелері Аумақтық даму стратегиясында баияндалған негізгі идеялар мен тезистердің логикалық тұрғыдан жалғасы болып табылады.

Солай, Стратегияда аумақтарды дамытудың заманауи өңірлік тұжырымдамаларға сәйкес алымдар мен трансферттер жолымен өңіраралық айырмашылықтарды тегістеу саясатынан тұрақты дамудың ұзақ мерзімді стратегиясына көшу көзделген. Поляризацияланған даму қағидатын бассейндік қағидатпен тығыз байланыста қарау керек. Егер байқалып жатқан «өсім нүктелерін» суалаптары мен экожүйелерінен олардың табиғи құрамдасынан айырып алса, бұл жағдайда жаңа сәйкессіздіктердің және дамудағы үйлеспеушіліктің туындауы сөзсіз. Бассейндік тәсіл, керісінше, табиғи ресурстарды сақтау жөніндегі міндеттерді тұрақты аумақтық даму жөніндегі міндеттермен байланыстыра отырып, «экологиялық полюстарды» құруды қарастырады.

Сондықтан, Президенттің «Жаңа әлемдегі жаңа Қазақстан» атты Жолдауында «Қазақстанның көптеген проблемаларының, айталық, табиғатты қорғау сияқты проблемасының, шекарааралық сипаты бар. Оларды бассейндік қағидаттың негізінде ғана шешуге болады. Бұл үшін халықаралық қатысумен, Дунай, Альпі және Анды келісімдерінің үлгісі бойынша тұрлаулы дамудың шекарааралық аймағы құрылуға тиіс.» делінген.

Бұл стратегиялық ережені іске асыру шеңберінде ҚР Үкіметі «Балхаш-Алакөл бассейнін тұрақты дамытуды қамтамасыз ету» кешенді бағдарламасы қабылданды.

Бұл бағдарлама – тұрақты дамуға көшу тұжырымдамасын іске асыру жөніндегі пилоттық жоба болып табылады.

Бірінші кезекте, Балхаш-Алакөл өңірі қоршаған ортаны жақсарту, шаруашылық жүргізуде экожүйелік тәсіл қолданубойынша кезек күттірмейтін шараларға мұқтаж болған. Біз нақты проблемаларды және өңірдің экологиялық тұрақтылығына нақты қауіптерді көріп отырмыз.

Екіншіден, осы өңірде экологиялық проблемалар қала, облыс шеңберінен тыс шыққанын көрудеміз. Елдер трансшекті, трансөңірлік елдерге айналуда. Балхаш-Арал өңірін тұрақты дамытуды белсенді халықаралық өзара іс-қимылдарсыз, бір ғана елдің күшімен қамтамасыз ету мүмкін емес.

Үшіншіден, Балхаш-Алакөл өңірінде іске асырылған бағдарламаның тәжірибесі бірегей болып табылады, және оның негізінде Президенттің бассейндік қағидатты тек жекелеген аудандарда ғана емес, барлық ел бойынша қолдану жөніндегі тапсырмасын іске асыру қажет.

Бағдарлама шеңберінде Тұрақты дамуға көшу тұжырымдамасының да, аумақтық даму стратегиясын да іске асыру бойынша маңызды қадамдар жасалды.

Қазақстанның экологиялық проблемалары – бұл негізінен өңірлердің проблемалары. Дәл осы жерде «тарихи ластанулар» шоғырланған, осында өнеркәсіптің қоршаған ортаға әсері орын алуда, осында автокөліктік ластану да шоғырлануда.

2008 жылы Қоршаған ортаны қорғау министрлігі (бұдан әрі – ҚР ҚОҚМ) республикалық және жергілікті деңгейдегі экологиялық проблемалар тізілімін алғашқы рет құрды, бұл құжатта барлық депутаттық сауалдар мен тілектерін қорытындылаумен, барынша спецификалық және көкейтесті мәселелер көрсетілген. Тізілімге 205 проблема енгізілді, оның ішінде 189 жергілікті сипаттағы проблемаларға жатады.

Оларды шешу бойынша барлық ұйымдастырушылық және қаржылық күштер бекітілген тізілімге сәйкес жүзеге асырылады.

Экологиялық проблемаларды барынша тиімді шешу мақсатында табиғи кадастрларды жүргізу бойынша жауапты орган ретінде ҚР ҚОҚМ тәуелсіз Қазақстанның алғашқы Ұлттық атласын әзірледі.

Атлас ел өңірлерін дамытудың перспективалы жоспарларын әзірлеу үшін, экологиялық жағдайды сауықтыру бойынша нақты қадамдар қабылдау үшін негіз бола алады.

Қазақстандық өңірлердің экологиялық проблемалары жөнінде айтсақ, жергілікті бюджеттердің табиғат қорғау іс-шараларына қаражат пайдалану мәселесін айтып өту қажет. 2008 жылы елеулі нәтижеге қол жеткізілді. Жергілікті бюджеттер табиғатты қорғау мақсаттарына пайдаланған экологиялық төлемдердің үлесі 37 % дейін ұлғайды. Сонымен қатар, Қызылорда, Ақтөбе облыстарында табиғатты қорғау іс-шараларына 7%-дан сәл артық сома, ал Батыс-Қазақстан облысына төлем сомасының 5%-дан төмен сома жолданды. Жергілікті бюджеттерден экологияға бөлінетін қаражаттың жеткіліксіздігінен көптеген өңірлік экологиялық проблемалар сақталуда.

2008 жылы Үкімет Қазақстан Республикасы үшін тұрақты дамудың нысаналды көрсеткіштерін бекітті. Осы негізде аумақтық қимада нысаналы көрсеткіштер қолданылды.

Бірінші кезекте ЖІӨ бірлігіне шаққандағы қоршаған ортаға эмиссия көрсеткіштерін төмендету қажет еді. Осы мақсатта ҚР ҚОҚМ халықаралық тәжірибенің негізінде Қазақстанның өңірлері үшін шығарылымдарға арналған квоталарды белгілей бастады. Және де бұл тек жылыжай газдарға ғана қатысты емес.

Өнеркәсіп кәсіпорындары шығарылымдарын және алымдарды өңірлік квоталарға сәйкес белгілейтін болды. Осы жайт экологиялық жағдайдың жақсы жаққа қарай жалпы өзгеруіне мүмкіндік тудырды. Осылайша, қазақстандық аумақтардың бәсекеге қабілеттілігінің жалпы деңгейі, инвестициялық тартымдылығы арта түсті.

Бұдан басқа, Қазақстан үшін екі базалық проблема – су проблемасы және энергетика проблемасы орын алды және қазіргі уақытқа дейін орын алуда. Бірінші кезекте Қазақстан энергетика құрылымын түбегейлі өзгерту

керек. Алдын ала жасалған еспетемелерге сәйкес алдағы 10 жыл ішінде жаңартылатын энергияның үлесін 500 есеге (!) арттыру қажет, және сонда да біз Еуроодақ, Азия, АҚШ елдерінен орасан деңгейде артта қаламыз.

Тұрақты даму міндетіне жету үшін «озат» технологиялардың басымдығын, ел экономикасын технологиялық қайта жаратқандыруды, заманауи технологияларды ынталандыруды және ескірген технология мен құралдарды әкелуге тыйым салуды қамтамасыз ету қажет.

Жаңартылатын ресурстар мәселесі – аумақтық даму басымдықтары мәселесі болып табылады. Жекелеген өңірлер деңгейінде жаңа, «жасыл» экологиялық стандартты қолдау және ынталандыру қажет.

Соңғы уақытта ҚР ҚОҚМ технологияларды «озат», көрсеткіштері бойынша отандық және шетелдік аналогтардан озық технологияларға жатқызу өлшемдерін әзірледі.

Аумақтық даму стратегиясы қазақстандық өңірлердің бірқатар проблемаларын шешу үшін негіз қалады. Тұрақты даму қағидаттары өңірлерді поляризациялау елдің барлық аумағындағы халықтың өмір сүру сапасын арттыру қажеттілігіне қарама-қайшы келмеуін талап етеді. Экологиялық тұрақтандыру – қазақстандық өңірлерегі прогрестің кепілдерінің бірі.

Қазіргі кезеңдегі өңірлік дамудың негізгі бағыттары.

Соңғы жылдары дүниежүзілік қаржы-экономикалық дағдарыстың ықпалын ескерумен елдің басшылығы өңірлерді дамыту бойынша шаралар қабылдауды жалғастыруда. Осы дағдарыстық жағдайлардың ықпалымен Қазақстан өңірлерінің экономикалық теңсіздігі өсіп жатыр. Сондықтан, үйлеспеушіліктерді баланстау арқылы ғана елдің әрі қарай дамуы үшін қолайлы жағдайларды қамтамасыз етуге болады.

Жан басына шаққан ЖӨӨ, өнеркәсіп өндірісінің индексі, негізгі капиталға жан басына шаққандағы инвестициялар, жұмыспен қамтылған халықтың жалпы санындағы өздігімен жұмыспен қамтылғандардың үлесі, кедейліктің деңгейі тәрізді экономикалық көрсеткіштерге сүйене отырып, зерттеушілер қазіргі уақытта Қазақстанда өңірлердің 3 тобын айырады:

- көшбасшы-өңірлер (Батыс Қазақстанның мұнай-газ облыстары, Астана мен Алматы);

- орта дамыған аудандар (елдің солтүстігін, шығысын, батысын және орталығын өнеркәсіптік игеру аумақтары);

- төмен дамыған аудандар (елдің оңтүстігі мен солтүстігінің аграрлық аумақтары).

Салалық, кәсіптік және әлеуметтік саралау халықтың өмір сүру деңгейіндегі өңіраралық айырмашылықтардың есебептері болып табылады.

Сондықтан, Қазақстан халқына 2010 жылғы «Жаңа онжылдық – жаңа экономикалық өрлеу – Қазақстанның жаңа мүмкіндіктері» және 2011 жылғы «Болашақтың іргесін бірге қалаймыз» атты Жолдауларында Елбасы Н.Ә. Назарбаев басымды бағыттар арасында Үкіметтің және облыстар, Астана мен Алматы қалалары әкімдерінің назарын Өңірлерді дамытудың

жана кешенді бағдарламасын әзірлеуге аударды, бұл бағдарлама кеңістік-аумақтық даму өлшемдеріне сүйене отырып ресурстық әлеуетті пайдалануға негізделеді.

