

ӘОЖ 342.951:351.82

А.С. Мадиярова*, Г.А. Әлібаева

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті,
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.
*E-mail:nurdana06@mail.ru

Мемлекеттік басқару және атқарушы билік: түсінігі, мазмұны және арақатынасы

Бұл мақалада саясаттанулық, конституциялық ғылым тұрғысынан алғанда мемлекеттік басқару ұғымының мәні ашылған. Мемлекеттік басқару ұғымына қатысты әртүрлі авторлардың ұстанымдары мен көзқарастарына теориялық-құқықтық талдау жасалған. Мақалада конституциялық құқық ғылымы тұрғысынан қарастырғанда мемлекеттік реттеудің табиғаты ашылған.

Түйін сөздер: атқарушы билік, мемлекеттік реттеу, мемлекеттік басқару.

A.S. Madiyarova, G.A. Alibayeva

Public administration and executive power: nature, content and correlation

This article examines an importance of public administration and government in political and constitutional sense. Theoretical analysis of various legal positions and opinions of authors on determination of the nature of governance is given. The article also discloses the nature of state regulation and its main aspects from the standpoint of constitutional law.

Key words: executive power, government regulation, public administration.

А.С. Мадиярова, Г.А. Алибаева

Государственное управление и исполнительная власть: сущность, содержание и соотношение

В данной статье раскрыто значение государственного управления и власти в политологическом, конституционном смысле. Проведен теоретико-правовой анализ различных позиций и мнений авторов по определению сущности государственного управления. В статье также с позиции конституционного права раскрыта природа государственного регулирования и его основные аспекты.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное регулирование, государственное управление.

Басқару күрделі қоғамдық құбылыс, ол өзінің көрініс табуы тұрғысынан көп қырлы және қоғамдық өмірдің барлық салаларында орын алады. Заманауи ғылымда басқару мәселелері күрделі білім жүйесі болып табылатын түрлі бағыттарда дамуда, онда түрлі ғылым салалары дара қарым-қатынаста, біріне-бірі ықпал ете отырып, бірақ өз әдістері мен пәнінің ерекшеліктерін сақтап, тәуелсіз негізде қалыптасып, даму үстінде. Заманауи қоғам түрлі ұйымдар жүйесі ретінде түрлі әлеуметтік процестерді үйлестіруге қатысты басқару қызметін, сондай-ақ сызықтық емес,

күрделі, нақты емес, көп қырлы параметрлерді құрайды. Басқару қызметінің шарттары болып саналатын бұл параметрлердің бірлесуі басқару түрлерін, формалары мен басқару әдістерін анықтайтын өз бетінше іштей дифференциаланатын детерминантаны құрайды.

Басқару және билік – рухани тұрғыдан өзара жақын әлеуметтік реттеудің формалары. XX ғ. 80-жылдарына дейін «мемлекеттік басқару» атқарушы-бұйрықтық сипатындағы қызмет ұғымы ретінде танылып келді. Ю.М. Козловтың пікірінше атқару біріншіден, бұл қызметтің негізгі

бағытын, заңдар мен заңға тәуелді нормативтік актілерді өмірде қолдану, екіншіден, бұл мақсаттың орындалу құралы – бұйрық беруді білдірді, қажетті заңи-биліктік өкілеттіктерді қолдану деген мағынаны анықтайды [1]. Мұндай түсініктеме жалпылама алғанда атқарушы және бұйырушы мемлекеттік органы немесе мемлекеттік басқару органы ретінде айқындалған мемлекеттік басқарудың арнайы субъектілерінің айрықша белгісі ретінде қарастырылады.

1977 жылғы КСРО Конституциясына сәйкес, КСРО Министрлер кабинеті атқарушы-бұйырушы орган ретінде анықталған (128-бап). Тұрақты қызмет ететін заң шығарушы және бақылаушы орган ретіндегі КСРО Жоғарғы кеңесінің өкілеттігіне министрліктер мен өзге орталық мемлекеттік басқару органдарын құру кірді. КСРО Президенті мемлекеттік басқару органдарының жүйесін басқаруы және олардың КСРО Жоғарғы мемлекеттік билік органдарымен өзара әрекет етулерін қамтамасыз етті (127.3-баптың 4-тармағы). КСРО Министрлер кабинеті одақ қарамағындағы мемлекеттік басқару мәселелерін шешуге құқылы болды (131-бап). Бұл термин тек Конституцияда ғана емес, оның ережелерін дамытушы өзге актілерде де қолданылады.

