

Қаржы-бюджет саласындағы мемлекеттік басқарудың құқықтық мәселелері

Е.Р. Тулепов

әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.

Аннотация. Мақалада басқару қызметінің бағыт-бағдарлары және жаңаша сипатта дамуы мемлекетіміздегі әлеуметтік-экономикалық және саяси жүйедегі процестері талданады.

Қазақстан өз тәуелсіздігін алған алғашқы күннен бастап экономикасын түбірлі реформалауға бағыт алғандығы белгілі. Мұнда нарықтық экономика мен сыртқы экономикалық байланыстарды либерализациялау халық шаруашылығын қайта құрудағы негізгі бағдар ретінде таңдап алынды.

Бүгінгі күнде қоғамымызда жан-жақты жүргізіліп жатқан реформалар мемлекеттік басқару мен реттеу аясына да айтарлықтай ықпалын тигізуде. Басқару қызметінің бағыт-бағдарлары және жаңаша сипатта дамуы мемлекетіміздегі әлеуметтік-экономикалық және саяси жүйедегі процестермен айқындалуда. Ал осы процестерде қаржылар саласындағы мемлекеттік реттеудің маңызы өте зор екендігі белгілі.

Қаржылар қоғамның дамуының негізгі бір материалдық көзі болып отыр. Нарықтық қатынастардың кең етек жаюы жағдайында, қаржылардың қоғам мен жекелеген адамдардың өмірінен елеулі орын алып, қаржылық құралдар арқылы мемлекеттің ел экономикасының өсіп дамуына белсенді де қарқынды түрде ықпалын тигізіп отырғандығы белгілі. Сондықтан қаржылар мемлекет пен қоғамның материалдық тірегі, базасы болып табылады және базистің құрамына жатады. Алайда, соңғы кездерде нарықтық қатынастарға көшуімізге байланысты экономика, қаржылар саласындағы мемлекеттік басқаруды жоққа шығару сияқты келеңсіз көзқарастар қоғамымызда орын алып отыр. Оған қоса Қазақстан Республикасының Конституциясында мемлекеттік басқару сияқты мемлекеттік-құқықтық категорияның орнына атқарушы органдар (атқарушы билік органдары) терминінің пайдалануы жаңағы көзқарастарға негіз болып отыр. Ал осы атқарушы билікті жүзеге асыру мемлекеттік-басқарушы қызметті жүзеге асыру болып табылатындығын білуге

тиіспіз. Демек, мемлекеттік басқару атқарушы билікке қарағанда кең мағынада айтылады. Осыған байланысты мемлекеттік басқаруға байланысты өз көзқарастарымызды білдіріп өтсек. Біріншіден, мемлекет бұрын да қазіргі кезеңде де өзінің табиғи құрылымына байланысты экономикалық және әлеуметтік-мәдени саясатты қаржылардың көмегімен жүзеге асыруға атсалысады. Бұл жерде ол әр алуан қоғам мүдделерін көздейтіндіктен осы аялардағы мемлекеттік басқаруларды жоққа шығаруға болмайды; екіншіден, мемлекеттің экономика, қаржылар, инвестициялар және әлеуметтік-мәдени салалардағы дәрежесі ұзақ жылдар бойындағы тәжірибелермен белгіленген. Әсіресе қазіргідей түбірлі реформалар кезеңінде мемлекеттің, мемлекеттік реттеудің рөлі күшейе бермек; үшіншіден, мемлекет ешқашанда нарықтық экономикаға қарсы тұрмайды, қайта біз оның қолында нарықтық қатынастардың тиімді дамуы мен жандануына септігін тигізетін зор мүмкіншіліктер бар екендігін ұмытпағандығымыз жөн; төртіншіден, нарықтық өзіндік реттеу стихиялық процестер туғызады және оны тежеу, реттеу тек мемлекеттің қолынан келеді; бесіншіден, жоғарыда айтқанымыздай нарықтық өзіндік реттеу анархия мен хаосқа әкеліп соғатынын байқадық. Сондықтан нарықтық өзіндік реттеу мен мемлекеттік реттеуді барынша үйлестіріп отыру қажет. Ал бұл процестер өздігінен жүзеге асырылмайды, олар тек мемлекеттің тікелей қатысуымен жүргізіледі; алтыншыдан, жеке меншік және оған байланысты қатынастар оның аясында, мемлекет аумағында өте қатал экономикалық билікті туғызады. Осы билікті шектеу ісі де мемлекеттің құзырында болады. Сондай-ақ, мемлекет көлік, байланыс, энергетика салаларының монополист субъектілерінің халыққа ауыр тиетін іс-

