Қазақстан Республикасы білім және ғылым министрлігі

Е.А. Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

Экономика факультеті

Менеджмент кафедрасы

**Казбеков Турлыбек Бельгибаевич**

**Ержанова Салтанат Кулдасбаевна**

**Жаксыбаев Куат Рахметоллаевич**

**«Мемлекеттік менеджмент» пәні бойынша**

**Дәрістер курсы**

мамандығы: «5B051000-Мемлекеттік және жергілікті басқару, 5B050700-Менеджмент»

Қарағанды 2018

**Лекция тақырыбы №1. Мемлекеттік менеджменттің табиғаты мен негізі. Басқарма және менеджмент**

Өткен ғасырдың 70-ші жылдардан бастап мемлекеттің қазіргі заманғы міндеттерін шешу үшін көбіне «мемлекеттік менеджмент», («Public management») термині жиі пайдаланылады, ол мемлекеттік сектордағы бизнес технологиясының артып келе жатқан рөліне басшылық береді. Мемлекеттік менеджмент бизнес-мектептен жағдаяттық сараптама әдісін алып отыр («case studies») ол басқару процестерін зерттеудегі және менеджментке оқытудағы негізгі болады. Мемлекеттік басқарудан мемлекеттік менеджментке ауысу дәстүрлі институционалдық тәсілден басқарудың нақты әрекет етуші шешімдерін пайдаланушы және оны нақты бағдарламалар (мемлекеттік және бизнес саласында да) арқылы жүзеге асырушы процедураларды көрсетеді. Мемлекеттік басқару мәселесіндегі бүгінгі күні басым болып отырған негізгі санаттар ол миссиялар, жобалар, тиімділік, сапа, өндірістік, нәтижелілік, кадрлық аудит, бюджеттеу, клиент — олардың көпшілігі бизнестен келіп отыр. Олар мемлекеттік басқаруға қолдануға қаншалықты қолайлы?

Мемлекеттік басқару мазмұнын тиімді процесс ретінде көрсету – оның негізгі құрамды бөліктеріне сипаттама береді, оған саяси және әкімшіліктік орта кіреді, олар қажеттілікті анықтады және басқарушылық әрекеттерінің институционалдық шектеулерін көрсетеді; қызмет стратегиясын жасауды, мемлекеттік бағдарламаны сараптау аясындағы болжанып отырған әрекеттер мен ресурстарды қатысты болатын мақсаттарды көрсетеді; қызметі жасалған бағдарламаның жетістігін немесе кемшілігін анықтайтын салалық, қызметтік, аумақтық деңгейлердегі басқару ұйымдарын; басқарушылық қызмет технологияларын жеке ұйымдардың тәжірибесіне жақын ұйымдастырушылық деңгейде, онда қаржы менеджменті негізгі рөл ойнайды, аталған жағдайда оптималды болып табылатын қажетті нәтижеге қол жеткізуге мүмкіндік беруші кадрлық менеджмент және ақпараттық менеджмент. Үздік мемлекеттік басқарушылық механизімді көрсететін «Жақсы» мемлекеттік басқару мына принциптерге сәйкес келуі керек деп ұзақ уақыт бойы саналып келген болатын. Ол әр түрлі қарсылықтарды реттестіру бойынша саясат жүргізеді (жеке, топтық, ұлттық, аумақтық, кластық және т.б.) және тұрғындардың әр түрлі топтарының материалдық, әлеуметтік, мәдени қажеттіліктерді қанағаттандырады: нақты белгіленген мемлекеттік стратегия болуы керек оның көрсеткіш факторы қоғамдық мақсаттар мен міндеттер болып табылады; көптеген жүйе ішілік жүйелері бар мемлекеттік басқару жүйесінде басқару орталығы болуы керек — сайланған мемлекеттік лауазымдық тұлға (президент, губернатор, мэр және т.б.) нақты және жеткілікті уәкілеттіктерімен, тиісті жауапкершіліктерімен, сонымен қатар электоратқа есеп беруші; басқарудың әр деңгейінде (федералдық, аумақтық, жергілікті, салалық, ұйымдық) міндеттер мен қызметтерін қамтамасыз етіп (а) міндеттер мен қызметтерін нақты бөлу керек, (б) ресурстарды қоғамда қабылданған құндылықтарға сәйкес бөлу, (в) қызметті жүзеге асырудағы құрылымдық өзара әрекеттестік (г) құзыреттілік көшбасшылық және ішкі координация; стратегияны жүзеге асыру үшін мекеменің тиісті әдістері құрылуы керек. Әдістер мен процедуралар тәжірибені, өзгерістерді, қажеттілікті және ғылыми мәліметтерді есепке ала отырып үздіксіз қайта қарауға ұшырайтын; өзара әрекеттестіктің жалпы көлемдік құралдарын қамтамасыз ету керек коммуникация каналдары, олар түсінуге және жұмысты координациялауға сәйкес келеді. Егер де аталған жүйе қоршаған ортаға сәйкес жетілдірілетін болса (қоғамдық өмірдің экономикасы, саясат, әлеуметтік және басқа да салалары) онда мемлекет оған қоғамның жүктеген міндеттерін орындауға арналған әкімшіліктік мүмкіндіктерге ие болады. Осы әкімшіліктік мүмкіндіктер міндетті мойындамайтын субъектілерге қатысты санкция қолдану мүмкіндігін көрсетеді (индивидтер, топтар, ұйымдар), олар қолданыстағы құқықтық жүйеден шығатын мемлекеттік мақсаттар шешімінен шығатын міндетті мойындамайды. Дәстүрлі басқарушылық концепциялар тарихи моделдерге негізделді, олар әскерде және Рим-католиктік шіркеуге негізделді. Сонымен қатар мемлекеттік басқарушылық шешімдер дегеніміз ол ақпаратты нақты бір деңгейде өңдеуді таңдаушы тиімді әрекеттер, оның нысаны адамдардың неғұрлым қоғамдастығы болып табылады. Сол арқылы міндеттер, тиімділік және ұжымдар «жақсы» мемлекеттік басқаруды ерекшелеп көрсете алады.

 Алайда өткен ғасырдың соңғы жылдарында мемлекеттік басқарудың осындай түсінігі пісіп жетіліп тұрған реформа технологиясы мен мақсаттарын негіздеу үшін жеткіліксіз болып отыр. Мемлекеттік басқаруды модернизациялаудың мақсаттары мен технологиясын белгілеу үшін «мемлекеттік менеджмент» термині пайдаланыла бастады, ол қазіргі заманғы басқару технологияларын пайдалануға басымдық береді және мемлекеттік секторда нарықтық қатынастардың рөлінің артуын көрсетеді. Осы мағынадағы мемлекеттік менеджмент дәстүрлі мемлекеттік басқаруға қарсы қойылып қана қоймай, сонымен қатар оның қазіргі заманғы неғұрлым технологиялық трактовкасы ретінде болады. 1992 ж. АҚШ Д. Осборнның және Т. Геблердің «Басқаруды тарату: кәсіпкерлік рухы ретінде мемлекеттік секторды қайта құрады» деген кітабы шықты, ол көптеген елдерде танымал болды және көптеген елдерге тарады. Кейіннен ол кітапты мемлекеттік менеджменттің манифесті деп атады. Осборн және Геблер мемлекеттік менеджменттің 10 принципін құрды. Авторлардың ойынша мемлекеттік менеджмент өндірістіліктің артуына бағытталған және жеткізілетін қоғамдық игілік сапасы барысында бағаның төмендеуіне бағытталған тұрғындарға қызмет жеткізушілер мен бәсекелестік принципіне негізделуі керек; үкіметтің мекемелердің қызметін бақылауды шенеуініктерден алып тікелей жергілікті қоғамға беру; мемлекеттік мекеменің жұмысын шығын бойынша емес керісінше нәтиже бойынша бағалау; заңдар мен ережелер емес мақсаттар мен міндеттерді басшылыққа алу; тұтынушыларға қызмет өндірушілерді таңдау құқығын беру; стратегиялық жоспарлауды пайдалану және проблема туындауының алдын ала болжау; шығыннан гөрі табыс көп табу; проблема туындаудың алдын алу үшін стратегиялық жоспарлау; қызметтестік иерархиясынан қызметтестікке ауысу және басқаруды орталықтандыру арқылы командалық жұмысқа ауысу; әкімшілік механизмдері алдында нарықтық тетіктерге көңіл бөлу «команда — орындауды бақылау» сызбасымен жұмыс істеу; бірінші кезекте қоғамның барлық секторларын координациялауға туындаған мәселені шешуде (мемлекеттік, жеке, коммерциялық емес) бағытталу, тұрғындарға тікелей қызмет көрсетуге тырыспау. Сонымен авторлар былай деп санайды, мемлекеттік қызметкерлер азаматтарды қызмет көрсететін және олар қызметті талап ететін клиенттері ретінде түсінетін басқарудың осындай тиімді жүйесі — екі кәсіпорындар өз тұтынушыларына қызмет көрсетеді, ол азаматтарға «не істеу» керектігін жүктемейді. Онда да мемлекеттік орган мен коммерциялық орган арасындағы қызметті пайдаланатын клиенттер тартуда бәсекелестік атмосферасын құру мақсатты болады, себебі бюджеттік қаржының көпшілік бөлігі әлеуметтік бағдарламалар арқылы мемлекеттік мекемеге емес керісінше осы қызметке мүдделілерге түсуі керек. Соңғы осы арқылы тиісті қызметтің сапасы мен бағасына қарай мекемені өзі таңдап алады. Нәтижесінде мемлекеттік менеджмент ретінде мемлекеттік басқарушылық қызметіндегі қазіргі заманғы көзқарасты атай бастады, ол процедураға емес нәтижеге бағытталған және жинақтаушы жаңа басқару технологияларына бағытталған, ол өзінің бизнестегі тиімділігін көрсетеді, ол үкіметтің арнайы міндеттерін әлеуметтік бағдарламалар гранты ретінде және қоғамдық тәртіп кепілдігі ретінде есепке ала отырып жүргізіледі. Осы тұрғыдан алғанда мемлекеттік менеджменттің соңғы мақсаты барлық мемлекеттік секторды қызмет жеткізуші және жеке сектордың корпорациясы ретінде болатын тиімді және өндірісті ұйымға ауыстыру болып табылады.

**2. Мемлекеттік менеджмент құралы мен әдісі**

Мемлекеттік менеджмент ғылымында және басқа да ғылымдарда теориялық және тәжірибелік (немесе қолданбалы) бөліктерді бөліп қарастыруға болады. Теориялық ізденістер мақсаты тәжірибелік зерттеулер тәжірибесін жинақтау, оны зерттеу және жалпылау болып табылады, ол басшыға өзі басқарып отырған мекеменің тиімділігін арттыруға мүмкіндік береді. Қолданбалы зерттеулер мақсаты-менеджмент теориясына қол жеткізу негізінде нақты бір ұйымның басқаруын жетілдіру және мекеменің мүмкіндіктерін жетілдіру болып табылады.

 Менеджмент ғылымы мыналарды зерттейді:

1) мекеменің заңдары, принциптері мен құрылу әдістері және қызметі;

2) мекемені басқару барысындағы басшы қызметкерлердің қызмет негізіндегі заңдар мен принциптер;

3) мекемені басқару бойынша басшы қызметкерлердің әрекеттері;

4) басшы өзі жауап беретін жеке (физиологиялық, психологиялық және әлеуметтік) талаптар;

5) басқару барысында қалыптасқан қатынастар.

 Ол қатынастар әр түрлі санаттар бойынша жіктелуі мүмкін:

1) қоғамның және жеке адамның қызмет саласы бойынша қатынастар экономикалық, саяси, әлеуметтік, рухани және зияткерлік болып бөлінеді;

2) сипаты жағынан қатынастар жеке тұлғалар арасындағы, жеке тұлға мен ұжым арасындағы және ұжым арасындағы болып бөлінеді;

3) ұйымға қатысты қатынастар ішкі және сыртқы болып бөлінеді;

4) мерзімі мен өзара әрекеттестігі мерзімі жағынан бір реттік және қысқа мерзімдік, жиі және қысқа уақыттық және тұрақтық болып бөлінеді;

5) байланыс түріне қарай қатынастар желілік, қызметтік және жеке болып бөлінеді.

Менеджменттің әдіснамалық негізі жүйелі және жағдаяттық тәсілдер болып табылады.