Бұл кезеңде мемлекеттік басқару органдары заңнаманы жүзеге асырушы бірден-бір негізгі буын болып табылатын халық депутаттары Кеңесі – мемлекеттік билік органдарының орталық атқарушы аппараты ретінде қарастырылды.

Қоғамның жаңа терминологияны түсіну жолдарын, оны мемлекеттік-құқықтық құрылымның қабылдау деңгейін, сондай-ақ ол өзгерістердің заңнамада көрініс табу тәсілдерін, 90-жылдардың басындағы ғылыми-зерттеу бағыттарына жасалған талдаудан көруге болады. Бұл Қазақстанның мемлекеттік егемендігін жариялауымен демократиялық құқықтық мемлекетті құрудың бастапқы кезеңімен, билік бөлінуі принципінің жүзеге асырылуымен тығыз байланысты құбылыс.

Құқықтық мемлекетті қалыптастырудың алғашқы кезеңінде әкімшілік билікті реформалау қажеттілігі мойындалды. Онда сол кезеңге тән әкімшілік билікті орасан зор, ауқымды басқару жүйесінен құқықтық мемлекеттің атқарушы билігіне айналдыру мақсаты көзделді.

Мемлекеттік меншікті жекешелендіруге көшу, яғни меншік нысандарына қатысты тікелей мемлекеттік басқару мүмкіндіктерін жоғалту, ең алдымен саясат саласында елеулі өзгерістерге алып келді. Осыған орай, біздің ойымызша, ат-

қарушы билік ұғымын кеңірек қолдану сияқты өзге терминологияға көшудің негіздемесі экономикалық фактор екендігін атап өткен жөн, яғни осы кезеңге тән мемлекеттік меншікті жекешелендіру процесі ерекше мәнге ие.

Басқарудың бір түрі ретіндегі мемлекеттік басқаруға белгілі бір объектіге тәртіптік тұрғыдан ықпал ету тән. Мемлекеттік басқару жөнінде сөз қозғағанда оның атқарушылық бағыты туралы ұмытпаған жөн. Осылайша, қарастырып отырған аспектідегі атқару дегеніміз мәні бойынша тікелей мемлекеттік – атқару қызметі, яғни басқарушы ықпал және атқарушылық ықпал толықтай өзара бірлескен ұғым.

Қазақстан Республикасының Конституциясы «мемлекеттік басқару» ұғымының орнына «атқарушы билік» ұғымын айналымға енгізді. Осыған байланысты конституциялық нормалар құрамында атқарушылық билік қана емес, оны жүзеге асырушы органдар туралы да түсінік қалыптастыра алатын бірқатар ережелер бар. Қазақстан Республикасының Конституциясына негізделген қолданыстағы заңнама мемлекеттік қызметтің сол түрін сипаттауға қажетті құқық теориясы мен тәжірибесінде қалыптасқан ұғымдардан бас тартпайды, себебі олар бүгінгі таңда түрлі қоғамдық қатынас салаларында атқарушы билікті жүзеге асыруға бағытталған. Осыған орай *атқарушы билік органдары* дегеніміз (олардың жаңаша аталуына қарамастан) – мемлекет атынан мемлекеттік басқарушылық қызметті жүзеге асырушы органдар. Сондықтан оларды *мемлекеттік басқару органдары* деп атауға барлық негіздер бар екендігін ұмытпаған жөн. Қолданыстағы заңнаманы сараптап, талдау негізінде мемлекеттік құрылымдағы өзгерістерге қарамастан «мемлекеттік басқару» ұғымы көптеген құқық салаларының негізін қалаушы актілерінде қолданылатындығына көз жеткіздік. Мысалы, салық, жер, орман, су кодекстері және т.б.

Заңи әдебиеттерде мемлекеттік басқару ұғымын кең және арнайы (тар) мағынада қарастыруға болады. Қоғамдық өмір тәжірибесі көрсеткендей, әрбір ұстанымның өмір сүру мүмкіндігі бар, себебі олар мемлекеттік басқару ғылымының жалпы теориясына негізделеді.

Кең (саясаттанулық, конституциялық) мағынадағы мемлекеттік басқару қоғамдық қатынастарды реттеуге байланысты мемлекет қызметі ретінде айқындалады. Осы көзқарас тұрғысынан алғанда мемлекеттің тарихи дамуының нақты кезеңдерінде мемлекеттік билік органдарының

қоғамдық өмірдің түрлі салаларының дамуына экономикалық, саяси әлеуметтік мемлекет сипаттамалары тұрғысынан, мақсатты түрдегі ұйымдастырушылық ықпал етуі арқылы жүзеге асырылады [2].