Заманауи жағдайларда кеңістік пен орналасу орны әлеуметтік-экономикалық дамудың маңызды факторы ретінде қаралады.

Қалалар мен агломерациялардың өсімі, халықтың жұмылдырылғыштығы, соңғы он жылдықта дамыған елдерде прогресстің катализаторы болыптабылатын сауда мен қызметтердің дамуы қазіргі уақытта дамып келе жатқан елдер үшін де қозғайтын күшке айналды.

Бұл Қазақстан үшін де шынайы, бұнда өңірлердің экономикалық тығыздығы жоғары деңгейдегі сараланумен ерекшеленеді, бұл жайт елдің аумақтық қимадағы экономикалық дамуының заңсыздығын сипаттайды.

Бірқатар елдердің табысты дамуының әлемдік тәжірибесі бұндай даму жоғары кенттенген аймақтарда өндірістің, капиталдың және адами ресурстардың аумақтық шоғырлануы жағдайында өтетінін көрсетеді.

Осыған байланысты, Қазақстан үшін экономикалық перспективалық аудандарда және өмір тіршілігі үшін қолайлы табиғи-климаттық аймақтарда экономикалық және еңбек ресурстарының шоғырлануын ынталандыру, нарық субъектілерінің экономикалық белсенділігін өсіру және әлемдік экономмикамен үйлесімді байланысқан бірыңғай ішкі экономикалық кеңістік құру үшін жағдай жасау жөніндегі міндеттер өте көкейтесті болып табылады.

Сондықтан, елдің ұзақ мерзімді аумақтық-кеңістіктегі дамуы бойынша құжатты әзірлеу қажеттілігі туындады, ол үшін алғышарт болып төмендегілер табылды:

1. елдің экономикалық әлеуетінің шамамен жартысы (47,2 %) төрт өңірде шоғырланған (Алматы және Астана қалалары, Атырау және Қарағанды облыстары). Төрт аграрлық аудандардың үлесі (Жамбыл, Солтүстік-Қазақстан, Ақмола, Қызылорда облыстары) ЖӨӨ 11,3% құрайды.

2. өңірлердің әлеуметтік-экономикалық дамуындағы алшақтық сақталуда. Жалпы республикалық деңгейдің 70 % дейінгі мөлшеріндегі ең төмен ЖӨӨ қаралып жатқан кезең бойынша Жамбыл, Оңтүстік-Қазақстан, Алматы, Солтүстік-Қазақстан және Ақмола облыстарында, яғни елдің 40 % халқы тұратын республика аумағының 27 %-нда сақталып тұр. Бұл негізінен ауыл шаруашылығымен айналысатын өңірлер.

3. Қазіргі уақытта өңірлердің әлеуеті өнеркәсіп пен ауыл шаруашылығының дамуымен айқындалады, қызмет көрсету секторы Алматы мен Астананы қоспағанда әлі басты рольді атқармайды. Сонымен қатар, аграрлық секторда жуық арада жұмыс орындарының әрі қарай қысқаруырын алатын болады. Осыған байланысты, жана жұмыс орындарын құру және халықтың жұмыспен қамтылуын қамтамасыз ету бойынша әлеуетке индустриялық сектор мен қызмет көрсету сөторы ие.

4. көптеген кәсіпорындар энергиямен қамтылған солтүстік аймақта шоғырланған – 45%. Энергиямен қамтылуы төменірек болып табылатын батыс энергетикалық аймақта кәсіпорындардың 30 % шоғырланған. Энергия тапшылығы ең жоғары болып табылатын оңтүстік энергетикалық аймақта өнеркәсіптің 30% шоғырланған.

5. Жалпы, елдің көптеген өңірлерінде төмен инновациялық белсенділік байқалды. Өңірлер арасында Павлодар, Қарағанды, Шығыс-Қазақстан облыстары мен Алматы қаласы инновациялық өнім мен қызметтердің ең жоғары мөлшерлерін жүзеге асырады. Бұл төрт өңір елдің инновациялық өнімінің шамамен 80 % өндіреді. Осылайша, инновация индустриялық-дамыған елдерде барынша таралған. Сонымен қатар, инновациялық қызмет негізінен елдің ірі кәсіпорындарына тән.

Әлемдік тәжірибе аумақтық айырмашылықтар объективті болып табылатынын көрсетеді. Өңіраралық бәсекелестік шарттарын құра отырып, аумақтық айырмашылықтар өндірісті орналастыру тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді, халықтың орналасу құрылымын және еңбек нарықтарын оңтайландырады.

Жоғарыда көрсетілген проблемаларды Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 21 шілдедегі № 118 Жарлығымен қабылданған Елді аумақтық-кеңістікте дамытудың 2020 жылға дейінгі болжамды схемасы шеңберінде шешу көзделген.

Болжамды схеманың негізгі бағыттары дамудың ағымдағы және ұзақ мерзімді, макроэкономикалық, салалық және өңірлік аспектілерін байланыстыру, бизнестің, салалық және аумақтық мемлекеттік органдарды және басқа да ұйымдардың іс-қимылдарын үйлестіру болып табылады.

Болжамды схеманың ұзақ мерзімді бағытталуы және кешенді сипаты оны бар резервтерді және мүмкіндіктерді анықтау үшін, соның базасында дамудың іске асырылып жатқан бағыттарын толықтыратын немесе дамытатын экономиканы дамытудың перспективалы бағыттарын құру үшін пайдалануға мүмкіндік береді.

Қазақстанның жаңа өңірлік саясаты Үдемелі индустриялық-инновациялық дамудың экономикалық өсім орталықтарын құруды және жоспарланған объектілерін іске асыруды қамтамасыз етуге бағытталған. Сонымен қатар, бұл өңірлік саясатты іске асыруда жергілікті билік органдарына негізгі роль беріледі, себебі «олар орындарында жағдайды жақсы түсінеді және оларда барлық өкілеттіліктер бар».

Елді басының бұл тапсырмаларын орындау үшін және Елді аумақтық-кеңістікте дамытудың 2020 жылға дейінгі болжамды схемасын іске асыру мақсатында «Өңірлерді дамыту» бағдарламасы (бұдан әрі – Бағдарлама) қабылданды. Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2014 жылғы 28 маусымдағы қаулысымен оған қосымша өзгерістер мен түзетулер енгізілді. Бағдарлама Болжамды схеманы іске асырудың маңызды құралы болып табылды, және бұнда мәні елдің экономикалық әлеуетінің өңірлік аумақтық

ұйымын және халықтың өмір сүруі үшін қолайлы жағдайлар жасау болып табылатын жаңа өңірлік саясат тұжырымдалды.

Бағдарламаның мақсаты перспективаға өңірлердің әлеуметтік-экономикалық проблемаларын шешу болып табылады. Бағдарламаның міндеттері:

1. Өңірлердің әлеуметтік-экономикалық дамуын шектейтін жүйелі проблемалары мен факторларын анықтау және оларды жою үшін жергілікті атқарушы органдар іс-қимылдарының тиімді тетігін әзірлеу.

2. Бәсекеге қабілеттілігін және халықтың экономикалық әлеуеті мен қоныстандыруды ұтымды кеңістіктік ұйымдастыру үшін өңірлерді қаржылық қолдау.

Сонымен қатар, Бағдарлама екі кезеңде жүзеге асырылуы тиіс болатын.

Бірінші кезең (2011-2012 жылдар) пилоттық болып табылады, бұл кезеңде бар резервтерді және пайдаланылмаған мүмкіндіктерді айқындай отырып, өңірлердің әлеуметтік-экономикалық дамуына перспективалы талдау өткізу қарастырылады. Бұл кезеңде сондай-ақ облыстардың, Астана және Алматы қалаларының өңірлерді перспективалы дамыту бойынша нақты іс-қимылдарының тетігі пысықталды.

Екінші кезеңде (2013-2020 жылдар) Бағдарлама толық ауқымды іске асырылады, оның шеңберінде осы Бағдарламамен белгіленген тәртіпте өңірлерді дамытуға бағытталған бюджеттік инвестициялық жобалар іріктеліп, іске асырылады. Екінші деңгейде сондай-ақ аумақтардың мүдделері бойынша іске асырылып жатқан мемлекеттік, салалық бағдарламаларды, ұлттық компаниялардың стратегиялық жоспарларын үйлестіру қарастырылады.

Бағдарламаны іске асырудың нәтижесінде өсім әлеуетін жандандыру бойынша өңірлік бастамаларды ілгерілетуге қаржылық қолдауды ұлғайту көзделеді.

Бағдарламаның негізгі нәтижелері мыналар болады:

1) Инженерлік-көліктік инфрақұрылымды салу және қайта жаңарту жолымен өңірлерде экономикалық белсенділікті арттыру.

2) Өңірлердің инвестициялық тартымдылығын арттыру.

3) Қоршаған ортаны қорғау және экологиялық қауіпсіздікті сақтай отырып, кеңістікте дамуды қамтамасыз ету.

4) Агломерациялар мен перспективалы қоныстарды дамытуды қолдау арқылы елдегі аумақтық шоғырлануды арттыру.

5) Халықтың жан басына шаққандағы жалпы өңірлік өнімнің деңгейі төмен және жоғары өңірлер арасындағы айырмашылықты 2009 жылғы 10 еседен 2020 жылы 8 есеге дейін азайту.

Осылайша, өңірлік саясат Қазақстан Республикасын дамытудың маңызды құралы болып табылады, және ол мемлекеттің әрбір даму кезеңінде осы саланы толық ғылыми және ойластырылған тәсілге сүйенеді. Бұл қоғамның саяси және экономикалық негізінің тұтас және толыққанды буыны, онсыз барлық мемлекеттің проблемалары шешілмейді.

Егер 1994 жылы Қазақстанда жан басына шаққандағы ЖӨӨ 700 доллардан сәл жоғарырақ болса, 2004 жылы ол 2 252 долларға жетті, 2005 жылы 3 124 долларға тең болды, 2010 жылы бұл көрсеткіш 9 000 долларға дейін жетті, және бұған Үкімет қабылдаған басқа да шаралармен бірге Өңірлік дамудың 2002-2006 жылдарға арналған тұжырымдамасын және ҚР Аумақтық дамытудың 2015 жылға дейінгі стратегиясын іске асыру себеп болғанын айтып өту қажет. 2013 жылдың қорытындысы бойынша ҚР жан басына шаққандағы ЖӨӨ 13 300 АҚШ долларын құрды, 2014 жылы 14 500 АҚШ долларына жетті.