*Жүйелік тәсіл .* Жүйе теориясын басқаруда қолдану 50-ші жылдарға жатады. Атап айтқанда американдық ғалым Дж. Пола Гетти қолданды. Жүйе — кейбір тұтастықты көрсетеді, ол өзара байланысты бөлшектерден тұрады, оның әрқайсысы тұтасты сипаттауға өз үлесін қосады. Себебі ол тәсіл салыстырмалы түрде жақын мерзімнен бастап қолданылып отыр, бүгінгі күні аталған мектепті басқарудың теориясы мен практикасына нақты әсерін бағалау мүмкін емес. Соған қарамастан әсері аз емес және ол әсер одан әрі арта береді. Жүйе негізінде болашақта жасалатын жаңа білім мен теорияны синтездеуге болады.

Басшылар аусатын ұйымды жүйе ретінде білуі керек ол жүйе теориясын басқару процесі ретінде қолдану үшін қажет. Ауыспалыны анықтау және оның мекеменің тиімділігіне әсерін анықтау жүйелік тәсілдің негізгі күші болып табылады, ол жүйе теориясының логикалық жалғасы болып табылады.

Жүйелілік тәсіл барысында басшылар мекемені өзара әрекеттестіктегі элементтер бірлігі ретінде түсінуі керек, олар адамдар, құрылым, міндеттер мен технология олар өзгеріп отырған жағдайдағы әр түрлі мақсаттарға қол жеткізуге бағытталған.

*Жағдаяттық тәсіл.* Осы тәсілді жасау басқару теориясына көп үлес қосты, себебі ғылымның нақты бір жағдаят пен жағдайларға тікелей қосымшасы пайда болды. Жағдаяттық тәсілдің басты моменті ол жағдаят (ситуация) болып табылады, яғни аталған нақты уақыт мәліметін ұйымдастыруға едәуір әсер етеді. Себебі ұйымдастыру сияқты бірнеше факторлар бар, сонымен қатар қоршаған ортада да басқарудың бірегей «үздік» әдісі жоқ. Басқарудағы ең тиімді әдіс ол қалыптасып отырған жағдайға неғұрлым сәйкес болатын әдіс болып саналады.

М. Фоллетт ХХ ғасырдың 20шы жылдары «Жағдаят заңы» туралы айтқан болатын. Алайда ол тәсіл тек 60 жылдары ғана дұрыстап жасалып бітті.

Жағдаяттық тәсіл ұсынылып отырған ұсыныстың қарапайым жинағы болып табылады, ол негізінен ұйымдастырушылық мәселелерге және оны шешуге қатысты ойлау әдісі. Осыны пайдалана отырып, оның басшылары қай мәселе ұйымдастыру барысында нақты бір жағдайда мақсатқа жетуге болатынын дұрыс түсінуге мүмкіндік береді.

Жағдаяттық тәсілде басқару процесі концепциясы сақталып отыр, ол барлық мекемелер үшін де қолданылады. Алайда, осы тәсіліне сәйкес мекеменің мақсатына тиімді түрде қол жеткізуге пайдаланылуы мүмкін, арнайы тәсілдер едәуір түрлендірілуі мүмкін. Сондықтан мекемеде мақсатқа жету үшін нақты бір тәсілдерді нақты бір жағдаятқа байланыстыру қажет.

**3. Қазіргі заманғы мемлекеттік менеджменттің мақсаттары, міндеті мен мазмұны**

Соңғы 20 жылда мемлекеттік менеджментті енгізу тұрақтылыққа ықпал етіп отыр және оны негізгі құрам ретінде енгізген көптеген елдердегі мемлекеттік шығын көлемін кемітіп отыр: қызмет нәтижесін өлшеу. Соңғы он жылдық барысында кейбір елдер мемлекеттік менеджменті енгізу барысында нақты бір қиындықтарға кездескен болатын. Оның көбі жеке монополия мемлекеттікке қарағанда мемлекеттік қызметті жекешелендірумен байланысты жаман болуы мүмкін: дәстүрлі бюрократиялық менталдық, менеджмент негіздерін және нарықтық экономиканың негізін, демократия принциптерін білмеу. Қарсылықтарды әрекет етіп отырған заңнамадан да табуға болады, олар көбінесе басқару әдістерін енгізу үшін қажет болатын шешім қабылдау барысында қажетті икемділікті қамтамасыз етпейді. Ресей тәжірибесінде мемлекеттік басқаруды мекемедегі бизнес-процестер деп атау әлі ерте мысалы, мемлекеттік орган үшін тауарды жеткізудегі сауда және оларға әр түрлі қызметтер ұсынуды мемлекеттік бизнес деп атайды. Мемлекеттік реформаны ертеден жүргізіп жатқан елдерде, мысалы АҚШ және Ұлыбританияда (немесе коммерция деп) онымен кім айналысатына қарамастан мемлекеттік немесе коммерциялық мекеме болса да бизнес деп аталады. Pricewaterhouse Coopers компаниясы айырымдылық негізінде мемлекеттік шенеуініктерге арналған арнайы журнал «Мемлекет бизнесін» шығарады, оның беттерінде бизнес өкілдері өз тәжірибелерімен бөліседі және мемлекеттік аппарат қызметкерлерімен тиімді жұмыс істеу әдістерімен бөліседі, сонымен қатар шенеуініктердің өз тәжірибелерін де таратады. Менеджменттің жалпы курсынан ұйым ретінде әдетте қандайда бір мақсатқа жету және стратегияны жүзеге асыру үшін бірігуді айтатынын біз білеміз, ал менеджмент ретінде-белгіленген мақсатқа қол жеткізу барысындағы адами ресурстар мен материалдарды тиімді пайдалануды айтамыз. Мекеме мен менеджмент барлық деңгейде барлық салада және қызмет түрлерінде де бар, ол жеке істен бастап халықаралық қатынастарға дейін болады. Мемлекеттік менеджмент ретсіздікке көңіл аударады және оның негізінде қазіргі заманғы әкімшіліктік мемлекет құрылатын доктринаның қарсылықтарына көңіл аударады. Ирархия принциптеріне негізделген бақылау мен бағынудың аталған концепциясы пайда болғаннан кейін және ішкі және сыртқы қызметтерді бөлгеннен кейін бақылау мен бағыну моделі қалтқысыз бола алмады. Көптеген зерттеулерде мемлекеттік оң мүмкіндіктері оның күші арқылы емес «желілік құрылымды» қолдау мен құру ақылы анықталады, оның аясында жеке топтық мүддемен қоса тиімді келісілген мақсатқа қарай бағытталған басқару жүйесін жасап оны жүзеге асырады. Сол арқылы мемлекеттік менеджмент дәстүрлі институционалдық тәсілден нақты қолданыстағы басқару процедурасын сараптауға және нақты бағдарламаларды жүзеге асыруға қарай бұрылады. Мемлекеттік басқаруды қазіргі заманғы зерттеушілер коммуникацияны, байланыстарды өзара әрекеттестікті зерттеуге көңіл бөледі, жеке және қоғамдық ұйымдар арасындағы өзара әркеттестікті байланыстарды зерттеуге көңіл бөледі, себебі осы салада ғана нақты шешімдер қабылданады және басқарушылық қызметтер жүзеге асырылады. Менеджеризмнің мақсаттары белгілері мемлекеттік мекемелердің бюрократтықтан кәсіпкерлікке бет бұруы, оған бірінші кезекте басшылардың мемлекеттік мекеме қызметкерлерінің мотивациясының (қозғамының) өзгеруі сонымен қатар лауазымдық тұлғаларды таңдаудың өзгеруі болып табылады. Менеджеризмнің арқасында мемлекеттік басқару аппараты өсіп отыр және бұрыла алмайтын болып отыр, себебі онда жұмыс істеп отырғандар осылай қалап отыр, әрекет етіп отырған бюрократия осыны қалап мәжбүрлеп отыр. Мысалы, көптеген мемлекеттік бағдарламалар олар монополиялар, оның клиенттері жақсы қызметті таңдап алу үшін басқа орындарға бара алмайды. Бағдарламаның көпшілік бөлігі нәтижесіне қарай емес көлеміне қарай қаржыландырылады (қанша бала төлемақы алуға құқысы бар, қанша отбасы аз қамтылған). Мемлекеттік бағдарламалар қиялдағы нәтижеге жететіндігімен маңызды болып табылмайды, олар қыруар қаржы жұмсайтын болғандықтан маңызды болып табылады. Оның басшылары жақсы нәтижеге қол жеткізгені үшін кең танымал болып көп жалақы алып отырған жоқ, олар бюрократия көлемін арттырған үшін осындай жетістікке жетіп отыр. Осы жерден мемлекеттік бағдарламаларда клиентке көңіл аударуды арттыру, қызметкерлердің жекелігін арттыру, таңдаулы бәсекелестікті арттыру және әкімшіліктік қайта реттеуді өзгерту арқылы өзгерту талаптары туындайды. Мемлекеттік сектордағы менеджменттің осы тәсіл тұрғысынан алғанда мемлекеттік бақылау қызметтеріне тікелей немесе жанама түрде бағытталған бюрократиялық, формалистік болуы міндетті емес. Бюрократиялық парадигманың соңғы уақыттағы маңызды концептуалдық талаптары мемлекеттік мекемелер клиенттеріне таныс болуы керек және көрсетілетін қызметке бағытталуы керек. Клиент туралы және қызмет туралы талқылау осы түсініктерді басқа да жағдайда пайдалануға бағытталған олар (талқылаулар) басқарушыларға нақты бір проблема үшін альтернативтік дұрыс деп саналатын шешім қабылдауға көмектеседі. Менеджеризм дәстүрлі веберлік идеяға және олардың қызмет етуіне қарсы тұрады.

Менеджменттің маңызды міндеттерінің бірі ол тауар мен қызметті тұтынушылардың сұраныстарын есепке ала отырып, қолда бар ресурстармен ұйымдастыру болып табылады. Сонымен қатар, менеджмент міндеттеріне мыналар жатады:

- біліктілігі жоғары жұмысшыларды пайдалануға ауысу;

- мекеме қызметкерлерін оларға тиісті жағдай жасай отырып және төлем жүйесін жасау арқылы ынталандыру болып табылады;

- оны қамтамасыз ету үшін қажетті ресурстар мен табыс көздерін анықтау;

- мекеменің даму стратегиясын жасау және оны жүзеге асыру;

- мекемені дамытудағы нақты бір мақсаттарды анықтау;

- үнемі ізденісте болу және жаңы нарықтар іздеу;

- алға қойылған мақсатқа қол жеткізу үшін жүйе жасап шығару;

- алға қойылған міндеттерді орындаудағы қызмет тиімділігін бақылау.

Қазіргі заманға менеджментте міндетті шешудің әр түрлі әдістері бар, басқарушылық процестерді моделдеу, шешім қабылдаудағы ақпараттық және техникалық қамтамасыз етулер және т.б..

Мемлекеттік басқаруды қоғамдық процестерге нақты әсер етуші ретінде жалпы түсіну үшін оның мазмұндық ерекшеліктерін талдау арқылы білуге болады. Соңғысы мемлекеттік басқаруға мемлекеттің әлеуметтік міндеті мен мазмұнына негізделген жүйенің әмбебап басқарушысы ретінде сапалы анықтама береді. Мемлекеттік басқарудың мазмұны мен өзіндік ерекшеліктерін анықтау – қоғамдағы оның объективті қажеттілігін көрсететін негізгі белгілерін табудан тұрады. Мемлекеттік басқарудың әлеуметтік-саяси табиғаты оның бірнеше өзіне тән белгілерімен анықталады. Ең бірінші ондағы мықты биліктің күштің болуы.

Неміс политологы М.Вебер «Мемлекет – әдіс ретінде мәжбүрлеуді заңды деп танып, соған сүйенген адамдардың адамдарға билік қатынасы», - деп жазған [1]. Дегенмен, мемлекетті көпқырлылығы жағынан анықтауға болатыны белгілі. Сондықтан, Г. Еллинек «Мемлекеттің жалпы теориясы» атты еңбегінде «Мемлекетті бір ғана анықтамамен түсіндіруге болмайды, зерттеу тәсілінің мазмұнын көрсететін ол - әлеуметтік-ғылыми, құқықтық және т.б. болып, мемлекеттік түсінік болады»,- деген.

Аристотель кезеңінен бастап, мемлекет - территорияның, халықтың және биліктің (заңдары болса) бірлігі ретінде түсіндірілді. Мемлекеттің құқықтық анықтамасы осындай. Жан Боден осы түсінікті абсолютті және тұрақты билік ретінде дербестікпен қатар қойды. Содан бастап, дербестік мемлекеттік биліктің ажырамас атрибуты ретінде қарастырылады. Ежелгі кездерден бастап, мемлекеттің негізгі бір белгісі ретінде заңдылықтың болуы қарастырылған. Аристотельдің айтуы бойынша, адамдар бір мемлекетке бірігіп тұру үшін ғана емес, өмір сүру үшін біріккен, сондықтан да заңдардың болуы шарт. Бірақ, Аристотель заңдардың барлығы орындалып жатқанын немесе олардың мінсіз екенін айтқан жоқ.