қимылдарын шектей отырып, осы нарықтық аялардағы қажетті режимдерді белгілейді, ішкі рынок пен ұлттық мүддені сыртқы ықпалдардан қорғаудың кепілі болып табылады.

Осы жерде айта өтер жайт, мемлекеттік басқару ілімі, осы жайындағы әкімшілік-құқықтық ғылым айтарлықтай жетістіктерге жеткенмен, көптеген мәселелер оның ішінде қаржылар саласындағы мемлекеттік реттеу жеткілікті деңгейде өз шешімін тапқан жоқ. Мемлекеттік басқару мына келесідей өте күрделі субъектілік тұрғыдағы элементтер жүйесінде, яғни “мұқтаждық – мүдделер – мақсаттар – ерік білдіру – нормалар – қағидалар – көзделген белестер – пайдалар – ынталандырулар” шеңберінде қалыптасып, дамығандықтан замана және нарықтық экономика талаптарына толығымен жауап беретін сияқты [1].

Сонымен бірге, қазіргі кезеңдегі нарықтық қатынастар аясында жүзеге асырылып жатқан мемлекеттік реттеудің өзі де мемлекеттік басқару болып табылатынын білуге тиістіміз. Басқарудың көп қырлы аспектісімен қатар әлеуметтік, экономикалық, психологиялық, саяси және этикалық тұрғыдағы көзқарастары басқаруды қоғамдық құбылыс түрінде адамзат пен қоғамның өзара іс қимыл механизміне ұтымды қосылған, көпқырлы категория ретінде танытады.

Мемлекеттік басқару мемлекеттің, оның органдары мен мекемелерінің қоғам жүйесіне немесе оның салаларына мақсатты бағытта ықпал етуі. Сондықтан биліксіз әлеуметтік басқару болмайды деген тұжырымдардың негізі бар екендігін көреміз. Басқару биліктің қызмет атқаруы болып табылады. Өз кезегінде мемлекеттік басқару мынадай ерекшеліктерге ие:

1. Мемлекеттік басқару саяси сипатта болғандықтан басқару жөніндегі негізгі салмақ мемлекетке түседі. Мемлекет мемлекеттік-құқықтық, техникалық-ұйымдастырушылық және басқа да басқару құралдарына арқа сүйей отырып қоғамды басқаруды ұйымдастырады; 2. Мемлекеттік басқару құқықтық нысанда жүзеге асады; 3. Мемлекеттік басқару ғылыми негіздерге сүйенеді.

С.С. Алексеев мемлекеттік басқару өзара тығыз байланысқан басқару сатыларынан тұратын ұдайы процесс деп айта келе, сондай-ақ осы аядағы органдардың басқару қызметтерінің ерекшеліктеріне сәйкес отырып мына төмендегідей басқару сатыларын бөліп шығарған: 1) басқару

шешімдерін қабылдауға қажетті ақпараттарды жинау, өңдеу және талдау; 2) басқару шешімін дайындау және қабылдау, 3) шешімді атқаруды ұйымдастыру; 4) есептеу және бақылау [2]. Ал мемлекеттік құрылыс және құқық саласының белгілі ғалымы Г.В. Атаманчук мемлекеттік басқарудың мынадай анықтамасын берген: мемлекеттік басқару мемлекеттің ұйымдарға, адамдардың тәртіптері мен іс-қимылдарына, олардың ұжымдарына біртұтас қоғамға тікелей ықпал етуге бағытталған, ғылыми негізделген, жоспарланған, ұдайы және құқықтық нысанда жүзеге асатын қызмет. Сонымен қатар, ол мемлекеттік басқару жүйесінің мына әрекеттер мен элементтерін қамтитындығын көрсеткен:

1) басқару субъектісінің ұйымдастырылуы және қызмет атқаруы;

2) басқарушылар мен басқарылушы объектілердің өзара байланыстарының құрылымы, басқарушы іс-қимылдардың жиынтығы;

3) мемлекеттік басқарушы ықпалдарға тікелей бағынатын қоғам жүйесінің элементтері.