10.2. Мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару экономикалық тетіктерінің дамуы

Унитарлық құрылыс қағидаттарына негізделген Қазақстан Республикасындағы қалыптасқан унитарлық басқару жүйесі экономикалық нәтижелілік параметрлерінің, әлеуметтік бағдарлану деңгейінің және т.б. негізінде бағалана алады. Ортақ әлеуметтік-экономикалық көрсеткіштер экономиканың әртүрлі секторларының салдары болуы мүмкін деп ойласақ, бұл жағдайда Қазақстан Республикасының әлеуметтік-экономикалық дамуын басқарудың тұтас жүйесі көбінесе осы секторлардың деңгейінде басқаруға тәуелді екендігі мәлім. Елдің әлеуметтік-экономикалық жүйесінің де көпдеңгейлі аумақтық құрылымы бар, ол аумақтық құрылыстардың жинағы ретінде ұсынылған. Соңғысы өңірлік және жергілікті деңгейлерге бөлінумен, жалпы мемлекеттік жүйелердің кіші жүйесі ретінде қаралады. Өңірлік деңгей он төрт облыстармен және республикалық маңызы бар екі қаламен ұсынылады, оның ішінде Астана мен Алматы ерекшеленеді. Жергілікті деңгей аудандарды, шағын және орта қалаларды, қалалық және ауылдық кенттерді қамтиды (1-кесте).

1-кесте – Қазақстан Республикасындағы аумақтық құрылымдардың саны

Өңірлік деңгей	Жергілікті деңгей			
	Аудандар	Аудандық маңызы бар қалалар	Кенттер	Ауылдар
1	2	3	4	5
Абай облысы	10	2	-	-
Ақмолы облысы	17	8	15	245
Ақтөбе облысы	12	7	2	426
Алматы облысы	17	3	15	779
Атырау облысы	7	1	11	184
Шығыс-Қазақстан облысы	9	2	25	826
Жамбыл облысы	10	3	12	367

Жетісу облысы	8	1	-	-
Батыс-Қазақстан облысы	12	1	5	477
Қарағанды облысы	7	6	39	498
Қостанай облысы	16		12	739
Қызылорда облысы	7	2	12	265
Маңғыстау облысы	5	1	6	49
Павлодар облысы	10	-	7	444
Солтүстік-Қазақстан облысы	13	4	-	741
Түркістан облысы	13	3	11	874
Ұлытау облысы	2	3	-	-
Астана қаласы	4	-	2	-
Алматы қаласы	6	-	-	-
Шымкент қаласы	5	-	-	-
Ескерту – Қазақстан Республикасы Стратегиялық жоспарлау және реформалар агенттігінің Ұлттық статистика бюросы деректері бойынша жасалды https://stat.gov.kz/region/				

Қазақстан Республикасында басқарудың аумақтық құрылымының мемлекеттік жүйесі республикалық, облыстық, аудандық және кенттік кіші жүйелерді қоса отырып, жалпы төрт деңгейді қамтиды. Бұл жүйе басқарушы және басқарылатын кіші жүйелерге бөліне алады. Республикалық деңгейде Президенттік басқарудан, Парламенттен, Үкіметтен және сот жүйесінен тұратын басқарушы кіші жүйе әрекет етеді. Басқарушы кіші жүйе басқарылатын кіші жүйемен тікелей байланыста. Осылайша, басқарушы әрекеттер Республикалық деңгейден төмендегі деңгейлерге жолданады. Мемлекеттік билік жүйесінің унитарлық құрылымы аумақтық кіші жүйелердің төменгі деңгейлерінің республикалық деңгейге дейін жоғары деңгейлеріне бағыныштылығына негізделген әртүрлі басқару деңгейлерінің субсидиарлық байланысымен шарттасады. Әрекеттегі иерархияға қарамастан басқарудың қалыптасқан жүйесі төменгі деңгейлерден жоғары деңгейлерге әсерді түзететін кері байланыс элементтеріне ие. Мысалы, республикалық деңгейдегі басқарушы жүйе тікелей байланыс арқылы кезең-кезеңімен өңірлік және әрі қарай аудандық, кенттік деңгейлерге дейін қажетті ақпаратты, өкімдерді және т.б. жеткізеді. Кейін әрбір төменгі деңгей жоғары тұрған деңгейдің алдында тапсырманың орындалуы жөнінде есеп береді. Соңғы сатыда басқарушы жүйе кері байланыс арқылы осы ықпалдың нәтижесі туралы мәліметтерді жинақтайды және осылайша оның салдарын бағалауға мүмкіндік алады (4-суретке сәйкес). Осылайша, құрылған иерархияның жоғары деңгейі төменгі деңгей орындай алмайтын құзыреттерді өзіне алады және осы арқылы төменгі деңгейге дербестік ұсынады. Елдің позициясының, әлеуметтік-экономикалық өсімікүшейген сайын өңірлердің дербестік шектері ұлғаюы тиіс.

Өңірлік жүйелердің қазіргі жағдайының бағасы әртүрлі тәсілдер арқылы жүзеге асырыла алады. Ол аумақтық әлеуеттің экономикалық бағасына, оны пайдалану деңгейіне негізделуі мүмкін. Мысалы, Л.Н. Бурлаковтың «ҚР өңірлік және жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін

жаңғырту» монографиясында осындай бағалаудың негізіне өңірлік жүйелердің әлеуметтік-экономикалық қамтамасыз етілу деңгейін және осы аумақта тұратын халықтың өмір сүру деңгейі мен сапасын салуұсынылады. Осындай тәсілдерге сәйкес біріншіден Қазақстан Республикасының өңірлік жүйелерінің саралану деңгейін талдауға, екіншіден аумақтық өзін-өзі дамытудың инвестициялық және бюджеттік мүмкіндіктерін бағалауға және үшіншіден Қазақстанның әртүрлі өңірлік жүйелері тұрғындарының өмір сүру сапасы мен деңгейін анықтауға мүмкіндік беретін мәселелер қаралды.

Қазақстандағы заманауи әлеуметтік және экономикалық жаңғыру өңірлік жүйелерді кеңінен жаңғыртуды қамтамасыз ететін аумақтық үдерістерді ұйымдастыруды жетілдіруге негізделеді. Алайда, елдің ортақ құрамдаушысына әрбір өңір салатын салымды бағалай келе, экономикалық даму деңгейінде елеулі айырмашылықтар анықталады. Мысалы, жалпы өңірлік өнімдегі жекелеген облыстардың үлесі 2014 жылы 2,2%-дан 17,9%-ға дейінгі мөлшерді құрады. Салыстырсақ, 2000 жылы өңірлер бойынша көрсеткіш 2,14-15,23% шегінде өзгергенін көреміз. Аудандық көрсеткіштердің деңгейінде бұдан да гөрі елеулі айырмашылықтар байқалады. Көрсеткіш бойынша ең ауқымды өзгерістер өткен кезең бойынша Атырау, Қарағанды облыстарында орын алды. Атырау облысында, оң көрсеткішке байланысты елдің жиынтық салымындағы үлесінің ұлғаюы, ал Қарағанды облысында Республиканың жиынтық көрсеткішінде жалпы өңірлік өнім үлесінің төмендеуі байқалды. Осы көрсеткіштің ұлғаюы сондай-ақ Астана мен Алматы қалалары, Қызылорда, Ақтөбе, Батыс-Қазақстан, Маңғыстау облыстарында орын алды, ал Қазақстанның қалған облыстарында көрсеткіштің төмендеуі байқалды, бұл жайт абсолюттік көрсеткіштердің төмендеуінің салдары болып табылмайды. Керісінше, жалпы өңірлік өнімнің құндық көрсеткіштері барлық өңірлер бойынша өсуде. Атырау, Маңғыстау, Шығыс-Қазақстан, Қарағанды облыстары мен Астана, Алматы қалалары бәсекеге қабілетті экономикасы бар, тауарлар мен қызметтер өндіретін, Қазақстан Республикасының жалпы өңірлік өнімін пайдаланатын өңірлері болып табылады, ал Қостанай, Павлодар және Оңтүстік-Қазақстан облыстарының бұрынғы позициялары төмендеген.

Қазақстан Республикасының 2006-2014 жылдар кезеңінде жалпы өңірлік өнімінің ағымдағы бағалардағы өзгерістерін қарай келе, осы көрсеткіштің серпіні туралы айқын айту қиын. Алайда, жыл сайынғы өсім қарқыны бұл серпіннің біркелкі еместігін көрсетеді. Солай, жалпы республика бойынша көрсеткіштің 36,9% өсімі байқалады, алайда, жыл сайынғы қарқын 2013 жылы 2010 жылмен салыстырғанда 3,6%-ға төмендеді. Айқын өсім қарқыны бар оңтайлы көрсеткіштер Атырау облысында орын алды, бұл жайт көмір сутегі шикізатын өндіретін тез дамып келе жатқан өңір мәртебесімен түсіндіріледі. Ақтөбе, Батыс-

Қазақстан, Маңғыстау, Қызылорда облыстары да ұқсас мамандандырылған, бірақ өсім қарқыны осындай тұрақты емес.

Негізгі құралдардың бар болуы экономикалық әлеуеттің маңызды сипаттамасы болыптабылады. Қазақстан Республикасында бұл көрсеткіш баланстық құны бойынша (тозуды қоспағанда) шамамен 8 870 млрд. теңге мөлшерімен өлшенеді. Өңірлер бойынша бұл қаражат экономикалық даму деңгейіне байланысты біркелкі таралмаған. Мысалы, қазіргі уақытта негізгі құралдардың болуы Атырау облысында және Астана мен Алматы қалаларында байқалады. Сондай-ақ, бұл қаражаттың жоғары параметрлері Шығыс-Қазақстан, Қарағанды, Ақтөбе, Маңғыстау және Павлодар облыстарында, яғни нарықтық жағдайда белсенді дамып жатқан өңірлерде құрылған. Белгілі мөлшерде бұның барлығы негізгі капиталға құйылатын инвестициялардың деректерімен мақұлданады. 2013 жылы елеулі салымдар Атырау облысында және Астана мен Алматы қалаларында орын алған. Ақтөбе, Батыс-Қазақстан, Қарағанды, Маңғыстау облыстары біршама төменірек, бірақ бұл өңірлер белсенді дамып келе жатқан өңірлерге жатады. Қалған өңірлердің инвестициялық салымдар төмен, және ең төмен параметрлер Солтүстік-Қазақстан облысында құрылған, бұл жайт жуырда индустриялық дамыған өңірлер санына кіретін осы өңірдің әлеуетті мүмкіндіктердің экономикалық айналымына осал тартылатынын көрсетеді.