Ағылшын философы Томас Гоббс – мемлекетті – «тұтас тұлға, тәуелсіз жоғары билеуші, оның қалауы халықтың қалауы болады, сондықтан ол барлық адамдардың әрқайсысының күші мен мүмкіндігін ортақ бейбітшілік пен қорғаныс үшін қолдана алады» - деп санайды [2].

Неміс әдебиетінде мемлекет «белгілі бір аумақта және жоғары биліктің қол астында біріккен халықтың ұйымы» ретінде көрсетілсе (Р.Моль), ал өзге әдебиеттерде «құқықтық жағдайды жан-жақты қолдану үшін құрылған жоғары биліктің қол астындағы белгілі бір аумақтағы еркін адамдардың одағы» ретінде қарастырылады (Н.Аретин). Үшінші жағдайда мемлекет «белгілі құқықтық тәртіпті қорғау үшін табиғи түрде пайда болған билік жүргізуші ұйым, - деп айтылған» (Л.Гумплович) [3].

Нерсесянцтің айтуы бойынша, мемлекет – бұл жеке тұлғалардың құқықтық (яғни шынайы теңдік қағидасына негізделген) ұйымдастырылған саяси билігі [4]. Ал, В.А. Четверниннің айтуынша, мемлекеттің жалпы теориясы - ең бірінші «демократиялық конституциялық мемлекет» түсінігін білдіретін қазіргі мемлекеттендірудің дамыған институционалдық формасына негізделген [5].

Сонымен қатар, мемлекет түсінігі тірі «табиғи организм» ретінде анықталады. Осы бағытқа сәйкес ол «әлеуметтік биологияның нысаны» ретінде қарастырылады. Мемлекеттің түсінігіне деген мұндай көзқарасты австриялық заңгер Г.Кельзенге дейін көптеген басқа авторлар, атап айтқанда, мемлекеттің органикалық теориясын жақтаушылар қолдады [6]. ХІХ-ХХ ғасырларда өз дамуының жоғары шегіне жеткен бұл теория барлық әлеуметтік өмірді биологиялық заңдылықтармен түсіндіруге тырысты. Олар қоғамды толығымен организмге теңестіріп, ал мемлекетті тіршілік етіп жүрген және болашақта дүниеге келетін азаматтардың қажеттіліктерін қанағаттандыратын «жалғыз институт» деп санады.

Жалпы айтқанда, мемлекет - қоғамның саяси ұйымдастырылуының формасы болып табылады. Оның негізгі міндеті – қалыптасқан құрылымды қорғау мен тәртіпті қорғау. Мемлекеттің белгісі – бұл белгілі бір территорияның болуы, онда сол мемлекеттің заңы, құқығы, билік қызметі, басқару жүйелерін жүзеге асырушы ерекше органдар құрылымы мен мекемелердің болуы. Мемлекеттік басқару жүйесі - өзіне мемлекеттік органдардың, мемлекеттік қызмет персоналдарының ұйымдастырушылық құрылымдарын, қолданылатын әдістер, қаржылар мен ресурстар кешенін қосады.

**1.2 Мемлекеттік басқару түсінігі**

 Мемлекеттік басқару - бұл мемлекеттің қоғамдағы ұйымдастырушылық - реттеушілік және қызметтік функцияларын орындау мақсатындағы заңдық, атқарушылық, соттық және басқа да биліктік қызметтерін жүзеге асыруы болып табылады.

Мемлекеттік басқару теориясының мазмұны- қоғамды басқару институты ретіндегі мемлекеттің маңызды функцияларын, оларды жүзеге асырудың заңдылықтары мен қағидаларын оқып үйрену, басқарудың негізі ретіндегі мемлекеттік саясатты ғылыми негіздеу.

Мемлекеттік басқару теориясының пәні – қоғамды басқарудың саяси құқықтық институты ретіндегі мемлекеттік билік органдарының қызметін және қалыптасатын саяси құқықтық, әлеуметтік қарым-қатынастарды талдау болып табылады.

Мемлекеттік басқару түсінігіне көптеген ғылыми еңбектер арналған. Соның негізінде мемлекеттік басқару түсінігін кең мағынада және тар (кәсіби) мағынада түсіндіреді: кең мағынада мемлекеттік басқарудың бірнеше нұсқасы бар: 1. мемлекеттің ұйымдастырушылық қызметі (оның органдары арқылы) ретінде; 2. мемлекеттік органдардың ұйымдастырушылық орындаушы - бөлуші қызметі; 3. мемлекеттің қоғамдық жүйеге билік ету әсері. Осы аталған нұсқалардан мемлекеттік басқару теориясы пәніне мемлекеттің барлық қызметі жататынын байқауға болады.

Тар (кәсіби) мағынада мемлекеттік басқаруды – мемлекеттің орындаушы-бөлуші органдардың құқықты-биліктік қызметі деп түсінуге болады. Бұл жағдайда мемлекеттік басқару теориясы пәніне тек мемлекеттің орындаушы-бөлуші органдардың (мемлекеттік басқару органдары) қызметін айтамыз.

Мемлекеттік басқарудың жағдайын бағалау, талдау мен даму болашағын анықтауда пайдаланылатын бірқатар аспектілер бар:

1. Рыноктік экономикадағы мемлекеттік басқарудың ролі мен қызметі және жергілікті басқарудың нығаюы мен даму стратегиясының – Қазақстанның даму стратегиясындағы негізгі міндеті ролінде дамуы.

2. Басқарудың мақсаты мен принциптері, басқару реформасын жүзеге асырудың негізгі факторлары болып– институционалдық, адамдық және қаржылық ресурстар табылады.

3. Мемлекеттік басқарудың жауапкершілігін және басқарудың әрбір деңгейінің белгілі мемлекеттік бағдарламалар мен қызметтермен шығындарды бөлу негізіндегі міндеттері мен ролін анықтау.

4. Мемлекеттік басқару мен Қазақстандағы жергілікті басқарудың заңдық, нормативтік-құқықтық базасын қалыптастыру, басқару органдарындағы мемлекеттік қызмет кадрларын дамыту.

**Басқару –** басқару субъектісінің объектіні сапалы жаңа жағдайға аударуға мақсатты түрде бағытталған іс-әрекеті.

Басқару әмбебап құбылыс болып табылады, себебі ол барлық қоғамдарда, елдерде, адамдардың қоғамдық қызметінің барлық салаларында және өркениеттің барлығында бар. Басқару процесінің екі жағы бар: басқарушы және басқарылушы. Басқарушы жақты басқарудың субъектісі десе, басқарылушы жақты объектісі деп атайды.

Басқарудың субъектісі **–** бұл басқарушылық шешімдерді қабылдау өкілеттілігіне ие (басқаларға интеллектуалды) индивид немесе адамдар тобы, яғни бұл басқару органы және де оның негізгі қызметі мен міндеті басқаруды жүзеге асыру болып табылады.

Басқару объектісі **–** бұл жұмысшылар, коллективтер, басқа да объектілер, яғни басқару шешімдерін орындайтын, басқару мақсатын жүзеге асыратын адамдар тобы.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Вебер М.Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

2. И.А. Василенко. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.-Москва.: «Логос», 2001.

3. Гумплович. Л. Общее учение о государстве / СПб., 1910.- с.47.

**Лекция тақырыбы №2. Мемлекеттік басқару негізі**

1.Басқарудың үш класы

2. Басқару түсінігі мен басқару қасиеттері

3. Ішкі және сыртқы басқару

4. Өзін-өзі басқару ішкі басқару түрі ретінде

 **1.Басқарудың үш класы**

Басқару - биологиялық, әлеуметтік, техникалық ұйымдастырушылық жүйелер қызметі ретінде, олар оның құрылымын сақтауды қамтамасыз етеді, қызметтің нақты бір кестесін қолдап отырады.

Аталған анықтамадан көретініміз, басқарудың үш класы бар:

- жансыз табиғатта (техникалық жүйелерде);

- ұйымдарда (биологиялық жүйелерде);

- қоғамда (әлеуметтік жүйеде).

*Техникалық жүйелердегі басқару —* ол өндірістік-техникалық процесстерді механизмдерді, машина жүйелерін басқару оны бірінші кезекте техникалық ғылымдар зерттейді. *Жанды табиғаттағы және онымен байланыстағы ағзалар өміріндегі процесті басқару,* биологиялық жүйені басқаруға жатады. Оны зерттеумен негізінен жаратылыстану ғалымдары айналысады.

*Әлеуметтік жүйедегі басқарулар — ол адамдарды басқару.* Ол адамдар, біріккен топтар, ұжым мен әр түрлі мүдделері бір топтар әрекетіне әсер етуді қамтиды. Ол әлеуметтік ғалымдарды зерттеу нысаны болып табылады (қоғамдық). Материалдық игіліктерді өндіру, бөлу және тұтыну барысында адамдар әр түрлі ұйымдасушылық формаларға, яғни әлеуметтік-экономикалық жүйелерге бірігеді.

Демек басқарудың жоғары және кең тараған формасы адамдарды басқаратын дабыл ретіндегі басқару формасы, команда, алғышарттар, уәде беру және көптеген басқа да нәрселер ретіндегі жекелеген адамдар, ұжым, отбасы, тұрғындар, қоғам болып табылады. Адамдарды адам тарапынан басқару қазіргі заманғы әлемде ең бір көп таралған басқару процесін көрсетеді.

**2. Басқару түсінігі мен басқару қасиеттері**

Басқару дегеніміз ол адамның қоршаған ортадағы онымен байланыстағы адамдарға нақты бір бағыт беру үшін және қажетті нәтижеге қол жеткізудегі әр түрлі нысандарға саналы түрдегі әсері болып табылады.

Басқару әсері бағытталған нысан түріне қарай, әсер етілетін адамдар тобынан басқарушылар қоғамды, мемлекетті, өндірісті, кәсіпорынды басқаруды, үй шаруашылығын басқаруды және басқа да ұқсас басқаруларды жеке айырып қарайды.

Жоғарыда аталған «басқару» түсінігіне тереңдей келіп оның маңызды аспектілерін тереңдеп айтамыз.

Біріншіден, басқару дегеніміз ол саналы түрдегі процесс, яғни басқарушы тұлға басқару барысындағы әсер түрін және әсер ету құралдарын алдын ала анықтап алды, яғни сана жемісі ол инстинкт немесе бақыланбайтын эмоция емес.

Екіншіден, басқару дегеніміз ол энергетикалық әлсіз, негізінен нысанға ақпараттық әсер ету. Мысалы, адам нысанға физикалық түрде әсер ететін болса, затты бір орнынан екінші орынға қозғайтын болса, онда ол әсер ету нысанды немесе құралды басқару болып саналмайды. Ал егер де адам команда беретін болса немесе қолымен рөлді бұратын болса, онда соның салдарынан қуатты құралды әрекетке әкелетін болса, ал адамдар әрекетке жұмылатын болса, ол басқару болып табылды.

Экономиканы, өндірісті басқарудың қалтқысыздығы бірге жұмыс істейтіндердің еңбегін координациялау, ұйымдастыру қажеттілігінен шығады. Басқару саласындағы танымал маман Питер Ф. Друкер былай деген болатын "басқару дегеніміз ол ерекше қызмет түрі, ол ұйымдаспаған топты тиімді мақсатты түрде әрекет ететін өндірістік топқа айналдырады ". Сонымен қатар басқарудың қажеттілігін К. Маркс та көрсетіп берген болатын, ол былай деп жазды: "Қандайда болмасын аса ірі көлемде жүзеге асырылатын тікелей қоғамдық бірлескен еңбек үлкен немесе шағын басқаруға мәжбүр, ол жеке жұмыскерлер арасында келісімділікті орнатады және жеке әрекет еткенге қарағанда барлық ағза әрекетінен туындайтын жалпы қызметін атқарады. Жекелеген қобызшы өзін басқарады, ал оркестр дирижерге мәжбүр".

Әлемдегі ертеден болып жатқан еңбекті бөлу басқаруды жеке әрекет түрі ретінде көрсетіп отыр, *басқарушылық еңбекті* спецификалық, кең тараған, жалпы түрдегі еңбекпен айналысу түрі ретінде бөліп қарастыруға алып келді. Басқаруға қамтылған жұмыскерлер үлесінің артуы байқалып отыр, себебі басқару еңбегінің өнімділігі материалдық өндірістегі еңбек өнімділігіне қарағанда аз қарқында артып келеді, ал басқару міндеттері де артып отыр. Басқару ірі саланың бірі ғана емес, сонымен қатар ол экономика мен қоғамдық өмірдегі ірі саланың біріне айналып отыр.