Осы жүйе басқаруға байланысты әрекеттерде, қатынастарда, актілерде міндетті үш элементтің болғанын қалайды:

✓ басқару субъектісі немесе оның лауазымды адамы, органы;

✓ құрылған және жүзеге асырылатын басқарушы ықпал;

✓ жеке тұлғаның, кәсіпорынның, ұйымның және мекемелердің қызметтері түріндегі ықпал ету объектісі [3].

Латынның “администрация” сөзі басқару деген мағынада айтылады. Басқару қоғамдағы адамдар өмірінің маңызды жағы ретінде көрініс табады. Себебі ол әлеуметтік сипатта болады. Сондықтан басқаруға әлеуметтік процесс тұрғысынан қарасақ оның маңызы өте терең, ерікті және саналы бастамасы бар екендігін байқаймыз.

Ал өз кезегінде, адамдардың бірігіп жасаған іс-қимылдары, әрекеттері ұйымдастыруға әкеліп саяды. Ұйымдастыру, біріншіден, адамдардың бірігіп жұмыс жасауларына қажетті бірлесу болып табылады. Басқаша сипаттасак, басқаруды біріккен адамдардың өздеріне тиісті жұмыс, қызметтерін атқаруларымен байланыстырамыз. Демек ұйымдастыру (басқару) тек адамдардың бірігуімен ғана шектеліп қалмай, сонымен қатар олардың өз қызметтерін жүзеге асыру тәртібін де қамтиды. Басқарудың негізгі міндеттері адамдардың бірлескен қызметтерін ұйымдастырумен байланысты бол-

ғандықтан, олардың өзара іс-қимылдарын әртүрлі бірлестіктермен және қызметтерінің бағыттарымен нысаналай отырып қамтамасыз ету мәселесі туындайды. Бұл туралы К. Маркс “әкімшіліктік мемлекеттің ұйымдастырушылық қызметі” деп айтқан болатын [4]. Демек, басқаруға әлеуметтік функция ретінде ұйымдастырушылық сипат тән. Ұйымдастырудың бұл маңызды көрінісі бірлесіп қызмет атқарушылардың өз функцияларын орындаумен қатар дербес жұмыстардың арасындағы ауызбірліктен, келісімнен тұрады.

Іс жүзінде басқару өзінің мәні бойынша жұмыс істеу бағдарламасын жасау, оны қажетті материалдармен қамтамасыз ету, бірлесіп қызметтер атқарушылардың арасында жалпы міндеттерді бөлу, ұжымдардың әрекеттері мен күштерін біріктіруге атсалысу, олардың күнделікті қызметтерін реттеп отыру, сондай-ақ барлық атқарылатын қызметтердің алға қойған міндеттерге сай болуына қадағалау жүргізу болып табылады. Осы бағыттар бойынша барлық бірлескен қызметке қатысушылардың жалпы нысаналы мақсатқа жетуді көздеп бағындыруды қамтамасыз ету жүзеге асырылады. Бүгінгі таңда инвестициялық қызметке қатысушылардың қызметін реттеу мен басқару мемлекеттік басқарудағы осындай маңызды нысаналы бағыттардың бірі болып отыр. Осы процесте тұлғаларды басқару қамтамасыз етіледі, олардың өзара қатынастары ұйымдастырылады. Жұмыс атқару кезінде адамдардың жүріп-тұруы, іс-қимылы оның еркіне, сана-сезіміне байланысты болады. Демек басқару адамдардың әртүрлі ерікті қатынастары арқылы жүзеге асырылады. Әлеуметтік басқарудың субъектісі адамдар болып табылады, яғни басқару дегеніміз адамдардың адамдарды басқаруын жүзеге асыру. Басқарудың нақты субъектісі ретінде адамдардың ұйымдастырылған ұжымдары, қоғамдық немесе мемлекеттік органдар немесе жеке тұлғалар (басқарушылар) есептеледі. Онымен, басқару субъектісі мен объектісінің арасындағы белгілі бір байланыс басқару ретінде көрініс табады. Оның мәні субъектінің қоғамдық процестің басқарылушы адамдарға ұйымдастырылған ықпал етуі. Осы ықпал ету мемлекеттік органдар арқылы жүзеге асырылады. Белгілі құқықтанушы ғалымдар С. Өзбекұлы мен Ө. Қопабаевтың пікірінше “мемлекеттік органдар дегеніміз мемлекет механизмінің құрамдас бөлігі ретінде құқықтық негізде басқару, билік