Экономикалық даму тиімділігінің басқа көрсеткіші жанды еңбектің қолданылу деңгейі болып табылады, ол еңбекке ақы төлеу және жалпы өңірлік өнімінің ара-салмағы ретінде бағаланады. 2009-2013 жылдар кезеңінде Қазақстан бойынша ол біршама төмендеді, бұл жайт өңірлер бойынша көрсеткіштердің әр түрлі бағыттағы өзгерістерімен түсіндіріледі. Ақтөбе, Алматы, Атырау, Батыс-Қазақстан облыстары тәрізді өңірлердің барлығы нарықтық жағдайда экономикалық тұрғыдан талап етілмейтін болса да, жанды еңбекті пайдалану деңгейінің тиісті қайтарылымы болған жоқ. Осындай жағдай Қазақстанның барлық өңірлері үшін тән емес. Мысалы, Ақмола, Шығыс-Қазақстан, Жамбыл, Қарағанды, Қызылорда, Маңғыстау, Павлодар, Оңтүстік-Қазақстан облыстарында осы кезеңде жанды еңбекті пайдаланудың тиімділігі жоғарылады.

Осылайша, Қазақстан Республикасында өндірісті ұйымдастыру деңгейі бойынша өңірлердің елеулі дифференциациясы байқалады. Осыған сүйене отырып, экономикалық тепе-теңдік жағдайында экономикалық шығынды және әлеуметтік қажеттіліктерді өтейтін қажетті экономикалық нәтижеге жетуге мүмкіндік беретін экономикалық қызметті үздіксіз жаңартуды оңтайландыру қажет.

Жергілікті шаруашылықты басқарудың тиімді нысандарын енгізу перспективалары және өңірлік нарықтарды дамыту.

Жергілікті шаруашылықтың тұрақтылығын және нәтижелілігін арттырудың проблемаларын тарихи қысқа мерзімде жоғары дамыған, әлеуметтік-бағдарланған экономика құру кезінде Қазақстанның экономисттері белсенді түрде әзірлеп жатыр.

Өңірлер мен жергілікті шаруашылықты тұрақты дамытудың әртүрлі аспектілері қазақстандық ғалымдардың көптеген зерттеулерінде көрсетілген. Өңірлік өндірістік-экономикалық жүйелерді жаңғыртудың, өңірлік және жергілікті шаруашылықтардың тиімділігін арттырудың инвестициялық аспектісі М.Б. Кенжегузиннің және Н.К. Нұрланованың ғылыми зерттеулерінде толық көрсетілген. Өңірлік және локальдық деңгейдегі тыныс-тіршілік элементтерін қоса, өңірлік жүйелерді кешенді түрде өзгерту проблемалары Р.З. Жалелеваның еңбектерінде қаралады. Республикалық және өңірлік құрылымдар арасындағы бюджет-қаржылық қатынастарды жетілдіру мәселелері Н.Ж. Бримбетованың жұмыстарында зерттеледі.

Өңірлік жергілікті әлеуметтік-экономикалық жүйелерді жаңғыртудың маңызды проблемаларының бірі өңірлік және жергілікті шаруашылықты тиімді басқарудың нысандары мен әдістерін пайдалануды қоса отырып, өңірлік менеджмент сапасын арттыру болып табылады. Аумақтық жүйелердің өндірістік-коммерциялық қызметінің нәтижелілігін арттырудың жаңа нысандарына мыналар жатады:

- локальдық өндірістік-экономикалық жүйелер шеңберінде басқару функцияларын орталықсыздандыруды және жергілікті бастаманы жандандыруды толық пайдалануды көздейтін теңгерімді кеңістік менеджментінің заманауи үлгісін құру;

- өңірлік тұтыну базарлары, локальдық шағын көтерме және бөлшек базарлар, әлеуметтік инфрақұрылым институттары және коммуналдық шаруашылық жүйесіне кіретін әртүрлі ұйымдар арқылы өңірлік және локальдық деңгейде өмір сүру тіршілігі мәселелерін шешуде нарықтық тетіктердің мүмкіндіктерін толық іске асыруға мүмкіндік беретін кешенді тәсілді пайдалану;

- өндірістік-коммерциялық қызметтің тиімділігін және бәсекеге қабілеттілігін арттыруды қамтамасыз ететін локальдық миникластерлер құру жолымен жергілікті тауар өндірушілерінің ұзақ мерзімді өзара байланыстары мен өзара қатынастары жүйесін құру үшін кластерлік әдістемені пайдалану.

Жергілікті шаруашылықты жүргізудің нысандарының бірі болып заманауи нарықтық құрылымдарды пайдалану табылады. Олардың санына әртүрлі нарықтардың дамуы жатады. Мысалы, өңірлік деңгейде өңірлік тұтыну нарықтары әрекет етеді, орлар арқылы халықтың азық-түлік тауарларындағы, сондай-ақ қызметтердегі қажеттілігі қамтамасыз етіледі. Бұдан басқа, өңірлік тұтыну нарықтары шаруашылық қызметтің нәтижелерін іске асыратын тетіктер ретінде қаралады. Өңірлік тұтыну нарықтарындағы белсенді жұмыс аумақтық құрылымның әлеуметтік-экономикалық жағдайының индикаторы болып табылады. Р.З. Жалелеваның пікірі бойынша, елдегі, оның өңірлеріндегі өндірістік үдерістердің экономикалық нәтижелері көбінесе өңірлік тұтыну нарықтарымен анықталады. Нарықтағы айналым көлемдері неғұрлым

жоғары болса, нәтижелер соғұрлым елеулі болады. Өз кезегінде, нарықтық айналымдар, олардың ауқымдылығы ақшалай және тауар ағынының мөлшеріне байланысты болады. Ақшалай ағын сұраныстан құрылады, ал оның көлемі тікелей халық табысына тәуелді, ал тауарлық ағын тұтыну кешенінде өндірілетін тұтыну нарығының ұсыныстарынан құрылады.

Р.3. Желелева ұсынған тұрпаттамаға сәйкес Қазақстанда өңірлік тұтынунарықтарының төрт түрі қызмет етеді. Бұл – біріншіден, алыс және жақын шетелден, елдің басқа өңірлерінен әкелінген тауарларды ұсынатын тұтыну базарлары, екіншіден, халықтың төмен табысына байланысты сұранысы шектеулі тұтыну базарлары, сондай-ақ халықтың төмен табысына байланысты ішкі өңірлік сұранымы төмен тұтыну базарлары.

Жоғарыда жазылған жайт бойынша халық тіршілігінің міндеттерін іске асыруға әрекет ететін сала ретінде өңірлік тұтыну нарығын бағалау қиын. Оған халыққа азық-түлік және азық-түлік емес тауарлар және әртүрлі тұтыну қызметтерін ұсынатын көптеген құрылымдар кіреді.

Локальдық деңгейде халыққа өмір-тіршілігі қызметтерін ұсынумен шағын көтерме және бөлшек базарлар, сондай-ақ тұтыну қызметтерін ұсынатын басқа да құрылымдар айналысады. Осындай базарлар өңірлік өндіру үдерісінде өзінің бағыты бар алмасумен байланысты белсенді экономикалық қызметтің шоғырлану орны болып табылады, және бұнсыз алмасумен бірге өндірістерді, таратылуы және тұтынуды қамтитын өндірістік үдерістің үздіксіз ағыны болмайды.

Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру бойынша жалпы бағдарламаның шеңберінде қазіргі уақытта отандық тауар өндірушілердің салааралық және өңіраралық өзара іс-қимылының тиімділігін арттыру үшін кластерлік әдістеме енгізуге ерекше назар аударылады. Қазақстан Республикасының Үкіметі жеке меншік сектор өкілдерінің белсенді қатысуымен төменде аталған нарық сегменттерінде жеті пилоттық кластерді дамытудың стратегиялық жоспарларын әзірлеуге кірісті:

- Мұнай-газ машина жасау;
- Металлургия;
- Тамақ өнеркәсібі;
- Тоқыма өнеркәсібі;
- Көлік-логистикалық қызметтер;
- Туризм мен рекция.

Аталған кластерлер аумақтық тұрғыдан барлық ұлттық экономиканы қамтиды. Жекелеген өңірлердің және жергілікті шаруашылықтың деңгейінде локальдық миникластерлерді айқындау жөн болады.

Ұсынылған термин жергілікті шаруашылық шегінде құрылған тығыз өндірістік-технологиялық және ұйымдастыру-экономикалық өзара байланыстары бар өндірістік-коммерциялық құрылымдар тобын белгілейді. Осы кластерлердің құрылуының негізгі факторы, алға жылжушы күш ретінде бәсекелік артықшылықтарды күшейту және өндірістің тиімділігін арттыру болып табылады.