## Экономиканы басқару

## Тұтыну

## Өндіріс

 ***1 сурет. Экономиканы басқарудың қарапайым сызбасы***

 Сызбадан көрініп тұрғандай экономикалық процестің негізгі процесі ретіндегі өндіріс пен тұтынумен қатар басқару саласы қазіргі заманғы экономиканың негізгі қаңқасын құрап отыр.

Өндіріс өндіріс пен тұтынуды қолдауға арналған материалдық-заттық өнім, тауар, қызмет құрады. Өндірістік және өндірістік емес әлеуметтік тұтынулар өндірістің қызмет етуіне алғышарт болады және оны еңбек ресурстарымен қамтамасыз етеді. Басқару өндіріс пен тұтынудың процестерін бақылай отырып оның бір бөлігін бірегей экономикалық жүйеге, координациялайды.

Қоғам билік пен азаматтар арасындағы келісім ретінде қызмет етеді, онда әрбір тарап өзіне міндет алады және құқық алады. Қоғамдық келісім аясында әрекет ететін мемлекет заңдардың және ережелердің барлық қоғам мүшелері сақтауын бақылайды басымдықты жалпы құндылықтар мен мүддені қамтамасыз ету барысында құқық пен міндеттің оңтайлы үйлестігіне қол жеткізеді.

Сонымен қатар азаматтар өз міндеттерін орындайды. Олар мемлекеттік әрекетін түзетуге құқылы, ол үшін әр түрлі әдістерді қолданады: билік органдарын және лауазымды тұлаларды қайта сайлау, заңнамаларға өзгерістер енгізу, азаматтық бағынбаушылық және т.б. қандайда бір тараптың өз міндетін орындамауы барысында дау туындайды, ол мемлекеттің өзінің өмір сүруіне қауіп төнгізуі мүмкін.

**Мемлекеттік басқару жүйесі** ғылыми пәнді көрсетеді, ол қоғамдағы әлеуметтік-экономикалық процестерді мемлекеттік басқаруды ұйымдастыруды көрсетеді. Мемлекеттік басқару жүйесінің құралы ол адамдардың өндірістік, әлеуметтік және рухани өміріне әсер ету формасы мен әдістері болып табылады, олар өзара саяси жүйе жалпылығы мен аумағы арқылы байланысты.

*Қоғамдық өндірістер —* адам өмірінің негізі. Ол адамның табиғатпен өзара әрекеттестігі процесін көрсетеді (еңбек) және осы қатынастар барысында туындаған бірлестікті көрсетеді. Адам саналы түрде еңбек етеді, ол өзінің өмір сүруіне қажетті құралдарды өндіреді. Артып келе жатқан тұтынушылық қажеттері арқасында адамдар еңбек қызметі көлемін де арттырып келеді, тәжірибе жинақтайды өндіріске неғұрлым дамыған құралдарды пайдаланады. Еңбек нәтижесі деп материалдық игілік түріндегі өнімді жеке тұтынуға арналған құралдарды және басқа да формадағы құралдарды айтамыз. Еңбек барысында адамдар техникалық-өндірістік және қоғамдық-өндірістік қатынастарға түседі. Техникалық-өндірістік қатынастар өндіріс технологиясы мен өндірістің ұйымдастыруы арқылы анықталады. Қоғамдық-өндірістік қатынастар өндірістің жек қатынасушысы есебінен емес жалпы қоғам еркінен анықталады.

Мемлекеттік басқару өндірістің барлық саларына әсер етеді. Өндірістік қатынастарда ол меншік формасын басты орынға қояды, онда барлық шаруашылық етуші нысандар тең жағдайда болуы керек. Бөлуге келетін болсақ жекелеген тұлғалардың немесе өндіріс құралын анықтаушы топтың ерекше монополизациясына жол берілмейді, себебі ол жеке тұлғаны басып тастайтын байлық пен кедейліктің шұғыл контрасын тудыруы мүмкін.

Ұйымдастырушылық-шаруашылықтық қызметтерді орындай отырып мемлекет шаруашылық етудегі жалпы нормалар мен ережелерді анықтайды. Экономиканы реттеу механизмдерін қалыптастырады. Өндіріс пен тұтыну саласындағы қоғамдық тұтынуды қанағаттандыру ұлттық байлықтың бір бөлігін жалпылау қажеттігін және мемлекеттік кәсіпорындардың қызмет етуін (муниципалдық) кәсіпорындар қызметінің қажеттігін көрсетеді. Табиғи, материалдық, қаржылық ресурстардың бір бөлігі жалпыланады (мемлекет иелігінен шығарылады). Мемлекеттік сектормен қоса жеке, корпоративтік кәсіпорындар да қызмет етеді. Нәтижесінде аралас экономика қызмет етеді. Олар әр түрлі шаруашылық етуші формаларды көрсетеді.

Қазіргі заманғы қоғамдық жүйе мемлекеттік басқаруды экономикалық және әлеуметтік дамуды реттеуші ретінде пайдаланады, оған әкімшіліктік-жоспарлы және нарықтық тетіктер де пайдаланылады.

Мемлекеттік басқару жүйесі ғылыми пән ретінде тиісті заңнамаларға, принциптерге, ережелерге сүйенеді, олар мемлекеттік басқарудың әдіснама негізі болып табылады. Әдіснама өз кезегінде басқару әдістерін анықтайды, яғни басқару міндеттерін, шешудегі әдістер мен тәсілдерді анықтайды.

Мемлекеттік басқару жүйесі қоғамдық даму заңдарына бірінші кезекте экономикалық даму заңдарына негізделеді.

**3. Сыртқы және ішкі басқару**

Басқару теориясында ішкі және сыртқы басқаруды айырып қарау қажет. **Ішкі** басқару деп басқару әсері басқару жүйесінен әсер етілетін ішкі әсерді айтады. Басқарушылық әсерді жасаушы басқару органы басқарылатын жүйемен қоса бірегей шаруашылық кешенін құрады. Басқару органы сонымен қатар, басқаруды жүзеге асырушы тұлғалар ішкі басқару барысында басқарылатын организм құрамына және оның штатына кіреді.

**Сыртқы** басқару деп басқару әсерінің жүйеден сырт әсерін атайды. Ол жағдайда басқарушы жүйе басқарлатын құрам құрамына кіреді, ол жеке сыртқы орган ретінде бөлінген.

### Басқарушы жүйе

###  Басқарылатын жүйе

### Басқару органы

### Басқарылатын жүйе

Ішкі басқару сыртқы басқару

***2 сурет. Ішкі және сыртқы басқару сызбасы***

Сыртқы басқаруды жүзеге асыратын тұлғалар басқарылатын организация штатына кірмейді, оның қызметкері болып табылмайды.

 Ішкі және сыртқы басқару жүйелерінің сызбасы 2 суретте көрсетілген.

Мекемеге, кәсіпорынға, мекемеге және оның бөлімшелеріне қатысты (цехтар, бөлімдер, зертханалар) басқаруды ішкі және сыртқы деп бөлу нақты бір шарттылық деңгейімен анықталады. Мысалы, бөлімше басшысының бөлімшеге қатысты өкімі ішкі болып табылады, кәсіпорын дирекциясының аталған бөлімге ғана қатысты шешімін сыртқы деп қарауға құқылы болады. Сонымен қатар, кәсіпорын дирекциясының кәсіпорынға таратылатын оның көптеген бөлімшелеріне қатысты шешімін ішкі басқаруға жатқызу керек.

**4. Өзін өзі басқару ішкі басқару түрінде** ішкі басқарудың бір түрі өзін-өзі басқару деп аталады. **Өзін-өзі басқару** — ол аумақтағы, кәсіпорындағы, ұйымдағы, фирмадағы, компаниядағы басқару органы тарапынан ішкі басқару, ол басқаруда маңызды рөл ойнайды. Өзіндік басқару жағдайында сыртқы басқару жалпы сипаттағы мәселелер шегімен шектеледі және заң, жарғы, үкіметтік қаулылар, ұлттық бағдарламалар түрінде жүзеге асырылады, олар көпшілік мекемелер мен тұлғаларға міндетті болып табылады, ол осы заңнама мен басқа да нормативтік құқық қолданылатындарға қалтқысыз орындауды талап етеді. Осы шектеулерді есепке ала отырып аумақты, мекемені өзіндік басқару, жеке және ішкі басқаруға сүйене отырып өз еркімен шешім қабылдауға құқылы.

Сонымен, өзін өзі басқару жағдайында ішкі басқару сыртқы басқарудан басым болады күнделікті, ағымдағы басқару барысында алдыңғы орын алады. Алайда жекелеген негізгі мәселелерге келгенде сыртқы басқару ішкіге қатысты басым болады. Ішкі және сыртқы басқарудың өзара қатынастары басқару демократизациялық деңгейін көрсетеді, ол көбіне елдегі әлеуметтік-экономикалық құрылым табиғатына, басқаруды орталықтандыру мен қайта орталықтандыру мәселелеріне байланысты болады.

Мемлекеттік басқару теориясының пайда болу тарихын әдетте 18ғ. Австрия мен Германия университеттерінде оқытыла бастаған «камералистика» ғылымдар курсы, яғни әкімгершілік және экономикалық пәндер циклымен байланыстырады. Камералистика - әкімгершілік қызметтер құрылымы мен оның жұмысын жақсарту жолдарын, құралдарын зерттеді. Сөйтіп, Германияда 18ғ. бастап 19ғ. дейін министрліктер құрыла бастады. 19ғ. аяғында камералды ғылымдардың ролі төмендей бастады, бұл кезде саяси ғылымдар мен мемлекеттік басқару теориясы ғылымы жоғары қарқынмен дами бастады және де оның орталығы АҚШ болды. Мемлекеттік басқарудың американдық ғылымдарының негізін қалаушы АҚШ-тың 28 Президенті Вудро Вильсон (1856-1924жж.) болды.

В. Вильсонның концепциясының негізгі ережелері оның «Әкімгершілікті зерттеу» (1887ж.) мақаласында баяндалды. 1883ж. Пендлтон заңы қабылданып, ол федералды мемлекеттік қызметті ұйымдастыруда «Еңбегі сіңу жүйесі» (merit system) мен «Табысты бөлу жүйесін» (spoils system) жойып, мемлекеттік қызмет институтын (civil system) құруға негіз қалады [7]. Пендлтон заңы бойынша мемлекеттік қызмет үміткерлеріне ашық конкурстық емтихандар жүргізілетін болды және де бұл жүйе АҚШ-та бүгінгі күнге дейін қолданылып келеді.

Көптеген қазіргі зерттеушілердің ойынша, В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебердің еңберінің пайда болуымен мемлекеттік басқару теориясының өзіндік ғылыми бағыт ретінде қалыптасуының 1-ші сатысының басталуын есептейді [8].

 Бұл сатының хронологиялық шегін 1880 жылдан 1920 жылға дейінгі уақыт деп анықтауға болады.

1900 жылдан бастап Батыс Еуропа мен АҚШ-тың алдыңғы қатарлы университеттерінде оқу бағдарламасының бір бөлігі ретінде мемлекеттік әкімшілікті оқыта бастады. 1916 жылы Роберт Брукингс Вашингтонда үкіметті зерттеудің алғашқы институтын (Institute of Government Research) құрды. Аталған ғылыми-зерттеу ұйымының мақсаты болып мемлекеттік қызметке жүйелік аналитикалық талдау жолын өңдеу табылады. Осыған ұқсас зерттеу орталықтары мен институттар Еуропада 1920-1930 жылдары пайда бола бастады.

Мемлекеттік басқаруға жүйелеген талдау жасаған алғашқы ғалым неміс социологы Макс Вебер (1864-1920жж.) болды. Оның «Шаруашылық және қоғам» атты еңбегі атқарушы өкімет сатысы мен оның қызметкерлерінің мүдделерін оқып-үйренудегі негіз ретінде әлі күнге дейін құндылығы зор болып отыр [1]. Вебердің пікірі бойынша, идеалды мемлекеттік басқару – бұл бюрократиялық сатының қатаң принциптеріне негізделген басқару: басшының авторитарлық билігі, оның қол астындағыларға бұйрық, тапсырма беруі мен оның орындалуын бақылау.

В.Вильсон, Ф.Гуднау, М.Вебер мемлекеттік басқару теориясының екі негізгі идеясын өңдеді:

- мемлекеттік басқару реформасын жүзеге асыру үшін әкімгершілікті ғылыми тұрғыдан зерттеу;

- мемлекеттік аппарат саясаттан тыс болуы қажет.