жүргізу мақсатында құрылған жүйе”, сонымен бірге олар мемлекеттік органдардың өзіне тән мынадай ерекшеліктерін атап көрсетеді:

1. Мемлекеттік орган өмір қажеттілігіне байланысты, құқықтық негізде арнайы функцияларды атқару үшін құрылады;
2. Мемлекеттің басқа органдармен тығыз байланыста қызметін іс жүзіне асырады;
3. Билік жүргізу барысында күш қолдануға құзыры бар;
4. Мемлекеттік орган – мемлекеттің функцияларын, саясатын іске асыратын мемкеме;
5. Мемлекеттік орган арнайы дайындықтан өткен, қолдарында билік жүргізу құқығы бар арнайы адамдар тобы;
6. Құрылған органдар заңдылық негізде қызмет атқарады;
7. Мемлекеттік орган материалдық база және қаржымен қамтамасыз етіледі [5].

Қорыта келе, мемлекеттік басқару дегеніміз шаруашылық, әлеуметтік-мәдени және әкімшілік-саяси құрылыстарды тікелей және күнделікті басқару процесінде заңдарды орындау шеңберіндегі заңға сәйкес, мемлекеттік өктем, ұйымдастырушы қызмет. Бұл қызметтерді жүзеге асыру басқару органдарының іс-қимылдарымен жүргізіледі. Басқару функцияларына байланысты басқару теориясы басқарушы ықпал жасау әдістерін алға шығарады. Ал мемлекеттік басқару процесінде бұл әдістер мемлекет атынан, оның тапсырмасы мен мүддесін көздей отырып пайдаланылады. Бұл әдістерден мемлекеттік басқару органдарының мемлекеттік өктем өкілеттіліктері көрініс табады.

Мемлекеттік басқарудың нақты әдістері мынадай екі топқа бөлінеді:

1. Экономикадан тыс ықпал ету әдістері, яғни басқарылушы объектілерге міндетті шешімдерді қабылдау арқылы басқару функциясын жүзеге асыру;
2. Экономикалық ықпал жасау әдістері, басқарылушы объектілердің материалдық жағдайларына тиісті мөлшерде әсер ету арқылы басқару функциясын жүзеге асыру.

Біз қазіргі кезде мемлекеттік басқарудың экономика саласында ықпалының кемуіне куә болып отырмыз. Алайда, мұндай жағдай мемлекеттік басқарушы қызмет пен атқару билігінің рөлдерін тұтасымен алғанда төмендетпейді. Бұл жерде мемлекеттік реттеу мен басқару арасында мақсат бағыттары бойынша айтарлықтай айырмашылықтар

жоқ. Мемлекеттік реттеу өзінің мәні бойынша мемлекеттік басқарушы қызметтің тұрақты элементі, яғни оның функцияларының бірі деуге болады. Мемлекет басқара отырып реттейді, сонымен бірге реттей отырып басқарады. Мемлекеттік басқару субъектілерінің бағынышты субъектілері болса, ал мемлекеттік реттеудің ықпалы бағынышты емес объектілерге де бағытталып жүргізіледі.