Біздің пікіріміз бойынша, жергілікті локальдық деңгейде кластерлік әдістемені пайдаланудың, әсіресе депрессивті немесе өнеркәсіп орталықтарынан алыс орналасқан аумақтық құрылымдардың экономикасын жаңғырту үшін, әлеуеті зор. Жекелеген аудандардың мамандануына тәуелді әртүрлі локальдық миникластерлер құрылуы мүмкін. Әрбір ауданда осы ауданды кешенді әлеуметтік-экономикалық дамыту бойынша әртүрлі функцияларды орындайтын, бірнеше кластерлерден тұратын жүйе ұйымдастырушы бір негізгі миникластер құру үшін әлеуетті мүмкіндіктері бар. Осы ережені мысалмен сипаттау үшін Қазақстан үшін үлгілі болып табылатын астық өндіретін ауылдық аудан мысалын келтірейік. 2 суретке сәйкес осы оқу құралының авторлары Қостанай, Ақмола, Солтүстік-Қазақстан облыстарында және басқа да астық өндіретін облыстарда құрылуы мүмкін локальдық миникластерлердің ұйымдастыру кестесін әзірледі. Осындай аудандардағы негізгі миникластер бидай өсіруден бастап дайын әртүрлі нан-тоқаш өнімдеріне дейінгі өндірістік-технологиялық тізбектің әртүрлі сатыларында тік-біріктірілген тауар өндірушілерін қамтиды. Негізгі миникластердің шеңберінде бірнеше ілеспе өндірістер бар, мысалы, комбикорм өндірісі, ол кейін құс өсірумен және мал шаурашылығымен байланысты миникластерлерге жіберіледі. Тікелей өндірістік-технологиялық тізбектерден басқа миникластер жүйесінде тұрақты өндірістік байланыстардың күрделі түрлері әрекет етеді. Оларға жоғары сапалы макарон өнімдері өндірісін жақызуға болады, ол бір жағынан негізгі кластердің ұн өнеркәсібімен және екінші жағынан жұмыртқа концентратын ұсынатын құс өсіру миникластерімен байланысқан. Ұтымды жерді пайдалану технологияларына сәйкес негізгі миникластерлермен бірге 2 кестеде көрсетілген А тобына жеміс-жидек өндірісі үшін шикізат болып табылатын бұршақ және көкөніс дақылдарына сүйенетін қосымша миникластер кіреді. Осылайша, А тобы негізгі миникластерден басқа толықтыратын, ілеспе өндірістердің кең ауқымын қамтиды.

Локальдық жүйенің мағызды элементі болып В тобы табылады, оған ауданның әлеуметтік-экономикалық дамуымен, халқының өмір-тіршілігімен тікелей байланысты кластерлер кіреді. 2-кестеге қарасақ, үш миникластердің әрқайсысының функционалдық ұсынысы жақсы көрінеді. С тобы осы ауданның барлық шаруашылық субъектілеріне және халқына қаржылық және материалдық-техникалық қызмет көрсететін екі логикалық тұрғыдан өзара байланысты миникластерден тұрады. D тобына шағын гидроэлектрстанцияларын, жел және күн қондырғыларын және энергияның дәстүрлі емес көздерін қолданатын басқа да энергия станцияларын салу арқылы жергілікті энергетикалық ресурстарды кәдеге жарататын шағын энергетика кәсіпорындарының экологиялық инфрақұрылым объектілерінің қызмет етуімен байланысты екі миникластер кіреді.

Жалпы локальдық миникластерлердің жүйесі табиғи материалдық, еңбек, қаржылық және басқа да ресурстар түрлерінің қолданылуын елеулі

түрде арттырады, бұл жайт соңында осы өңірдік бәсекелік артықшылықтарын күшейтуге және өмір сапасын арттыруға мүмкіндік тудырады.

10.3. ҚР қазіргі замандағы экономикасын дамытудың проблемалары мен перспективалары

«Қазақстан-2030» стратегиясының іске асырылу кезеңінде экономиканың серпінді дамуы Қазақстан Республикасына халықтың жан басына шаққандағы табысын екі еседен артық мөлшерге арттыруға мүмкіндік берді. «Қазақстан-2030» стратегиясының барлық мақсаттарына мерзімінен бұрын қол жеткізілді. «Қазақстан-2050» атты жаңа стратегияның мақсаты елдің 2050 жылға қарай әлемдегі барынша дамыған 30 мемлекеттер қатарына кіруі болып табылады. Оған жету ұзақ мерзімді кезеңде жоғары экономикалық өсім қарқынынан айырылмауды қажетсінеті.

Табиғи ресурстармен қамтамасыз етілу, қолайлы макроэкономикалық орта және саяси тұрақтылық тәрізді бәсекеге қабілеттіліктің негізгі факторларының арқасында Қазақстан Республикасы әлеуметтік-экономикалық дамуындағы және шетел инвестицияларын тартудағы бүгінгі табыстарына жетті.

Төмендегі кестеде индустриялық-инновациялық даму тұрғысындағы Қазақстанның артықшылықтары мен бәсекеге қабілеттілік мүмкіндіктері көрсетілген.

<p>Құндылықтар:</p> <ul style="list-style-type: none"> - макроэкономикалық және саяси тұрақтылық; - мемлекеттен жан-жақты қолдау (қаржылық, саяси, заңнамалық және т.б.); - шикізат емес секторын дамыту үшін қажетті табиғи ресурстардың болуы; инновациялық қызметтің статистикалық көрсеткіштерінің оң серпіні; - НИОКР жетістіктерін коммерцияландыру және экспорттау мүмкіндігі; - «Болашақ» бағдарламасы жұмылдыру арқылы интернационализациялаудың маңызды құралы ретінде; - Қазақстанның Болондық үдеріске қосылуы салдарынан халықаралық білім стандарттары; - ТМД, ЕО, Канада, АҚШ және Жапония елдерінің ғалымдарымен Халықаралық ғылыми-техникалық орталық бағдарламасы арқылы ынтамақтасу; - импорттың либералды тәртібі; - сыртқы нарыққа шығу мүмкіндігі. 	<p>Мүмкіндіктер:</p> <ul style="list-style-type: none"> - қазақстандық инновациялық жобаларға шетел инвесторларының және әріптестерінің қатысуы; - қазақстандық инвесторлардың шетелдің инновациялық жобаларға қатысуы; - озат технологиялардың трансферті; - инновациялық инфрақұрылымның жаңа мүмкіндіктерін пайдалану; - ғылыми-инновациялық кадрлардың тиімді қызметі үшін жағдай жасау және адами капиталды қалпына келтіру; - МЖӘ тетігі арқылы, оның ішінде венчурлық қорларды, бизнес-инкубаторларды, сақтандыру компанияларын тартумен жеке бизнестің қолданбалы зерттеулерді қаржыландыру үшін тартымды жағдай жасау; Кедендік одақ арқылы инновациялардың жалпы саласына кіру мүмкіндігі.
---	--

2020 жылға дейінгі перспективада жан басына шаққанда 10-15 мың АҚШ долларына дейінгі әл-ауқаттың белгілі деңгейіне жеткенге дейін Қазақстан Ресепубликасы экономикасының өсімі баяндай бастауы мүмкін. Елдердің экономикалық дамуына жасалған талдама, орта табыс шегінен өту көбінің қолынан келмейтінін көрсетті: жарты ғасыр бұрын орта табыс деңгейіне жеткен елдердің тек оны ғана өңдеу өнеркәсібінің жедел дамуы есебінен табысы жоғары елдерге айналды. Қазақстан Республикасының экономикасы бәсекеге қабілеттілігінен айырылуы және «орта табыс қақпанына» түсуі мүмкін. Экономикада «голландиялық ауру» сипаттары пайда болды, жеке алғанда, қолайсыз сауда шарттарының құрылуы, экономикадағы шығын деңгейінің өсуі және институционалдық проблемалар. Экономикалық өсімнің жоғары қарқынын сақтап қалу үшін Қазақстан Республикасына жаңа даму сатысына ауысу үшін экономикадағы қажетті құрылымдық өзгерістерді іске асыру талап етіледі. Бұл өзгерістер өңдеу өнеркәсібінде, оның ішінде аграрлық сектордан жұмыс күшін тарту есебінен жаңа өнімді жұмыс орындарын белсенді құруға мүмкіндік тудырады.

Бүгін Қазақстан Республикасы экономикасының құрылымында өнеркәсіп шамамен үшінші бөлікті құрайды және мұнай өндіруші сектор жоғары үлеске ие, ол мемлекеттің шоғырландырылған кірістерінің шамамен 51 % қамтамасыз етеді.

Өңдеу өнеркәсібін дамыту деңгейі төменірек болып табылады. Бұл сектор жұмыспен қамтудың 7%-нан төмен мөлшерді және ел экономикасындағы ЖӨӨ 12 % құрайды.

Кен өндіруші өнеркәсіпте негізгі капиталға инвестициялар бүгінгі күні жалпы көлемнің 30 %, ал өңдеу өнеркәсібінде небәрі 12 % құрайды.

Қазақстан өндіруші салалар өнімдерінің бас экспортшысы болып табыла отырып (бірінші кезекте мұнай экспорты есебінен) жан басына шаққандағы экспорт көрсеткіші бойынша ТМД барлық елдерінің алдында. Алайда, өңдеуші өнеркәсіп өнімінің экспорты Қазақстан Республикасында төменірек – Ресеймен салыстырғанда шамамен екі есе төмен.

Сондықтан ҚР тұңғыш Президенті Н.Ә. Назарбаевтың Қазақстан халқына «Қазақстанның стратегиясы – 2050» Жолдауында 2025 жылға қарай экспорттың жалпы көлемінде шикізаттық емес экспорттың үлесін екі есеге, ал 2040 жылға қарай – үш есеге ұлғайту жөнінде міндет қойылды.

Бұл міндетті шешу Қазақстанның үдемелі индустриялық-инновациялық дамуының мемлекеттік бағдарламасына (бұдан әрі – ҮИИДМБ) жүктелді.

Индикаторлары Елді дамытудың 2025 жылға дейінгі стратегиясында көрсетілген бұл бағдарлама (оның бірінші кезеңі 5 жылға (2010-2014 жж.) есептелген) ұзақ мерзімді болып табылады. Оның басты мақсаты – экономиканың шикізаттық емес секторын дамыту және кірістердің өсуі есебінен халықтың әл-ауқатын жақсарту жолымен экономиканың бәсекеге қабілеттілігін арттыру.

Индустрияландырудың өңірлік карталарына 3,3 млрд. АҚШ доллары сомасына 136 жоба енгізілді. Сонымен қатар, әрбір инвестициялық жоба өңірлік деңгейде қаралды. Өсу нүктелерін айқындау жұмысы өткізілуде, оларға келесілер жатқызылуы мүмкін:

- бизнес-ортаны жақсарту;
- бәсекеге қабілетті кадрлар даярлау;
- тікелей шетел инвестициялар тарту;
- сауда саясаты;
- инновацияларды дамыту және технологиялық жаңғыртуға ықпал ету;
- инфрақұрылымдық және ресурстық қамтамасыз ету;
- техникалық реттеу;
- тарифтік саясат.