Көптеген зерттеушілердің пікірінше, осы ғалымдардың жұмысының пайда болуы мемлекеттік басқару теориясының өзінше ғылыми бағыт ретінде дамуының бастамасы болады.

Мемлекеттік басқару теориясы өзінің әрі қарайғы дамуын классикалық мектеп пен «адами қатынастар» мектебінің еңбектерінде алды, бұл мектептер 20ғ. басында дамыған «ғылыми менеджмент» бағытын бейнеледі.

Мемлекеттік басқару теориясының дамуындағы екінші сатысы 1920-1950 жылдарды қамтиды. Әсіресе осы жылдары американдықтар үлкен жетістіктерге жетті, сол кезеңдердің өзінде Еуропа елдеріне қарағанда АҚШ-тың жоғарғы оқу орындары оқу бағдарламасын жасауда және оқытушыларды таңдауда үлкен бостандыққа ие болды. Олардың тәжірибе жасау, жаңа курстарды қеңінен енгізу мүмкіндігі болды, сол курстардың біріне жаңа ғылымның кең танылуына негіз болған әкімшілік-мемлекеттік басқару теориясы жатады.

Керісінше, Еуропада (әсіресе Франция, Ұлыбритания елдері) сол жылдары оқу жүйесі орталықтандырылған болып, жалпыға бірдей ереже болды. Француз саясаттанушысы Ж. Стейцель былай деп жазды: «Ғылым саласының дамуы, ең алдымен, бұл әлеуметтік құбылыс; оның дамуы үшін атақты зиялы қауымның анықталған дайындығы қажет, қалыптасқан салалардың жай қызмет етуіне қарсы тұрып, қарама-қайшылықты жеңіп, болашақта туатындармен бәсекелесе алатындай болу қажет» [9].

Сондай-ақ, АҚШ-тағы мемлекеттік басқару теориясының интенсивті дамуына әсер еткен қолайлы басқа да факторлар болды. Американдықтар сол жылдардың өзінде әкімшілік мемлекеттік басқару ғылымы мен жеке кәсіпкерлікті басқару ғылымын шендестіру мүмкін және қажет деп есептеді. Әкімшілік ұйымдастыру, персоналды басқару, бюджеттік техника, адами қарым-қатынас, ұйымдастыру теориясы курстары өзін мемлекеттік қызметке дайындағандар және болашақта жеке бизнестің іскерлік әкімшілік кадрын толықтырушылар үшін де АҚШ-тың көптеген оқу орындарында оқытылды. Бұл пәндерді оқытудың аудиториясы үлкен болғандықтан, көптеген профессорлар, олардың оқулықтары, зерттеу жұмыстары пайда болды. Мұның бәрі мемлекеттік басқару теориясының дамуына негіз болды.

Бәріне ұқсас тағы бір факторды атайтын болсақ, американдықтар мемлекеттік басқаруды зерттеудің тәжірибелік мәніне үнемі үлкен көңіл бөлген: олардың ғылыми әзірлемелері тәжірибелік ұсыныстан құралды, негізделген реформалардың жобалары ұсынылды. Мұндай мемлекеттік басқаруды утилитарлық зерттеу әдістері ғылыми жұмыстарды жүргізу үшін мемлекеттік және жеке қаржыландыру көздерін тартуға мүмкіндік берді.

1920-1950 жылдары мемлекеттік басқару теориясының кең танылған бағыттары болып классикалық мектеп және адами қатынастар мектебі танылды. «Классиктердің» жарқын өкілдері болып А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси табылады [10].

Классикалық мектептің мақсаты – кәсіби мемлекеттік басқаруды ұйымдастырудың алдыңғы қатарлы қағидаларын жасау болып табылады. Классиктердің көбі дерлік осы қағидаларды ұстану әртүрлі мемлекеттердегі мемлекеттік әкімшілікте жетістіктерге әкеледі деп тұжырымдады. Классикалық мектебінің бағытын ұстанушылар мемлекет ісінің әлеуметтік аспектілеріне аса мән бермеді. Олар басқарудың ұйымдастырылуына кең перспективалық көзқараспен қарауға тырысты, мемлекеттік ұйымдастырудың жалпы сипаттамасы мен заңдылықтарын анықтауға тырысты.

Соған қоса, олар бизнестегі басқаруды ұйымдастырудағы ғылыми менеджментті немесе факторлар теориясын тиімді пайдаланды. Бұл теорияда Ф. Тейлор, Г. Эмерсон және Г. Форд басқаруды факторлар комбинациясының нәтижесінде әрекет ететін және солардың көмегімен айқындалған мақсатқа ресурстардың минималды шығынын пайдалана отырып, максималды тиімділікпен жетуге болатын механизм ретінде қарастырды [11]. Осы идеялардың барлығын «классиктер» мемлекеттік әкімшілікті зерттеуде пайдаланды.

Француз ғалымы А. Файоль басқарудың осы кезеңіндегі «классиктердің» көрнекті өкілі болып табылады. Оның әкімшілік теориясы 1916 жылы жарық көрген «Жалпы және өндірістік басқару» кітабында жарық көрді. Файоль Париждегі әкімшілік зерттеу орталығын басқарды. Ол өзінің тұжырымдалған қағидаларының әмбебап және тәжірибелік негізде де барлық салада: экономикада, басқару қызметінде және ұйымдарда, әскерде және флоттарда қолданылатынын дәлелдеді.

19ғ. аяғында-ақ Анри Файол басқарудың негізгі 5 түрлі қызметін анықтады, яғни ғылыми басқаруға классикалық анықтама берді: «Басқару – бұл болжау, ұйымдастыру, иелік ету, бақылау және үйлестіру; болжау, яғни әрекет ету және бағдарлама жасау; ұйымдастыру, яғни ұйымның екі – материалды және әлеуметтік организмін жасау; иелік ету, яғни персоналды тиісті жұмысты істеуге мәжбүрлеу; үйлестіру, яғни байланыстыру, топтастыру, барлық әрекеттер мен талпыныстарды үйлестіру; бақылау, яғни барлығы ережеге және берілген бұйрыққа сай болуын қамтамасыз ету» [12]. Ал, қазіргі күні басқару процесінде қоршаған орта, бәсекелестік, әлеуметтік және экономикалық талаптар сияқты факторлар ескерілуі қажет.

Файоль ғылымның алтын қорына енген басқарудың он төрт жалпы қағидасын тұжырымдады:

1) еңбек бөлінісі (барлық іс-әрекеттер мен назар аударылуы тиіс объектілердің санын азайтады, бұл өндірісте сан мен сапаның өсуіне әкеледі);

2) билік (бағынушыларға билік ету құқығы. Билікті жауапкершіліксіз елестету мүмкін емес, яғни оның іс-әрекетін жүргізіп отыратын - санкциясыз, марапатсыз, жазалаусыз. Жауапкершіліктің өзі биліктің тірегі, оның қажетті қосымшасы және шынайы нәтижесі);

3) биліктің бірыңғайлығы (белгілі бір іс-әркетке қатысты кызметкерге бұйрықты тек бір ғана жетекші береді);

4) басшылықтың бірыңғайлығы (бір мақсатты көздеген операциялардың жиынтығы үшін бір жетекшінің және бір бағдарламаның болуы);

5) жеке қызығушылықтың жалпы қызығушылыққа бағынуы (ұйымда қызметкерлер мен қызметкерлер тобының жеке бас қызығушылығы азаматтар мен азаматтар тобының қызығушылығынан жоғары тұруы керек);

6) дисциплина (бой ұсыну, талап ету, қызмет ету, өзін ұстау тәртібі, сыртқы сыйлау белгілері);

7) қызметкерлерге сыйақы беру (персонал мен кәсіпорынды, жалдаушы мен қызмет етушіні барынша қанағаттандыру және әділ болу, пайдалы ынтаға құзырет ете отырып ынтаны көтермелеу);

8) орталықтандыру (басшылықтың тенденциясына және міндеттемелеріне қатысты қабылдануы және бас тартылуы тиіс, іс орталықтандыру сатысына алып келеді, бұл кәсіпорын үшін тиімді);

9) иерархия (жоғарыдан төменге дейінгі басшылық қызметтер қатары);

10) тәртіп (кез-келген тұлға үшін және әрбір тұлғаның өз орнын айқындайтын орын);

11) әділдік (қызметкерді өз қызметін атқарудағы талпынысы мен адалдығын мадақтау үшін оған мейірбандылықпен қарау; әділдік мейірбандылық пен шыншылдықтың нәтижесі);

12) қызметкерлердің тұрақты құрамы (кадрлардың тұрақсыздығы біруақытта атқарылатын істің теріс нәтижесі мен себебі болады);

13) инициатива (ұсыныстар еркіндігі мен жоспарлардың жүзеге асуы);

14) қызметкерлердің бірлігі (қарым-қатынас үйлесімділігін бұзбай әрқайсынының еңбегін марапаттау, осылайша барлығының мүмкіндіктерін пайдалану кәсіпорынның қуаттылығын анықтайды).

Классикалық мектептің жасаған басқару қағидалары екі аспектіні қозғайды: оның бірі – мемлекеттік басқарудың тиімді жүйесін негіздеу; екіншісі – ұйымдастырудың құрылымын жасауға қатысты. Классикалық теорияның барынша маңызды істерін келесідей қорытындылауға болады: дәстүрлі дағдылардың орнына ғылымды пайдалану, қарама-қайшылықтың орнына үйлесімділік, жеке жұмыс істеудің орнына бірлескен, әрбір жұмыс орнында максималды өндіріс.

Классикалық мектептің мемлекеттік басқару жүйесі жоғарыдан төмен қарай иерархиялық ұйымның сызықтық – функционалдық басқару түрі. Мұндай модель тұрақты әлеуметтік ортада және басқару ісінің бірыңғайлығында және жағдайында тиімді. Ол әлі күнге дейін мемлекеттік басқару әртүрлі деңгейінде өз орнын табуда.

 Классикалық мектеп өкілдері (А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Т.Вулси) мемлекеттік басқару жүйесі – бұл әрбір қызмет категориясының нақты функциясын анықтау мен тәртіпке келтірілген, сатыланған ұйым, деп қорытындылаған.

«Адами қатынастар» мектебі немесе неоклассикалық мектеп 30 жылдары пайда болды, өкілдері М.Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи. Олар ұйымдастырудың нәтижелілігін арттырудың негізгі элементі – адами қатынастар деп есептеді, негізгі назар психологиялық факторларға бөлінуі қажет деп айтты [13]. Адами қатынастарға көшу классикалық мектептің қабілетсіздігіне жауап ретінде адами факторды ұйымдастырудың тиімділігінің басты элементі ретінде қабылдауы болды. Бұл мектеп классикалық мектептің қабілетсіздігіне қарсы пайда болғандықтан, оны неоклассикалық мектеп деп те атайды.

Кейінгі зерттеулер қызметкерлердің арасындағы жақсы қатынас әкімшілік ұйымдастырудың еңбек өнімділігінің ұлғаюына автоматты түрде әкелмейтінін көрсетті және қызметкерлерді жоғары жетістіктерге жетуге бағыттайтын мотивация ғана жай қанағаттанарлық жұмысқа қарағанда маңызды рөл атқаратындығын дәлелдеген. Адами қатынастар қозғалысының барысында мемлекеттік басқару теориясында қолданылатын әртүрлі мотивациялық модельдер жасалды.

Бұл зерттеулерде жеке тұлғалардың және топтардың шынайы әрекеті мемлекеттік шешімдер шығаруда және қабылдауда маңызды екенін көрсетті. Сол кезде саяси басқару саласында кейнстік идея танымал болды. Әйгілі ағылшын экономисі Дж.М.Кейнс «Жұмыспен қамту, пайыз және ақшаның жалпы теориясы» атты (1936ж.) еңбегінде экономиканы мемлекеттік реттеудің концепциясын ұсынды. Кейнстік ілім бойынша, мемлекеттік саясаттың негізі экономикалық құлдыраумен және жұмыссыздықпен күресуден тұру қажет, - деді. Бұл ең алғашқы дағдарысқа қарсы мемлекеттік саясаттың моделі болып табылады.

Мемлекеттік басқарудың кейнстік моделі келесі қағидалардан тұрады:

1. мемлекет экономиканы нарықтық қатынастардағы келеңсіздіктерден алып шығып, реттеу үшін бірнеше шаралар кешенін жүзеге асыруы қажет;

2. әлеуметтік жарылысты ескере отырып, мемлекет салық салу арқылы қаржыны білім беру мен денсаулық сақтау саласына жұмсайды;

3. экономикалық құлдырау кезінде жеке сұраныстың жетіспеуінің орнын жабу мақсатында тауарлар мен қызметтерді сатып алуға кеткен мемлекеттік шығындарды көбейту жолымен және құлдырау кезінде жоғары болуға болмайтын банктік пайыз мөлшерлемесіне әсер ету жолымен дағдарысқа қарсы реттеу инвестицияның өсуіне әкеледі;

4. айналымға қосымша ақша шығарылса бюджет тапшылығы мен төмен инфляция болу мүмкіндігі;

Кейнстің идеясы бүгінгі күні де нарықтық экономиканы мемлекеттік реттеуде қолданылады.