Арнайы (тар) мағынадағы мемлекеттік басқару арнайы субъектілердің жалпы мемлекеттік ауқымда жүзеге асыратын ұйымдастырушылық және реттеушілік ұғымын білдіреді [3]. Бұл тұжырымдама мемлекеттік басқару мәселесіне өзгеше көзқарас қалыптастыруға мүмкіндік береді.

Билік тармақтарының бөлінуіне негізделген конституциялық механизмнің конституциялық қызмет ету жағдайында арнайы (тар) мағынадағы мемлекеттік басқару атқарушы биліктің сапасын білдіреді, себебі бір жағынан мемлекеттік басқарудың көптеген түрлері, формалары мен әдістері мемлекеттік биліктің заң шығарушы және сот тармақтарының басқару қызметі және екінші жағынан, атқарушы билік органдарының басқарушылық қызметі арасында теңестіруге толық негіздер жоқ екендігін білдіреді.

Билікті бөлу тұрғысынан алып қарағанда атқарушы билік мемлекеттік басқаруға қатысты арнайы қызметті жүзеге асыратындығы айқындалған. Жалпылама алып қарастырғанда бұқаралық мүдделер бірлесуі орын алатын, өзара біріккен еңбектері нақты ұжымдар мен түрлі санаттағы кешендер қалыптастыратын адамдар тәртібіне реттеушілік ықпал ету түрінде көрініс табады. Атқарушы билік басқаруы аясына коммерциялық және коммерциялық емес ұйымдар, салалар, облыстар, кешендер, аумақтар кіреді. Бұл жерде ішкі ұйымдастырушылық сипатындағы (менеджмент теориясына негізделген іскерлік әкімшіліктендіру) атқарушылық биліктің барлық басқару элементтері арнайы мағынадағы мемлекеттік басқарудың негізгі бағытымен үндеседі, соңғы нәтижесінде мемлекеттік саясатты өмірге енгізу процесінде атқарушы биліктің мақсаттары мен міндеттеріне жетудің бірден-бір бағытын айқындайды.

Шындығында да заң шығарушы және сот билігі тармақтарында мемлекеттік биліктің басқарушылық элементтері бар. Алайда олар қосалқы сипатқа ие және заң шығару және сот билігі тармақтарына жүктелген мемлекеттік қызметтерін тиімді жүзеге асыруға арналған шарттармен қамтамасыз етуге бағытталған.

Заңнамаға жасалған талдаулар нәтижесіне сүйене отырып, қазіргі таңда мемлекеттік басқару келесі қызмет түрлерінен құрылады деп тұжырымдауға негіз бар: а) атқарушы билікті

жүзеге асырушы органдар қызметінен; ә) жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызметінен; б) жекелеген бұқаралық мүдделерді қозғайтын кейбір өкілеттіктерді қамтитын мемлекеттік және мемлекеттік емес ұйымдардың қызметінен жоғарыда атап көрсетілген ұйымдастыру жүйелерінің өзара қатынастарының әртүрлі деңгейде болуы салдарынан мемлекеттік басқарудың көптеген құбылыстарын теориялық тұрғыдан сипаттауға мүмкіндік пайда болады, сонымен қатар мемлекеттік басқарудың салалық, салааралық, аймақтық, экономиканы, әлеуметтік-мәдени және әкімшілік-саяси кешенді мемлекеттік басқару түрлерін бөліп көрсетуге негіздеме туындайды.

«Мемлекеттік реттеу» ұғымының мәндік-мағыналық сипаттамасына келсек, ол: «қоғамдық қатынастар субъектілерінің жалпы тәртіп (қызмет) ережелерін мемлекет тарапынан белгілеу және қамтамасыз ету және өзгеріп отыратын жағдайларға қатысты оларға тиісті толықтырулар мен түзетулер енгізу» [4].

Мемлекеттік реттеу мемлекеттік басқару органдарымен жүзеге асырылатын, заң шығару, атқарушы және бақылау сипатындағы белгіленген мақсаттарға жетуді көздейтін шаралар жүйесі ретінде анықталады [5].