Бұнда қолдау көрсетудің үйлесімдігі маңызды роль атқарады. Сондықтан, индустриялық-инновациялық бағдарламаны ойдағыдай іске асыру факторларының барлық құрамдаушыларын бір кестеге жинақтай отырып, атқарылған жұмысты жүйелеуге талаптанып көрейік.

3-суретте көрсетілгендей, бағдарламаны іске асырудың 3,5 жыл ішінде елеулі жұмыс жасалды, ең алдымен бұл жұмыс институционалдық деңгейде өткізілді. ҮИИДМБ іске асырудың заңнамалық қамтамасыз ету үшін 30 қолданыстағы заңға түзету енгізілді және 3 жаңа заң қабылданды: «Индустриялық-инновациялық қызметті мемлекеттік қолдау туралы», «АЭА туралы», «Энергия үнемдеу және энергия тиімділігін арттыру туралы» заңдары.

Стратегиялық деңгейде 13 салалық және 9 функционалдық даму бағдарламалары, 4 өндірістік қуаттылықтарды ұтымды орналастыру кестесі, Индустрияландыру картасы қабылданды. Даму институттары мен ұлттық компаниялардың жұмысы қайта құрылып жатыр. Сондай-ақ 16 аумақтарды дамыту бағдарламалары қабылданды.

Нәтижесінде жүйелік ілгерілеу үдерістері басталды.

2008 жылмен салыстырғанда 2015 жылға қарай ЖӨӨ-ні атаулы шамада 7 трлн. теңгеден артық сомаға және нақты шамада 15 % ұлғайту жөніндегі ҮИИДМБ қарастырылған индикатор 2011 жылы орындалды – ЖӨӨ 2008 жылға қарай 11,2 трлн. теңгеге ұлғайып, 27,6 трлн. теңгені құрды. Нақты өсім – 16,7%, ал 2010 жылға қарай – 7,5%.

2011 жылмен салыстырғанда жалпы ішкі өнім 2012 жылы 5,6% өсті.

ЖӨӨ бойынша көшбасшы болып Алматы қаласы (1 128,4 млрд. теңге немесе ЖӨӨ-нің жалпы мөлшерінің 18,9%), Атырау облысы (771,5 млрд. теңге немесе 12,9%) және Қарағанды облысы (526,6 млрд. теңге немесе 8,8%) табылады, олардың үлесі ЖӨӨ-нің жалпы көлемінің 40,6% құрайды.

2012 жылдың қорытындысы бойынша ЖӨӨ-нің нақты өсімі барлық 16 өңірде байқалады. ЖӨӨ көлемі төмен болып табылатын өңірлерде ЖӨӨ-нің ең жоғары нақты өсімі Шығыс-Қазақстан облысында (13,5%), Астана қ. (12,8%), Алматы қ. (9,5%), ең төмені – Ақмола облысында (0,5%), Маңғыстау (2,2%) және Алматы облыстарында (2,9%).

2012 жылы өңдеу өнеркәсібінің тұрақты өсімі жалғасты, оның өсімі 4,4% құрды. Өңдеу өнеркәсібінің белсенді дамуы барлық өнеркәсіптің 1,6%-ға өсуін қамтамасыз етті. Сонымен қатар, тау-кен қазу секторында 99,8%-ға дейінгі төмендеу байқалады.

Өсім барлық өңдеу өнеркәсібінің секторларында байқалады. 2012 жылы ең жоғары өсім машина жасауда – 18,4%-ға, жеңіл өнеркәсібінде – 11,8%, фармацевтикалық өнеркәсіпте және химия өнеркәсібінде тиісінше 4,8% және 3,1%.

ЖӨӨ құрылымындағы өңдеу өнеркәсібіндегі үлес тиісінше ұлғаюда. 2011 жылы ол 11,4% құрды. Салыстыру үшін: 2009 жылы - 10,5% , 2010 жылы –11,3%. 2012 жылы өңдеу өнеркәсібінің үлесі ЖӨӨ құрылымында 11,5% құрды.

Соңғы жылдары өңдеу өнеркәсібі Қазақстанның көптеген өңірлерінде өсіп жатыр.

ЖӨӨ құрылымында өңдеу өнеркәсібінің үлесі бойынша көшбасшылар болып Қарағанды (32,5%), Павлодар (29,7%), Шығыс-Қазақстан (24,2%) облыстары қалуда.

Өңдеу өнеркәсібінің өсімі өнім экспортының құрылымына оңтайлы әсер етті. Жалпы Қазақстан экспортының көлемі 2011 жылы 2009 жылмен салыстырғанда екі есеге артып, 87,7 млрд. АҚШ долларын құрады. Сонымен қатар, шикізаттық емес экспорт мөлшерінің өсімі 2011 жылы 21,9 млрд. АҚШ долларын құрып, соңғы екі жыл ішінде 82,5% ұлғайды.

2012 жылы 2011 жылдың ұқсас кезеңімен салыстырғанда шикізаттық емес экспорттың үлесі елдің жалпы экспортының көлемінде 23,4% -дан 24,3% -ға дейін (0,9 п.п.) ұлғайды.

Өңірлер бойынша 2012 жылы экспорттың жалпы көлемінде шикізаттық емес экспорт үлесі бойынша көшбасшы болып Шығыс-Қазақстан, Қарағанды, Алматы, Жамбыл, Павлодар облыстары табылды.

Жалпы ҮИИДМБ ойдағыдай жүзеге асырылып жатыр деген қорытынды жасауға болады.

Құны 2,1 трл. теңгені құрайтын 563 объект пайдалануға берілді, бұнда 2,2 трлн. теңгеге өнім өндірілді. Шамамен 70 мың жұмыс орындары құрылды.

Сонымен қатар, Президент өңірлік деңгейде экономиканың нақты секторын қолдау қажеттілігіне, оның ішінде институционалдық шеңберде, дәлірек айтқанда, мемлекеттік басқару органдары мен жергілікті басқару органдары арасындағы функциялардың қосарлануына назар аударды.

Біздің ойымызша, осы ұстанымдарына сүйене отырып, проблемалардың 3 блогын белгілеуге болады және олар жедел шешуді қажетсінеді.

Біріншіден, мемлекеттік басқару органдары арасында өкілеттіліктің, функциялардың және қаржылық қаражаттың аражігі айқын шектелмеген.

Екіншіден, мемлекеттік басқарудың орталық және жергілікті атқарушы органдары арасында функциялардың қосарлана атқарылуы жойылған жоқ.

Үшіншіден, жергілікті басқару деңгейлері арасында өкілеттілік тұрғысынан нақты шектеу мүмкін болмады.

Бүгінгі күні «облыс-аудан» деңгейінде өкілеттіліктің аражігін ажырату тұрақты сипатқа ие емес, ол әртүрлі өңірлерде, ал кей кездерде әкім ауысқан кезде аудан ішінде де өзгереді.

Кейбір өңірлердің облыстық орталықтарында жекелеген қалалық қызметтер облыстық қызметтермен біріккен және тиісінше облыстық атқарушы органдардың қарамағына кіреді.

Көптеген облыстарда облыстық деңгейде қаржылық ресурстардың орталықтануы, немесе қаржылық ресурстармен қамтамасыз етудің кейбір өкілеттілікті төменгі деңгейлерге беруорын алады. Нәтижесінде халыққа қызмет көрсету жөніндегі заңдардың іске асырылуы үшін жауапкершілік аудандық немесе қалалық деңгейге жүктеледі, ал қаржыландыру, басшылық ету және орындалуын бақылау облыстан жүзеге асырылады. Сонымен қатар, әрине, басқару органдарының жұмыс нәтижесі үшін жауапкершілікті айқындамайтын қосарлы бағыну жүйесі туындайды, бұған жол беруге болмайды.

Сондай-ақ өңірлердің дамуын бағалаудағы тәсілдерді де өзгерту қажет. Бүгінгі күні өңірлерді дамыту деңгейі әкім рейтингіне байланысты бағаланады. Ал әкімнің жұмысы 96 көрсеткішке негізделеді, оның 48-і ғана қолданыстағы статистикадан алынады. Сондықтан, бұл рейтингте әкімдердің жеке қабылдауында қабылданғандардың саны, олардың шағымдарының оң шешілуі, тексеріс санының қысқаруы және т.б. тәрізді нысандық көрсеткіштер анықтаушы болуы мүмкін.

Көрсеткіштердің санын қысқарту қажет, сонымен қатар тиімділік рейтингісінде ҮИИДМБ индикаторлары анықтаушы болуы тиіс, дәлірек айтқанда: инвестиция тарту, шағын және орта бизнесті дамыту, жұмыс орындарын құру, мемлекеттік көрсетілетін қызметтердің сапасы, ТКШ мәселелері, қайта өңдеуші қуаттылықтар құру, еңбек өнімділігін арттыру, жылу энергиясын үнемдеу және т.б.

ҮИИМБ іске асыруда арнайы экономикалық аймақтар (АЭА) маңызды роль атқарады. 2009 жылы АЭА туралы жаңа заң қабылдау 2012 жылы 2010 жылмен салыстырғанда инвестиция көлемін шамамен 2 есеге (50 млрд. теңгеден 94 млрд. теңгеге дейін), ал шығарылатын өнім көлемін 9 есеге (21 млрд. теңгеден 180 млрд. теңгеге дейін) ұлғайтуға мүмкіндік берді.

Алайда, соңғы жылдары бұнда белгілі бір жөнсіздіктер байқалады. Тиісті нәтижелерді ескерусіз, АЭА әр өңірде құрыла басталды. Сондықтан, Атырау облысында АЭА негізінде барлығы 3 жоба іске асырылды, Алматы және Павлодар облыстарында бір де жоба іске асырылмаған. Мемлекеттік қолдау көрсетілетін жобаларды барынша талдау өткізу қажет. Пайдалануға берілгеннен кейін кейбір кәсіпорындарда сату нарығының жоқ екендігі, басқасында кадрлармен проблемалары бар екендігі, үшіншілерінде шикізат жеткізумен проблемалары бар екендігі анықталады, мысалы ОҚО-да тоқыма фабрикалары тоқтап тұр, ал отандық мақта бұдан ертеде ұзақ

мерзімді шарттар жасалғандықтан экспортқа жіберіледі. БАҚ-таҚарағандыда «фермер» ұшағын өндіретін зауыт бір ғана ұшақ шығарғаны туралы сыни материалдар шыққан, Ақтауда планшетник шығаратын зауытта тіпті криминалды жағдай орын алды. Планшетниктер Қытайда сатып алынған екен, ал Комиссия келген кезде оларды қайта жинап, жаңаларын жинап жатырмыз делінген. Сонымен қатар, құрал-жабдық планшетниктер мен компьютерлерді жинақтау үшін лайық емес, оның құны небәрі 30 млн. теңге болған, ал есептері бойынша шамамен 0,5 млрд. теңгеге сатып алынды деп көрсетілген. Ал бұл жобалар жарнамаланған жобалар болып табылады, олар бизнестің жол картасына да, инновациялық құрамдаушысы бар инвестициялық жобаға да енгізілген болатын.