 Мемлекеттік басқару теориясының үшінші кезеңі 1950 жылдары басталып, ХХ ғасырдың соңына дейін жалғасты. Бұл кезеңнің басты бағыттары деп мінез-құлықтық, жүйелік және ситуациялық тәсілдерді атауға болады. Мінез-құлықтық ғылымының мектебі жеке тұлғалар арасындағы қатынасты жақсартуға тырысқан адами қатынастар мектебінен өзгеше болды. Жаңа әдіс мемлекеттік қызметкерлердің өзінің жеке мүмкіндіктерін мемлекеттік құрылымдарда мінез-құлық ғылымының тұжырымдамалары негізінде қолдануға үлкен деңгейде көмектесуге ұмтылумен ерекшеленеді. Бұл мектептің негізгі мақсаты – оның адами ресурстарының тиімділігін арттыру есебінен мекеменің тиімділігін арттыру болып табылады.

Біздің елімізде мемлекеттік басқару теориясы негізінен мемлекет пен құқық ілімі ретінде дамыды. 18ғ.-19ғ. басындағы Тәуке ханның заңдары жөніндегі ақпарат осы ғылымның бастамасы. Ұлы даланың аса ірі мемлекет басшысы – ханы, заманының ірі реформаторы дарынды қолбасшы, қазақ елін бір орталықтан басқаратын мемлекет құрған, көзі тірісінде «Әз Тәуке» (діни ұғым бойынша Құдайдың нұры түскен - дана, данышпан адам) атанған, билігін қырғыздар мен қарақалпақтарға да жүргізген, қазақ мемлекетінің құқықтық парламенті – «Билер кеңесін» құрған Әз Тәуке хан.

XVII ғасырдың екінші жартысында «Қазақ хандығының» ішкі және сыртқы қал-ахуалы сын көтермейтін тым ауыр жағдайда болатын. Ішкі жағдайда ру-тайпалардың жайылымға таласып, бір-бірімен қырқысуы толастамай, билікке деген сұлтандар мен төрелердің сепаратистік іс-әрекеттері өршіп тұрды.  Тәуке хан өз кезегінде Қазақ хандығының ішкі және сыртқы жағдайында орын алып отырған солқылдақтықты еңсеру жолында қаранарға жүк болардай талай істің басын қайырды [14; 15].

Тәуке хан заманында Қазақ хандығына  сырттан ең үлкен қауіп шығыстағы Жоңғар мемлекетінен төнген. Тәуке хан Жоңғар мемлекетіне қарсы күресте Қазақ хандығының ішкі әкімшілік, соттық, әскери, құқық салаларына кешенді реформалар жүргізді. Тәуке хан реформасының үлкен жемісі билер кеңесі қабылдаған «Жеті Жарғы» заңы еді. «Жеті Жарғы» заңында сол кездегі Қазақ қоғамының барлық ерекшеліктері ескерілді. «Жеті Жарғы» заңы Қазақ хандығының әкімшілік жүйесіндегі тайпа және ұлыстарға билік жүргізуші сұлтандар мен төрелердің билігін шектеп, қарапайым халықтан шыққан би-батырларды ел басқару ісіне араластырды. Әрбір ру-тайпаның көшіп-қонатын көктеу, жайлау, қыстау, күзеу жайылымдарын белгілеп, трайболистік қақтығыстардың алдын алды. Ұшса құстың қанаты талатын ұлан ғайыр аймақты бір орталықтан басқару үшін, қазақ сахарасын үш қанатқа бөліп, ұлыс бегі сұлтандарды тайдырып, ру-тайпа мен ұлыстар арасындағы дау-дамайды шешуге қара қылды қақ жарған әділ билерді тағайындады. Мемлекеттің ең жоғарғы  заң шығарушы құзіретті органы жыл сайын белгіленген уақытта өтетін құрылтайдағы билер кеңесі болып табылды. Мемлекеттің ішкі жағдайындағы әкімшілік мәселелермен бірге азаматтық, қылмыстық істерді реттеу негіздері және би-батыр, ақын-жыраулардың атқарар қызметіне қарай құқықтық статусы белгіленді. Билер кеңесі шығарған шешім бойынша қазақ әскері ондыққа, жүздікке, мыңдыққа, түменге бөлініп, тиісті дәрежесіне қарай батырлар жүзбасы, мыңбасы, түменбасы болып тағайындалды. Сонымен қатар, тікелей Тәуке ханға бағынатын шекара аймақтарда күзететін және Хан ордасына мәлімет жеткізіп тұратын барлаушылар қосыны құрылды. Тосын жағдайдағы мәліметтің Хан ордасына шұғыл жетуі үшін әрбір 5-7 шақырым сайын биік төбелер үйіліп, от қойып белгі беру үрдісі қалыптасты. Сондай-ақ, Хан ордасының қауіпсіздігін қамтамасыз ететін мың қаралы шамасында төлеңгіттерден арнайы жасақ құрылады.  Соғыс жағдайында Қазақ армиясының бас қолбасшысы міндетін Тәуке ханның  өзі атқарды. Ел қауіпсіздігі үшін өте күрделі жағдайда соғыс дабылы қағылып, ақын-жыраулар сауын айтып, төрт қаруы сай әрбір қазақ жауынгері белгіленген ту астына жиналуы тиіс болатын. Осындай жүйелі әскери тәртіптің негізінде Тәуке хан Жоңғармен болған соғыстарда 80 мың әскерді бір мезгілде жинап үлгеретін [16].

Тәуке ханның өз дәуірінің алғы шарттарына сай жүргізген реформасы, елдің бірлігі мен тыныштығын ғана қамтамасыз етіп қойған жоқ, сол кездегі Қазақ хандығын бірнеше рет жұтып жіберуге шапшыған Жоңғар аждаһасының меселін қайтарды. Атап айтар болсақ, 1697-1704 жылдары Жоңғар шеріктерінің жасаған жойқын шабуылдарына тойтарыс беріп, Жоңғар тауынан асыра қуып тастады. Жоңғармен болған соғыстардың бәрінде Әз-Тәуке Қазақ қолының басы қасында жүрді.

Сондықтан да, халық Әз-Тәуке хан дәуірін:
Тәуке болып ханымыз,
Рахат тауып жанымыз,
Он сан алаш бірігіп,
Ойран болды жауымыз – деп, жырлады.

Әз-Тәуке ханның Жеті-жарғы заңы қазаққа не берді? дегенді қысқаша түйіндейтін болсақ: біріншіден, Әз-Тәукеның Жеті-жарғы реформасы киіз турылықты қазақ пен қырғыз және қарақалпақтың біртұтастығын қамтамасыз етіп қана қойған жоқ, күнделікті тіршілікте ар-ұят ұғымы басты құндылық болып табылды. «Малым жанымның садақасы, жаным арымның садақасы», «Ердің құны жүз жылқы, ары мың жылқы» деген ұғымдар халықтың қалыпты заңдылығына айналды. Екіншіден, жұртшылық, ағайыншылық, ат майы, қызыл көтеру, асар, қонақжайлық т.б. институттармен молшылықты, байлықты бөліп беруді бекітті. Үшіншіден, ру мүшесі жасаған қылмысқа бүкіл ру болып жауап беру қағидасы енгізілді. Ру – бір организм ретінде қабылданып, оның мүшелері тірі клеткалар болып табылды. Ру мүшесінің әнтек қылығы бүкіл рудың атына кір келтретін ұғым ретінде қарастырылды. Төртіншіден, көшпенділерде өртеп жіберу, денесін мидалап өлтіру, дене мүшелерін кесу, қазыққа отырғызу сияқты жазалардың қолдануына жол берілмеді. Оның орнына құн төлеу нормасы бекітілді. Егер құн төлеушінің шамасы келмесе, ру болып бодау төлейтін. Бесіншіден, экзогамия, яғни, этностың өзін-өзі қан араласуынан сақтап қана қоймай, сонымен қатар қазақ мемлекетінің қауіпсіздігі мен аумақтық тұтастығын сақтап, қамтамасыз еткен күшті және ақылды ұрпақты қалыптастырды.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Вебер М.Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

2. И.А. Василенко. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.-Москва.: «Логос», 2001.

3. Гумплович. Л. Общее учение о государстве / СПб., 1910.- с.47.

**№3 Лекция тақырыбы. Мемлекеттік басқару жүйесінің ғылыми негіздері**

1. Мемлекеттік басқару жүйесінің құралы мен міндеттері

2. Мемлекеттік басқару формалары

3. Мемлекеттік басқару мектептері

4. Экономикадағы әр түрлі мемлекеттік сектор үлесі бар шаруашылық жүргізу моделі

5. Дамыған шетелдегі мемлекеттік басқару тәжірибесі

1. **Мемлекеттік басқару жүйесінің негізі мен міндеттері. Мемлекет** қоғамды саяси ұйымдастыру формасы болып табылады. Оның негізгі мақсаты қолданыстағы құрылым мен тәртіпті қорғау адамдар қызметі мен әрекеттер арқылы әсер ету арқылы қорғау және адамдардың саяси ерік жігерінің көрінісі, билік беделі, мәжбүрлеу және басқа да әдістермен көрінуі болып табылады.

 Мемлекет белгісі ол өз юрисдикциясын жүргізетін; құқығын, санкцияланған нормалар жүйесін бекітеді; орган мен мекемелердің ерекше құрылымы; билік қызметін жүзеге асыратын, яғни ***басқару жүйесі*** және т.б. нақты бір аумағының болуы.

Оның негізгі постулаттарын келесі бес ережеге сыйғызуға болады. Клиентке бағытталу, мемлекеттік мекеменің жауапкершілік аумағын алдында мемлекеттің жауапкершілігі аумағына кірмеген азаматтардың жаңа қажеттілігі есебінен кеңейтуді қоса алғандағы мемлекеттік мекеменің жауапкершілік аумағы. Мемлекеттік ұйымдар клиенттердің қажеттілігін қанағаттандыру үшін өздерінің негізгі операцияларын қайта қарайды. Олар нарық динамикасын пайдаланады, яғни бірінші кезекте клиентті ойлау ынтасын тудыру үшін бәсекелестік пен нарықты таңдайды. Мемлекеттік құрылымның қызметін нарықтық бағалау, олар ережені орындағаны үшін жауап бермей, нәтижеге жету үшін жауап беретін болғанда жүргізіледі. Олар бюджетті, қызметкерлерді, жеткізу жүйелерін модернизациялайды, сол арқылы олар проблемаларды шешуге бағытталады. Бақылау жүйесін қате жіберген адамды жазалау үшін емес, керісінше туындап отырған мәселені шешу үшін қайта құрады. Олар инновацияға бөгет болатын қажетті емес ережені алып тастайды. Олар материалдық өздеріне тәуелді мекемелерді реттеуді алып тастайды, олар төменгі мемлекеттік басқару органдары. Жұмыс сапасына жеке жауапкершілік қызмет нәтижесін бағалау арқылы оны шығындармен басқа да санаттармен салыстыру арқылы анықталады. Мемлекеттік қызметтер жеке ұйымдарға берілетін мемлекеттік агенттердің көптеген қызметтерін жекешелендіру әдетте контракт бойынша жүргізіледі. Соңғы онжылдықта кейбір елдер мемлекеттік қызметті жекешелендіру барысында көптеген қиындықтарға жолықты, онда жеке монополия тіпті де нашар халде болуы мүмкін еді. Басқаруды орталықсыздандыру жергілікті органдар қызметінің жандануы арқылы көрініп отыр, сонымен қатар мемлекеттік саясат мақсатын қамтамасыз ету үшін мемлекеттік емес институттар әлеуетін пайдалану көлемін арттырады. Сонымен қатар алдыңғы қатарда жұмыс істейтінде билікке ие болады, олар жеке шешім қабылдау үшін және туындап отырған мәселелерді шешу үшін билік етеді. Штатты қысқарту арқылы және төменгі деңгейдегі билікке уәкілеттік беру арқылы мемлекеттік менеджмент мекемені нәтижеге қол жеткізу үшін жауапты болуға мәжбүрлейді. Тиімді басқаруға арналған әдістерді кеңейтеді. Осы концепцияның арқасында мемлекеттік басқару тәжірибесінде менеджменттің стратегиялық жоспарлау деген сияқты құралы пайда болды. Өткен ғасырдың 70–80-ші жылдары мемлекеттік басқару саяси сараптау, басымдықты міндеттерді шешу бағдарламалары, есеп беруді бақылау және мәліметті электрондық өңдеу деген сияқты әдістер пайдаланыла бастады, яғни жеке сектор әдістері, олар шығынды қысқартуға бағытталған және шығынды бақылауға алумен байланысты. Мемлекеттік менеджмент ұйымдастырушылық тиімділікті арттыруға шоғырланған, оған мыналар кіреді: өздері есеп беретін тиісті агенттер мен министрліктер арасындағы мақсаттар мен бағдарламалардың жарамдығы бойынша дискуссияны қолдау; еңбек нәтижесі еңбекақыға негізделген тиімділікті арттыру үшін жаңа өлшеу механизмдерін салыстыру; мекеменің әрекеті мен оның бағдарламасының дұрыстығын және тиімділігін бағалау оны мониторингілеу үшін ақпаратпен қамтамасыз ету; нақты анықталған бюджеттік қаржы негізінде және мекеменің күтіліп отырған нәтижелеріне негізделген шығынды зерттеу (нәтиже бойынша бюджеттеу); мекеменің әрекеті бойынша тиімділікті салыстыру немесе әр түрлі мекемелердің осыған ұқсас әрекеттерін, салыстыру және жақсартуға қол жеткізуге болатын қызмет түрлерін индентификациялау. Сонымен қатар мемлекеттік менеджмент идеясын дамыту мен тарату арқылы мемлекеттік мекемелер арасындағы бәсекелестікті дамыту ұсыныстары пайда болды, себебі ынталандырушы әсермен қоса нақты бір теріс әсерлері де бар, олар мемлекеттік және коммерциялық ұйымдар айырмашылықтарынан туындап отыр.