Мемлекеттік басқарудың жоғарыда атап өтілген, қоғамдағы рөлі мен қағидаларын, ерекшеліктерін ескере отырып, біз енді мемлекеттің қаржылық саясатты жүргізуі мен қаржылық қызметті реттеуде маңызды орын алатын қаржылар саласындағы мемлекеттік органдардың қызметін қарастырып өтсек.

Қаржылар саласындағы басқарудың маңызы зор екендігі белгілі. Қаржылар мемлекеттің өсіп дамуының, өзіне жүктелген функцияларын жүзеге асырудың материалдық базасы, негізі болғандықтан базистің құрамына жататындығын білдік. Қаржылар саласындағы мемлекеттік басқару ісіне қатысатын өкілетті органдардың жүйесі ауқымды болып келеді. Бұл саладағы басқаруды жүзеге асыратын органдар қатарына басқару (атқару) органдарымен қоса өкімет органдары да атсалысады. Сондықтан бұл жерде басқару термині кең мағынада түсінілуі қажет. Демек, мұнда мемлекеттік органдардың ұйымдастырушылық қызметі мен атқарушының билік қызметі бірдей қамтылады. Сондай-ақ бұл саладағы басқаруды мемлекеттік өкілді органдар да, мемлекеттік атқарушы-билікші органдар да жүзеге асырады. Сондықтан қарастырып отырған институтымыз барлық мемлекеттік органдардың қаржылық қызметі саласындағы мәселелерді қамтиды.

Белгілі қазақстандық ғалымдардың пікірінше, заң құжаттарында көрсетілгендей қаржылар саласын (бұл жерде кең мағынада түсінуге тиіспіз) басқаратын органдар арнайы құзіретті, мамандандырылған басқару (атқару) болып

табылады. Мысалы қаржы министрлігі, Ұлттық банк және тағы басқалары. Ал мемлекеттік басқару кезінде осы арнайы құзіретті органдар қатарына өкімет органдары, яғни Парламент, жергілікті маслихаттар қосылады. Олар қаржылар саласындағы басқаруды өз құзіретіне жататын бағыттар бойынша жүзеге асырады, сондықтан осы іс-қимылдар басқару сипатында көрініс табады [6].

Қорытындылай келе, біздің ойымызша, қаржылар саласындағы басқару дегеніміз қаржылық қызметті жүзеге асырушы субъектілердің жүріс-тұрысына мемлекеттік уәкілетті органдар тигізетін ұйымдастырушылық ықпалы, екіншіден, қаржыларды басқару мемлекет меншігіндегі ақша қаражаттарын тиісті бағыттарға бөлу, жұмсау болып табылады. Бұл жерде басқарушының өктем өкілеттілігі оның меншік жөніндегі өкілеттілігіне, яғни шаруашылықты жүргізу құқығына байланысты туындайды. Үшіншіден, қаржылар саласындағы басқару деп мемлекет атынан немесе мемлекеттің тапсыруымен және мемлекеттің мүддесін көздей отырып өз атынан мемлекеттің қаржылық қызметін жүзеге асыратын мемлекеттік уәкілетті органдар жүйесін айтамыз.

Әдебиеттер

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М: Юрид. лит., 1997. – 71-с.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права. – М., 1979. – 165-с.
3. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М., 1997. – 167-с.
4. Маркс К., Энгельс Ф., Шығармалары, 19-том, 440-бет.
5. Өзбекұлы. С., Қопабаев. Ө. Мемлекет және құқық теориясы. – Алматы: Жеті Жарғы,
6. Мухитдинов Н.Б., Найманбаев С.М., Серимов У.С. Қаржылар саласындағы басқарудың құқықтық негіздері. – Алматы, 1999, 169-бет.

Е.Р. Тулепов

В статье рассмотрены теоретические проблемы финансово-бюджетных отношений и делается анализ существующего положения.

E.R. Tulepov

In the article theoretical issues of financially budgetary relationships were considered. In addition, regarding law and order there was analysis of development.