Жалпы ҮИИДМБ өте жақсы нәтиже беретіні жөнінде жоғарыда жазылған. 2012 жылдың қорытындысы бойынша 2008 жылмен салыстырғанда Қазақстанда ҮИИДМБ негізгі индикаторлары бойынша оң өсім серпіні байқалады: жалпы өңірлік өнім 22,5 %-ға; шикізаттық емес сектордың жалпы қосылған құны 23,4%-ға; өңдеу өнеркәсібіндегі өндірістің көлемі 20,5%-ға; өңдеу өнеркәсібіндегі еңбек өнімділігі 1,7 есеге; шикізаттық емес экспорт көлемі 27,1%-ға; кәсіпорындардың инновациялық белсенділігінің деңгейі 4,0%-дан 7,6%-ға дейін; инновациялық өнім мөлшері 3,4 есеге.

ҮИИДМБ негізгі оң қорытындылары:

1) Қазақстан Республикасындағы заманауи өнеркәсіп саясатының негіздері қаланды. Негізгі құқықтық актілер қабылданды, өнеркәсіпті қолдаудың әртүрлі құралдары және саясаттың жаңа бағыттары сынаудан өтті. Жеке алғанда, ПИИ тарту және экспортты қолдау тетіктері іске қосылды, арнайы экономикалық аймақтарды трансформациялау үдерісі басталды;

2) Өңдеу өнеркәсібін жедел дамыту, шикізаттық емес экспортты ұлғайту және ПИИ-ді шикізаттық емес секторға тарту есебінен экономиканы әртараптандыру үдерісі басталды. 150-ден астам жаңа өнім түрлерінің өндірісі игерілді. Бұл машина жасаудың, фармацевтиканың, химиялық өнеркәсіптің жоғары технологиялық өнімдері;

3) Индустрияландыру картасының шеңберінде іске асырылатын жаңа ірі өндірістік жобалар қолдау тапты, бұл өндірістің қысқаруын болдырмауға мүмкіндік берді. Бүгінгі күні 500-ден астам жаңа өндірістер енгізілді. Аталған объектілер 2,3 трлн.теңге сомасына өнім өндірді, өнеркәсіптегі олардың үлесі 6,4%, өңдеу өнеркәсібінде - 9,4% құрды;

4) Өнеркәсіпте жұмыспен қамтылғандардың саны (4 жылдың ішінде) 9,3%-ға ұлғайып, 1 млн. адамнан артық болды (1004,4мың адам). Индустрияландыру картасының шеңберінде өңдеу өнеркәсібінде 60 мыңнан артық жаңа жұмыс орны құрылды, бұл жұмыссыздық деңгейінің өсуін болдырмауға мүмкіндік берді;

5) 2008 жылмен салыстырғанда 2013 жылдың қорытындысы бойынша өңдеу өнеркәсібінде еңбек өнімділігі 1,7 есеге өсті (2015 жылмен

салыстырғанда 1,5 есеге өсу жоспарында), 37 мың АҚШ долларынан 61,8 мың АҚШ долларына дейін ұлғайды;

6) 90 млрд. АҚШ долларынан астам сомаға тікелей шетел инвестициясы тартылды, бұл тәуелсіздік жылдары бойынша тартылған ПИИ барлық көлемінің 40%-дан артық мөлшерді құрайды;

7) Өнеркәсіпті дамыту институттары жүйесі құрылды, бұл тиімді қолдау шараларын іске асыруға мүмкіндік берді.

Сонымен қатар, ҮИИДМБ іске асыру барысында бірқатар жүйелік сабақтар мен шешілмеген проблемалар анықталды, оларды Бағдарламаның келесі кезеңін әзірлеу кезінде ескеру қажет, оның ішінде:

1) Мемлекеттік қолдау үшін салалардың кең шеңбері шектеулі қолжетімді ресурстарды, даму үшін ең жоғары әлеуетке ие өнеркәсіп салаларын қолдауға тиімді шоғырландыруға мүмкіндік бермеді;

2) бағдарламаның мәлімделген мақсаттарына қол жеткізуге тікелей ықпал ететін (тікелей) іс-шаралар мен өнеркәсіп саясатын тікелей іске асырумен байланысты емес (жанама) іс-шаралар арасында бюджеттік қаржының жеткіліксіз шоғырлануы. ҮИИДМБ іске асыруға бөлінген бюджет ресурстарының жартысынан азы ғана тікелей іс-шараларды іске асыруға, және 60%-дан астамы – жанама іс-шараларға жұмсалды;

3) бағдарламаны іске асыру және мониторингілеу жүйесіндегі кемшіліктер. ҮИИДМБ құрамында экономиканың 14 саласын қолдау үшін 25 әртүрлі бағдарлама қабылданды. Салалық бағдарламалардың бірқатар іс-шаралары ҮИИДМБ қойылған мақсаттары мен міндеттерін орындауға жолданған жоқ.

4) Мемлекеттік, жергілікті атқарушы органдар мен даму институттары арасындағы жеткіліксіз жедел іс-қимыл орын алуда, бұл шешім қабылдау мерзімінің ұлғаюына және мемлекеттік қолдау тиімділігінің төмендеуіне әкеліп соқты.

Сондықтан, Президент Үкіметтің 2013 жылғы 11 қазанда өткен кеңейтілген отырысында «екінші «бесжылдық» бағдарламасын сапалы әзірлеу және осы бағыттағы серпінді төмендетпеу» жөнінде тапсырма берді.

ҮИИДМБ іске асырудың кейінгі кезеңі «жасыл экономикаға» көшуге ерекше назар аударумен жүзеге асырылуы тиіс. Яғни, экономиканың индустриялық-инновациялық дамуы бүгінгі күні «шикізаттық емес экономика» және «жасыл» экономикаға көшу үшін негіз қалауда. Осылайша, осы кезеңде елдің жаңа индустриялық платформасының негізі құрылуы тиіс.

Бірақ, осы жаңа бағдарламада өңірлердің экономикалық әлеуетін теңестіруді қамтамасыз ететін және өмір сүру орнына қарамастан халықтың өмір сүру сапасын жоғарылатуға мүмкіндік беретін өңірлік даму қырлары ескерілуі тиіс.

Бақылау сұрақтары:

- 1. Аймақтық экономиканың мақсаты мен міндеттері*
- 2. Аймақтық саясаттың қағидалары*
- 3. Қазіргі жағдайда аймақтық дамудың негізгі этаптары*
- 4. Аймақтық нарықтарды дамыту мен жергілікті шаруашылықты басқарудағы тиімді нысандарды еңгізі перспективалары*
- 5. Аймақтық жүйелер қызметінің өндірістік-коммерциялық нәтижелігін арттыру нысандары*

Пайдаланылган әдебиеттер тізімі

1. Атаманчук Г.В. «Теория государственного управления» Курс лекций. М Омега – Л, 2005 г.
2. Файоль А «Общее и промышленное управление» Глава V «Теория администрации». Издательство «Московский ученый» 2004 г. Перевод ч английского.
3. Л.Н. Бурлаков «Местное гос. управление и самоуправление». Курс лекций. Академия гос. управления при Президенте РК Астана 2004г.
4. Конституция Республики Казахстан (1995 г.).
5. Указ Президента РК от 28 ноября 2012 года «Об утверждении Концепции» «О развитии местного самоуправления в Республике Казахстан» Газета «Казахстанская правда» от 30 ноября 2012г.
6. Козбоненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник 2002 г., стр. 257
7. Курашвили В.Н. Очерк теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – С. 99.
8. Советское административное право / Под ред. проф. В.М. Манохина. – М.: Юрид. лит-ра, 1977. – С.13
9. Советское административное право / Отв. ред. проф. П. Т. Василенков. – М.: Юрид. лит-ра, 1990.
10. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – Ростов н/Д.: Ростиздат, 2001. – С. 26.
11. Зеркин Д. П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. - Ростов н/Д.: Изд. центр «МарТ», 2000. – С. 49; Глазунова Н. И. Система государственного управления: Учебник. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 13.
12. Уваров В. Н. Государственная служба и управление. Учебник. – Петропавловск: Сев.-Каз. Юрид. академия, 2004. – С. 17.
13. Хропанюк В. Н. Теория государства и права, 2-е изд. – М.: 1998.С. 134.
14. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. –Т. 1. Теория государства. – М.: 1998. – С. 160.
15. О Государственной независимости Республики Казахстан: Конституционный закон 1991 года № 1007-ХІІ.
16. Конституция Республики Казахстан 1993 г. – Алматы, 1993.
17. Конституция Республики Казахстан 1995 г. с изменениями и дополнениями, внесенными Законами РК № 284-І от 7 октября 1998г.; № 254-ІІІ от 21 мая 2007 г.; № 403-ІV от 2 февраля 2011 г. – Алматы, 2011 . – С. 4.
18. Конституция РК. Комментарий / Под руководством д. ю. н. Г. С. Сапаргалиева. – Алматы: Жеты Жаргы, 1998.
19. О Президенте Республики Казахстан: Конституционный закон, от 26 декабря 1995 г. // Вести Казахстана. – 1995. – 4 января.

20. Казахстан – 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех Казахстанцев: Послание Президента РК Н. Назарбаева народу Казахстана / Назарбаев Н. А. // Казахстанская правда. – 1997. – 11 октября.

21. Стратегия вхождения в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира: Послание Президента РК Н. Назарбаева народу Казахстана / Назарбаев Н. А. // Официальный сайт Президента Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Астана, 2006 – Режим доступа: www.akorda.kz

22. 12-30, 32 // Конституционный закон РК «О парламенте РК и статус его депутатов» от 29 октября 1995 г. № 2737 с изменениями и дополнениями от 24 ноября 2004 г. и 17 июня 2008 г.