Менеджеризмді сынау бірнеше бағыттар бойынша жүргізіліп отыр. Біріншіден, азаматтарды клиент ретінде қарауға қарсы және кәсіпкерлік туралы айтылғандарға қарсы. «Үкімет нарық емес» және «азаматтар клиенттер емес, олар саяси билік көзі» деп нақтыланады. Әкімшіліктің өз азаматтары жоқ, ол барлық азаматтардың қоғамдық мүдделерін қорғауы керек. Сыншылардың айтуынша кәсіпкерлік концепция ретінде мемлекеттік басқаруға қолданылмайды. Әдетте мемлекеттік қызметтің көпшілігінде жеке бәсекелестік аз. Үкімет азаматтар маңызды деп санайтын және жеке өзіне ала алмайтын жұмысты өзіне алады. Мемлекеттік әкімшілік табыс алуды мақсат тұтпайды, ол пайда табатын емес қызмет көрсететін жүйе. Оның мақсаты заңнамалық алғышарттарды дұрыс орындау болып табылады. Ол «акционерлік баға» шығармайды. Екіншіден, заң нормасын нарықтық өзін өзі ұстауға айырбастамау керек. Демократиялық басқару үшін мемлекеттік бюрократияны бәсекелестік емес құқық билегені дұрыс. Мемлекеттік менеджментті жақтаушылардың демократиялық бағыныштан шығатын конституциялық жүйені бұзады. Ол төменгі деңгейдегі менеджерлерге заң нені көрсететінін және оны орындауда өз бетімен шешу үшін тым көп билік береді. Сыншылар аталған дәстүрлі демократиялық модельден қауіпті ауытқуға көңіл аударып отыр, онда билік халықтан лауазымдық тұлғаны сайлау арқылы беріледі және олардан басшылардың қатаң бақылау арқылы басқарушыларға беріледі. Үшіншіден, табыс пен шығысты салыстыру клиентке бағытталу, тауар мен қызметті өндіру жалғыз ғана емес, сонымен қатар мемлекеттік басқарудағы бірінші кезектегі мәселе емес. Мемлекет дегеніміз ол кәсіпорын емес. Мемлекет пен кәсіпорын арасында нақты айырмашылық бар: мемлекет әрекеті тиімді ғана емес, сонымен қатар құқықты, демократиялық легитимді және саяси жауапкершілікті болуы керек. Сыншылардың болжауынша жеке және мемлекеттік басқарудың айырмашылығы көптігі сонша қандада бір реформаторлық идея өткізуге тырысу (клиентке қызмет көрсету және бәсекелестік) жеке сектордан мемлекеттік басқаруға өту дұрыс емес, қауіпті әрекет ретінде қаралады. Олар ертеден қалыптасқан демократиялық бағынышты болу дәстүріне және ирархиялық түрде ұйымдастырылған бюрократияға негізделеді. Алайда, мемлекеттік менеджментті сынға алып отырғандар көбіне тәжірибеге қарағанда теорияда мәселе туындап отырғанын көрсетеді. Нақты айтқанда басқарушылық тәжірибе осы саладағы теорияның алдына баяғыда-ақ шығып кеткен. Мысалы, азаматтарға клиент ретінде қарау және меншік иесі ретінде қарау бірге тұрмайтын сыйымсыз ретінде деп түсіндірілуі міндетті емес. Мемлекеттік мекеменің құқықтық қызмет нормасындағы кәсіпкерлік ынтасының болуы жақсы нәтижелерге жеткізуі мүмкін. «Контрактылық» мемлекет оның әлсіреуін көрсетпейді, ол мемлекеттің қызметінің бастан өткеріп жатқан өзгерістерін көрсетеді, мемлекеттік басқарудың бюрократияны бақылау мен стратегиялық звеносын бақылау формасын көрсетеді. Егер де жеке фирмалар тұрғындарға жылдам әрі сапалы тұрғын үй салса немесе телефон байланысымен қамтамасы ететін болса, онда үкімет осындай қызметті атқаратын мемлекеттік ұйымға қарағанда оларға лицензия беру арқылы ондай фирмаға көп билігін жүргізе алады. Осы бірінші жағдайда мемлекеттің тұрғындардың мүддесін қорғауға мүмкіндігі көп болады. Бағынышты болудың дәстүрлі тәсілдеріне көп сын айтылып жатыр: атқарушылық биліктің әрекетінің заңнамалық жоғарылығы және ирархиялық бюрократия ішілік әкімшіліктік әрекеттерге сын айтылып жатыр. Бүгінгі күні ешбір тәсіл де осы мемлекеттік басқару қандай болуы керек екендігі туралы картинаны сипаттап көрсете алмайды. Менеджментті мемлекеттік секторға енгізуде көптеген кедергілер бар, ол менеджмент пен нарықтық экономика негіздерін толық білмеу. Сонымен қатар қолданыстағы заңнамадан да кедергілерді табуға болады олар көбіне басқарушылық әдістерді енгізуге қажетті шешім қабылдау барысында икемді емес. Демек, мемлекеттік басқарудағы менеджерлік тәсілді қандайда бір панацея ретінде қарамау керек, ол менеджменттің мемлекеттік және коммерциялық ұйымдар арасындағы айырмашылықтар сияқты айтарлықтай айырмашылықтары бар. Мысалы мемлекеттік құрылымда да осындай сын ретінде тиімділікпен, нәтижелікпен қоса әлеуметтік әділдік қоса жүреді ол менеджменттен тыс, құндылық ретінде болады. Сонымен қатар, тағы бір іргелі айырмашылық бар, ол саясаттың мемлекеттік менеджментке әсерімен байланысты, онсыз мемлекеттік менеджмент басқарушылық технологиялардың тар жиынтығына айналады, оны қолдануда шектеулер болады. Мемлекеттік басқарудың жақтаушысы танымал Д.Осборнның П.Пластрикпен бірлесіп жазған «Бюрократтарсыз басқару: Мемлекеттік жаңартудың бес стратегиясы» кітабында бизнес пен мемлекеттік басқару арасында айырмашылықтың көптігін көрсетеді, себебі мемлекеттік ұйым саяси ортада өмір сүреді, ал жеке бизнес нарықтық экономикада өмір сүреді. Сонымен қатар, жеке ұйымдар неғұрлым ірі жүйенің ішінде өмір сүреді немесе негізінен қызметтігі жоғары ірі нарықта өмір сүреді. Сондықтан табыс үшін жұмыс істейтін жеке ұйымдардың нақты міндеттері мен мақсаттары болады. Олар өз қызмет нәтижесін қалай өлшеуді біледі бәсекелестік жағдайында жұмыс істейді және өз табысынан немесе шығындарынан нақты нәтиже көреді, өз тұтынушылары алдында жауап береді. Сондықтан коммерциялық менеджмент бойынша зерттеулер бірінші кезекте өзі өмір сүретін ұйымның өзін қалай өзгертумен көрінеді. Соңғы міндетпен менеджмент емес экономикалық теория айналысады. Алайда, мемлекеттік секторда көптеген ұйымдар нақты дисфункционалдық жүйе ішінде өмір сүреді. Көптеген ұйымдар әр түрлі үнемі біріне-бірі қарсы келетін міндеттерді орындайды тек кейбіреулері ғана табыс пен шығынның салдарын кешеді, көбі өз жұмысының қаржылық нәтижесін көруге қауқарсыз (кейбіреулері тіпті нәтижесін өлшеуге де қабілетсіз) және тұтынушы алдында жауапты болатындары да аз. Осындай жүйелер ұйымдарды бюрократиялық жүйеде әрекет етуге итермелейді. Сондықтан кәсіпкерлік типтегі мемлекеттік ұйым құрумен байланысты мемлекеттік секторды жаңарту барысында неғұрлым кең жүйедегі стратегиялық тетіктерге сүйенуі қажет. Мемлекеттік ұйымдағы өзгерістер осы неғұрлым кең жүйедегі өзгерістермен бір мезетте жүруі керек, ол білім беру жүйесі, әлеуметтік қамтамасыз ету жүйесі, аумақтық жүйе, кадрлық жүйе және т.б. осындай өзгерістердегі бизнес-менеджмент теориясының көмегі шамалы. Осы жерден мемлекеттік менеджмент үшін маңыздылығы әсіресе ауыспалы әлеуметтік жүйедегі маңыздылығы ол институционалдық бейімделу мәселесі болмақ, ол дұрыс таңдау теориясы арқылы зерттеледі. Егер де дәстүрлі мемлекеттік басқару бюрократиялық жүйе принциптеріне негізделсе барлық негізгі процестерді бақылауды қамтамасыз етуге тырысса және нәтиженің болжамдығын қамтамасыз етуге тырысса, онда жаңаша көзқарас адаптивтік жүйе құруға тырысты, ол қоғамдық сұратуға жауап ретінде инновациялар тудыра алады. Тез өзгеріп отырған қоғам технологиялық революциялар, жаһандық экономикалық бәсекелестік, дифференцияланған нарықтар, білімді жұмысшы күші, тұтынушыға талапшыл орталықтандырылған вертикальды мемлекеттік монополиялар өте баяу, олар оперативті емес өзгерістер мен инновацияларға бейім емес. Батыстық қоғамның мемлекетке деген қазіргі заманғы көзқарасы оның ірі корпорацияларға ұқсастығынан шығады. Мемлекеттік бюджеті, табысы, шығындары мен өзіндік акционерлері — азаматтары бар, олар сонымен қатар оның клиенті болып табылады. Олар мемлекеттік мекеме қызметтері неғұрлым арзан және қолжетімді болуына мүдделі. Осыған байланысты мемлекет ірі корпорация сияқты бірінші кезекте өзінің «акционерлерінің» мүддесін қанағаттандыруға қызмет етуі керек, бюджеттік активтер арқылы құрылатын капитализацияның артуына қызмет етуі керек және басқару технологиясын және көрсетілетін қызмет сапасын жетілдіруі керек. Сонымен біз мемлекеттік қызмет стилінің өзгеруі туралы, оның тиімді бастамаларын нығайту туралы айтып отырмыз. Мемлекеттік менеджменттің соңғы мақсаты барлық мемлекеттік секторды қызмет жеткізушісі және жеке сектордың корпорациясы ретінде әрекет етуші тиімді және өндірістік ұйымдарға ауыстыру болып табылады. Мемлекеттік менеджменттің соңғы мақсаты бір жыл ішінде барлығын ауыстыру, ол бір жыл ішінде мемлекеттік менеджмент тұрақтануға ықпал етті және негізгі құрамына енгізілген қызмет өлшемін көптеген елдердегі мемлекеттік шығындарды төмендетті. Нәтижелікті өлшеу жақсартуды тудыру үшін қажет, сонымен қатар нарықтық механизмдер де оны жеке секторға береді. Мемлекеттік ұйымдар табиғаты жағынан монополист болып табылады және нәтижелікті өлшеу (өндірістілік) квазибәсекелестік құралын көрсетеді. Ол қызметті салыстыру мен бағалау үшін мүмкіндік туғызады және демек нәтижеге негізделген бюджеттеуді тудырады. Экономияны тиімділік пен өндірістілікті өлшей отырып мемлекеттік менеджерлер әрекеттің күшті және әлсіз жақтарын бірегейлендіре алады, себебі олар жақсартуға мәжбүр салалар болып табылады. Ұйымдастырушылық қызметтен басқа менеджмент жеке қызметті өлшеуге мүдделі. Онсыз оны басқару мүмкін емес және оны стимулдау мүмкін емес. Алайда, нәтижелі қызмет жүйесін дамыту көп уақытты және кәсіби білімді қажет етеді. Көбіне қызметкерлер әр түрлі жеке қатысушылардың мүддесі салынатын өздерінің өндірістілігін өлшемейді (әсер ету орталығы), ол осы процестің ритміне әсер етеді және шешім құруға әсер етеді. Алайда мемлекеттік сектордағы шешім қабылдаудың жаңа түріне бағытталу жақсы басқару мен дәл және қызмет көрсетушілер беретін барлығы туралы жақсы зерттелген ақпаратты; бюджеттік жоспарлау туралы ақпаратты; сапа мен қызметті жақсарту үшін және шығынды кеміту үшін мотивация және шенеуініктер үшін стимулды дамытады.