Ю.М. Козлов мемлекеттік реттеуді кең және тар (арнайы) деп екі түрлі мағынада анықтайды. Оның ойынша кең мағынадағы «мемлекеттік реттеу» дегеніміз: а) әкімшілік құқық нормаларымен анықталған мемлекеттік басқарудың түрлі салалары аясында (басқару, шаруашылық, әлеуметтік-мәдени және т.б.) қоғамдық даму мүдделеріне жауап беретін режимдік нормалар белгілеу; ә) әкімшілік-құқықтық тәсілдер көмегімен сол режимнің қатаң сақталуын қамтамасыз ету; б) реттелетін қоғамдық қатынастарға қатысушылардың құқықтары мен мүдделерін қорғау; в) реттелетін объектілердің жедел қызметіне араласпай, ықпал етудің экономикалық тетіктерін басым түрде қолдану.

Тар мағынадағы мемлекеттік реттеу жоғарыда аталған негізгі реттеу қырларын сақтай отырып реттелетін атқарушы орган объектілеріне ұйымдастыру сипаты жағынан бағынбайтын өзге атқарушы органдарды қоса алғандағы реттеу болып табылады [6].

Мемлекеттік басқару мазмұнындағы түрлі ұстанымдарға қарамастан барлық жағдайларда мемлекеттік басқаруға тән белгілер айқын көрініс береді. Біріншіден, әкімшілік-құқықтық сипаттағы мемлекеттік реттеу дегеніміз арнайы

мемлекеттік билік субъектілерімен жүзеге асырылатын кешенді әрекеттер болып табылады. Екіншіден, атқарушы биліктің кешенді заңи әсер етулер (тәсілдер мен әдістер) кешені ретіндегі мемлекеттік реттеуі әлеуметтік-мәдени, экономикалық, саяси өмірде нормативтік тұрғыдан бекітілу арқылы көрініс табуы. Үшіншіден, мемлекеттік реттеу әдістері әртүрлі және көп нұсқаулы болып келеді. Басқаша айтқанда «мемлекеттік реттеу» терминін қолдану мемлекеттік басқару ұғымындағы айырмашылықты емес, бір құқықтық құбылысты әртүрлі сипатынан қарастыруды білдіреді.

Мемлекеттің өз органдары көмегімен қызмет салаларының қандай да бір аясына ықпал етуі мемлекеттік әкімшіліктендіру мақсатында мүдделерін қамтамасыз етумен тығыз байланыс-

ты, ал «әкімшіліктендіру» термині «әкімшілік» (яғни басқару аппараты) терминімен туыстас. Ол қоғамдық өмірдің қандай да бір саласында мемлекет саясатын жүзеге асырушы мемлекеттік органдарды басқару қызметін сипаттауда жиі қолданылады. Сондықтан *мемлекеттік әкімшіліктендіру* дегеніміз жиі жағдайларда мемлекет сипатын іске асыруға байланысты өздерінің өкілеттіктеріне берілген басқару құралдары арқылы мемлекеттік қызметкерлердің кәсіби басқару қызметі.

Осыған байланысты мағыналық сипаттағы мемлекеттік басқару жүйесін екі элементтің бірлігі ретінде қарастыруға болады: мемлекеттік саясатты жүзеге асыру процесі ретіндегі мемлекеттік саясат және мемлекеттік әкімшіліктендіру.

Әдебиеттер

- 1 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М.: Зерцало. – М., 1997. – С. 58.
- 2 Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития. – М., 1999. – С.28-29.
- 3 Государственное управление и административное право / под ред. Ю.М. Козлова. – М., 1978. – С.28.
- 4 Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М., 1998. – С.376.
- 5 Герчикова И.Н. Регулирование предпринимательской деятельности: государственное и межфирменное. – М., 2002. – С.69.
- 6 Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – с.28.

References

- 1 Alehin A.P., Karmolickij A.A., Kozlov Ju.M. Administrativnoe pravo Rossijskoj Federacii: Uchebnik. – М.: Zercalo. – М., 1997. – S. 58.
- 2 Bachilo I.L. Iсполnitel'naja vlast' v Rossijskoj Federacii. Problemy razvitija. – М., 1999. – S.28-29.
- 3 Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo / pod red. Ju.M. Kozlova. – М., 1978. – S.28.
- 4 Tihomirov Ju.A. Kurs administrativnogo prava i processa. – М., 1998. – S.376.
- 5 Gerchikova I.N. Regulirovanie predprinimatel'skoj dejatel'nosti: gosudarstvennoe i mezhfirmennoe. – М., 2002. – S.69.
- 6 Administrativnoe pravo / pod red. Ju.M. Kozlova, L.L. Popova. – М., 1999. – S.28.