23. Уваров В. Н. Государственная служба и управление. Учебник. – Петропавловск: Сев.-Каз. юрид. академия, 2004. – С. 166-167.

24. 12-32 О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан: Конституционный закон РК от 25 декабря 2000 г, № 132-Н.

25. О выборах в Республике Казахстан: Конституционный закон РК от 28 сентября 1995 г. № 2464 с изменениями от 9 февраля 2009 г. № 124- IV // Конституционно право РК. Сборник конституционно-правовых актов. – Алматы, 2009. – С. 153-155.

26. О правительстве РК: Конституционный закон РК от 18 декабря 1995 г. № 2688 с изменениями и дополнениями от 24 ноября 2004 г. и 19 июня 2007 г. № 267-III // Конституционное право РК. Сборник конституционно-правовых актов. – Алматы, 2009. – С. 271.

27. Денисов А. А., Боготеева Г. Н. «Государство – экономический интегратор» Журнал «Менеджмент в России и за рубежом» № 24 г. Москва 2008 г.

28. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Издательство «Наука» г. Москва 1995 г. стр. 179.

29. Солодкова И. Г. «Методологические основы формирования целостной системы государственного регулирования экономики». Монография. г. Москва 2010 г.

30. Бляхман Л. С., Кротов М. И. «Экономические реформы в Китае». Монография г. Москва 2009 г.

31. Лазарев Б. Ю. «Государственная служба» Издательство «Москва» Учебник – М.: 2003 г. стр. 5-6.

32. Закон РК «О Государственной службе Республики Казахстан» от 23 июля 1999 г. № 453 Газета Казахстанская правда от 6 августа 1999 г.

33. Стариков Ю. Н. «Государственная служба в Российской Федерации» г. Воронеж 2006 г. стр. 78/

34. Назарбаев Н.А. Послание Президента РК, Лидера Нации Народу Казахстана Стратегия Казахстана 2050. Новый политический курс составлению Казахстана. Каз. Правда 22.12.2012г.

35. Реформа государственной службы в РК // Интернет – ресурс «Евразийский юридический портал» <http://www.eurasialegal.info>
36. Бирд Д. Политические преимущества децентрализации: опыт США. Муниципальное управление // Информационный бюллетень. – 1999. Вып. № 2.
37. Государственная служба в США // Интернет-ресурс <http://www.Xserver.ru/user/gossls>.
38. Административные учреждения штатов и местное самоуправление // Интернет-ресурс.
39. Административно-государственное управление; опыт Франции // Проблемы теории и практики управления. – 1997. - № 5.
40. Касаткина Н.М. Государственная служба в зарубежных странах. – М., 1996.
41. Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан. Научное издание – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2005. Стр. 172.
42. Спасибо В. Эволюция государственной службы в РК // Интернет – ресурс.
43. Отчет с заседания Правительства РК. Газета «Казахстанская правда» от 13 декабря 2013 г.
44. Денисов С.А. Противодействие уголовно-правовых средств противодействия коррупции в России на основании использования опыта Соединенных Штатов. Материалы региональной научно-практической конференции «Уголовная юстиция: состояние и пути развития» Тюмень: издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003 – С. 240-243.
45. Масловский В.В. правовые методы борьбы с коррупцией; зарубежный опыт // Дальневосточный государственный университет Владивосток 2006 г.
46. Растут доходы, растут и взятки // Российская газета. – 2012. – 28
47. Тудоровский. В Китае все по плану. Аргументы и факты. 2011г. № 46 (1619).
48. Коркунов Н.М. Общественная теория местного самоуправления. Журнал Вестник Московского Университета. Из цикла истории общественной мысли. Официальный сайт МГУ электронный ресурс Москва 2006г. режим доступа www.mgy.mail.ru
49. Бозобразов В.П. Зелеские учреждения в России. М. 1993г.
50. Европейская хартия местного самоуправления 15 окт. 1985г.
51. Бурлаков Л. Н. Модели местного самоуправления: проблемы выбора и адаптации для Казахстана. Серия «фондовые лекции» Академия гос. управления при Президенте РК. Астана 2003 г. стр. 19.
52. Институты самоуправления Франции / Континент 200 г. июль № 11, стр. 32.
53. Социально-экономическое развитие Казахстана за 2014 год. Сборник Агентства по статистике.

54. «Концепция развития местного самоуправления в РК» Утверждена указом Президента РК от 28 ноября 2012 г. Газета «Казахстанская правда» от 30 ноября 2012г.

55. Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» от 21 января 2001 г., с изменениями и дополнениями от 9 февраля 2011 г.

56. С.Н. Бабурин. Государство как территориальная система. Монография. Москва 2011 г.

57. Конституция РК. Комментарии / Под руководством д.ю.н., профессора Сапаргалиева) – Алматы: Жеты Жаргы 1998 г.

58. В 4.4 жан. Казахстан 2030: Процветание казахстанской государственности. Алматы: Жеты Жаргы 1999 г.

59. Назарбаев Н.А. Выступление на совместном заседании палат парламента с Посланием народу Казахстана 26 октября 1996 г. Газета «Казахстанская правда» от 28 октября 1998 г.

60. Казахстан 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех Казахстанцев: Послание Президента страны народу Казахстана – Алматы Білім 1997 г. стр. 176.

61. Назарбаев Н. А. Выступление на совместном заседании Палат Парламента с посланием народу Казахстана. «Семь программ демократизации и политических реформ» 30 сентября 1998 г. Газета «Казахстанская правда» от 2 октября 1998 г.

62. Назарбаев Н.А. «Новое десятилетие – новый экономический подъем – новые возможности Казахстана» : Послание Президента РК народу Казахстана // Стратегический план развития РК до 2020 г. – Алматы. Мысль 2010 г. стр. 3-42.

63. Постановление Правительства РК «О Государственной программе формирования индустриально-инновационного развития РК на 2010-2020гг. (ГПФИИР)» от 10 февраля 2010 г.

64. О системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы : Указ Президента РК от 30 марта 2010 г.

65. Выступление Президента РК Назарбаева Н.А. на расширенном заседании Правительства от 6 августа 2014 г. Газета Казахстанская правда 8 августа 2014 г.

66. «О совершенствовании органов внешнего государственного финансового контроля в регионах»: Указ Президента РК от 2 мая 2011 г. № 67 [http://:www.nomad.su](http://www.nomad.su).

67. Концепция региональной политики Республики Казахстан от 2002 – 2006 гг. Утверждена Постановлением Правительства РК №1598 от 7 декабря 2001 г.

68. Государственная программа развития сельских территорий на 2004-2010 гг. Утверждена Указом Президента РК от 10 июля 2003 г. «Казахстанская правда» 13 июля 2003 г.

69. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан» «Об административно-территориальном устройстве в РК» 27 октября 2007 г. Газета «Казахстанская правда» от 30 октября 2007 г.

70. Государственная программа развития малых городов на 2004-2006 гг. Утверждена Постановлением Правительства РК от 7 декабря 2003 г. №1598

71. Отчет о реализации программы развития малых городов. Официальный сайт правительства РК (электронный ресурс) Режим доступа: www.government.kz

72. Стратегия территориального развития Республики Казахстан до 2015 г. Утверждена Указом Президента РК от 28 августа 2006 г. №167. Официальный сайт Президента РК (электронный ресурс) Астана 2006 г. Режим доступа: www.akorda.kz

73. Концепция перехода Республики Казахстан к устойчивому развитию. Утверждена Указом Президента РК от 14 ноября 2006 г. Официальный сайт Президента РК (электронный ресурс) Астана 2006 г. Режим доступа: www.akorda.kz

74. Н.А. Назарбаев Новый Казахстан в новом мире. Стратегия вхождения в число пятидесяти наиболее конкурентоспособных стран мира. Послание Президента РК народу Казахстана / Назарбаев Н.А. Официальный сайт Президента РК (электронный ресурс) Астана 2006 г. Режим доступа: www.akorda.kz

75. Комплексная программа «Обеспечение устойчивого развития Балхаш-Алакольского бассейна на 2007-2012 гг» Утверждена Постановлением Правительства РК от 17 января 2007 г. Официальный сайт правительства РК (электронный ресурс) Режим доступа: www.government.kz.

76. Протокол заседания Комиссии по устойчивому развитию при Правительстве РК от 26 ноября 2008 г. (Из отчета Министра охраны окружающей среды) Сайт электронного Правительства РК [электронный ресурс]. Режим доступа: www.gov.kz

77. Назарбаев Н.А. «Построим будущее вместе. Послание Главы государства народу Казахстана» / «Казахстанская правда» 2011 г. 1 марта.

78. Прогнозная схема территориально-пространственного Развития РК до 2020 г. Утверждена Указом Президента РК от 21 июля 2011 г. за № 118 Газета «Казахстанская правда» 25 июля 2011 г.

79. Назарбаева Н.А. Выступление Президента РК Назарбаева Н.А. на расширенном совещании с членами Правительства и Акими, руководством центральных исполнительных органов / Президент РК // Казинформ 2011 г. 18 сентября.

80. Программа развития регионов с именными и дополнениями. Утверждена постановлением Правительства РК от 28 июня 2014 г. Официальный сайт Правительства РК (электронный ресурс) Режим доступа: www.government.kz.

81. Бурлаков Л. Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане Астана 2008 г.

82. Жалелева Р.З. Структура территориальных образований: сущность, содержание, принципы формирования // Вестник Серия экономическая КазНПУ им. Абая 2011 г. № 1(5) стр. 17-29.

83. Назарбаев Н.А. Выступление Президента РК на расширенном заседании Правительства РК от 11 октября 2013 г. Газета Казахстанская правда 12 октября 2013 г.

Редакционно-издательский отдел
Университета «Туран-Астана»

Наш адрес: Казахстан, Акмолинская обл., г. Астана,
Ул. Ы. Дукенулы, 29Б, РИО университета «Туран-Астана»
<https://tau-edu.kz>

Подписано в печать 18.10.24 г. Объем 3,5 п.л. Тираж 30 экз.
Тұран-Астана университетінің баспаханасында басылған

Отпечатано в типографии университета «Туран-Астана»