**2. Мемлекеттік басқару формасы**

Менеджеризмді мемлекеттік ұйымдар қызметіне енгізу жеке бақылаушылықтың бес түрін анықтауды көрсетеді олар жауапты шенеуінік үшін қажетті минимумдар: құқықтық бақылау (заңнамалық реттеу); қаржылық бақылау (мемлекеттік қаржы қалай жұмсалып жатыр); саясатты жүзеге асыру тұрғысынан (мақсатқа қол жеткізу; уәдені орындау және күтілетіндер); демократиялық бақылау (таңдалған ұйымдармен ақпарат және кеңес беру, азаматтармен байланыстар); этикалық бақылау (этикалық нормаларға сәйкес әрекеттер). Мемлекеттік менеджмент жетістікпен енгізілген елдерде жоғары лауазымдық тұлғалардың және саясаткерлердің негізгі жауапкершілігі (мемлекеттік менеджерлер) мақсатқа қол жеткізумен байланысты және таңдалған саясат нәтижелеріне байланысты немесе мемлекеттік ұйымның миссиясына байланысты. Екінші кезектегі жауапкершілік ұйымның заңнамаға сәйкестігін немесе бухгалтерлік есептің ережелерінің сәйкестігін бақылау (қаржы құралын мақсатты пайдалануды тексеру) жауапкершілік саласы Қазақстанда көбіне маңызды ретінде қарастырылады. Онда бюджеттік қаржыны пайдаланудағы негізгі жауапкершілік мүлдем бақыланбайды, себебі саясаттың нақты көрсетілген мазмұны мен мақсаты оның жүзеге асырылуын бақылауға мүмкіндік беру жағы құрылмаған, сонымен қатар демократиялық институттар құру мүмкіндігі жоқ. ҚР әкімшіліктік реформалар концепциясында мемлекеттік басқару ұйымдарының бағыты бюджеттік қаржыны игерудегі «жылдамдыққа» емес, нәтижелікке бағытталған ол әлеуметтік-экономикалық даму жолындағы маңызды шектеулерді жою ретінде қарастырылады. Онда мемлекеттік аппараттың жұмыстарының ашықтығын меңзейді, ол сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендетеді, ұсынылып отырған қызмет сапасын жақсартады. Реформаның негізгі құралдарының бірі ол мемлекеттік басқаруды қаржыландыру механизмдерін өзгерту болуы керек, «нәтиже бойынша бюджеттеуді» енгізу болмақ. Сондықтан реформа барысында мемлекеттік аппараттың инновациялық әрекеттеріне жағдайды қамтамасыз етуге бағытталу керек, сонымен қатар оның кәсіби сапасын дамытуға бағытталу керек яғни басқарушылық қызметті жоспарлау ептілігіне және сандық және сапалық көрсеткіштері бар құралды көрсетуге бағытталған басқарудың бағдарламалық әдістерін кең пайдалану, яғни ол қазіргі заманға сай мемлекеттік менеджментті көрсетеді. Дамып келе жатқан мемлекеттегі тұрақтылық қоғам қойған мақсат деңгейін арттырады және тиісті кәсіби рөлдерді орындайтын білікті адамдар санын арттырады. Мемлекет тұрақтылыққа қол жеткізу үшін және қоғамдық байланыстарды реттеу үшін инновацияға ептілігі бар жаңашыл игіліктер тудыратын адамдарды марапаттап, саяси кландар мен харизматикалық көшбасшылар рөлін төмендетуі керек. Білікті мамандарды тарту үшін еңбекақысын арттыру арқылы және сайыс арқылы жұмысқа қабылдаумен жағдай жасай отырып кәсібилік пен адалдық үшін әлеуметтік оазис құра алады. Атап айтқанда материалдық және адами ресурстарда бірінші көңіл аударатын мәселе аталған ведомства үшін маңызды болатын мәселеге көңіл бөлу, мысалы салықтық және кедендік мәселелер. Сонымен мемлекет үшін мемлекеттік менеджменттің концепциясының маңыздылығы бірінші кезекте басқару жүйесін жетілдіруге арналған реалия іздеу, сонымен қатар мемлекеттік және муниципалдық басқару құрылымдарында нарықтық механизмдер енгізу болып табылады. Қазіргі дәуірде мемлекеттік билік пен басқаруға едәуір түзетулер енгізіп жатыр. Экономикалық байланыстарды дамыту ғылыми жаңалықтар және зерттеулер жаңа коммуникация құралдарының және техниканың пайда болуы әлемді бір бірегей өркениетке біріктіріп отыр, әрбір элементі осы жүйенің бір бөлшегі ретінде ғана болады. Осы жағдайда даму қарқынынан артта қалу, рационализация мемлекеттік егемендігіне қауіп төндіреді.

Әлемдік тәжірибеде мемлекеттік басқарудың негізінен екі формасы қолданылады — республика және монархия, оның әрқайсысының модификациясы бар.

*Республика —* басқару формасы онда жоғары мемлекеттік билік таңдалған өкілетті ұйымға тиесілі, ал ел басын тұрғындар сайлайды немесе арнайы сайлау алқасы сайлайды. Республикалық билік формасынан сайланып алынған елбасы көбіне президент болып табылады. Мемлекеттік ұйымдағы парламенттің орнына байланысты республика парламенттік немесе президенттік болады. Парламенттік республика — мемлекеттік билік жүйесі, онда парламенттің артықшылықтағы орнында заңнамалық және атқарушылық ұйымдар қызметтері нақты бөлінген. Әлемде президенттік республикаға ауысу байқалып отыр, яғни атқарушылық биліктің артуы (президент, үкімет) және парламенттің нақты құқықтарының кемуі байқалып отыр.

*Монархия* деп ел билігі монарх болғанда (хан, патша, шах және т.б.), ол билікті әдетте мұраға алады. Монархия шексіз және (абсолютты) конституциялық болып бөлінеді.

Конституциялық монархия барысында монарх билігі парламентпен шектелген. Абсолютты монархия қазіргі заманда өте сирек кездеседі, конституциялық, керісінше, кең тараған (Ұлыбритания, Норвегия, Швеция және т.б.).

**3. Мемлекеттік басқару мектептері**

 Әлемдік ғылымда мемлекеттік басқарудың әр түрлі мектептері қалыптасқан. Маркстік мектеп класстық тәсілге базаланған және мемлекетті кластар қоғамындағы мемлекеттік саяси биліктегі құрал ретінде қарастырады*.* Ол класс диктатураны жүзеге асырады, мемлекет көмегімен өз мүддесін қорғап оны нығайтады. Аздаған ғалымдар жалпыхалықтық мемлекет концепциясын қолдайды. Ол мемлекеттік мектепке жақын – ол мемлекетті және оның қызметін тарихи процесті жылжытушы негізгі күш деп санайды.

 Мемлекеттік нарықтық экономикадағы рөлі мен орнын анықтау көп даулар туғызып отыр. Осы мәселе бойынша екі ірі ғылыми мектеп және осының базасында көптеген модификациялар құрылып отыр. Бірінші мектеп ағылшын ғалымы Д. Кейнс атымен байланысты (кейнсиандық), екіншісі — американдық экономист М. Фридмен. Аталған ғылыми мектеп көрсетіп отырған құндылықтар қарама-қарсы: кейнсиандықтар мемлекет нарықтық экономиканы реттеуге белсенді араласуы керек деп санайды, ал екінші мектеп мемлекеттік биліктің нарықтық экономиканы реттеуге белсене араласуына қарсы.

Сонымен қатар кейнсиандық деп мемлекеттік дирижизмді де атайды. Мемлекет дирижер ретінде (менеджер) және нарықта белсенді саясат жүргізеді, себебі нарық өзін-өзі бағыттауға мүмкіндігі жоқ, макроэкономикалық теңдікті қамтамасыз етпейді ол реттеуге зәру. Теңдікті орнатудағы негізгі фактор ол сұраныс болып табылады, оған мемлекет әр түрлі тетіктері арқылы әсер етеді. Ол ұзақ мерзімдік және қысқа мерзімдік даму мақсаттарын құрады, олардың иерархиялық деңгейлері бойынша теңдіктер құрады, экономика салаларын басқарады, олардың арасындағы қатынастарды бақылайды (пропорцияны) белсенді қаржы-кредиттік салықтық саясат құрады, бағаны бақылайды және шығындарды бақылайды. Сұранысты арттыру үшін инвестицияларды тартады, жұмыспен қамтуды қамтамасыз етеді; салықтық салымдар қоғамның көп қамтылған қоңды өкілдеріне ауыстырылады, (тұтынушыларды ынталандыру), мемлекеттік сатып алу көлемі арттырылады және қор артады, ол тіпті бюджеттік дефицит артуына қарамастан ол қуаттың жүктемесін арттырады. Кейнс әдісі директивтік жоспарлаудан сапасы жағынан емес, саны жағынан ерекшеленеді. Сондықтан: Кейнс, экономикалық өсудегі теориясын дамытуда Маркстің оқуларына және КСРО тәжірибесіне негізделгені таңқаларлық емес.

 Батыстағы дағдарыстық жағдайда кейнсиандық әдіс жақсы қолданылды. Мысалы, 1980 ж. Дағдарыс туындағанда және АҚШ инфляцияда мемлекеттік шығындар күрт артты, салық төмендеді, бюджеттік дефицит рекордтық жоғары деңгейге жетті, алайда осы жағдайда экономика гүлденді. Реттеу әдістері алмасу теңдеуі формуласынан шығады:

*МV= РQ ,*

Онда *М —* қаржы ұсыну, *V —* қаржының айналыс жылдамдығы, *Р —* баға деңгейі, Q *—*тауардың физикалық көлемі.

Ережеден шығатыны, баланстылық жағдайы ол тұрақты қаржы жүйесі және еркін бәсекелестік болып табылады, осы бағыттың жақтастары инфляциялық мемлекеттік шығындарға қарсы, яғни мемлекеттік инвестицияны шектеуге, әлеуметтік бағдарламаларды, субсидияларды, қаржы эмиссиясына нақты лимиттерді шектеуге және мемлекеттік қарызды шектеуге, тауар мен қызмет бағасын арттыруды шектеуге, еңбекақыны кемітуді шектеуге шығынды кемітуге тұтынушылар сұранысына экспортты ынталандыру арқылы ұлттық валютаны девальвациялауды шектеуге қарсы.

Бүгінгі күні мемлекеттік басқарудың қазіргі заманғы міндеттерін анықтау үшін "Public management"(мемлекеттік менеджмент) термині пайдаланылады, ол мемлекеттік секторда қазіргі заманғы технологияларды басқаруды пайдалану қажеттілігін арттыру үшін және нарықтық қатынастардың артып келе жатқан рөлін көрсету үшін қажет.

Мемлекеттік басқарудағы алғашқы менеджериалдық көзқарасты ұстанушылар Дэвид Осборн Тед Геблер (АҚШ) өзінің "Үкіметті қайта құру» танымал еңбегінде (Reinventing Government") басқарудың бюрократиялық моделін сараптаған болатын, ол федералдық және жергілікті деңгейлерде қажетті және мүмкін деген қайта құруды бөлшектеп көрсетіп берді.

Мемлекеттік басқарудағы қайта құру 10 негізгі принципке негізделген:

1. Басқаруды ынталандырушы: түртпектеу емес басқару.

2. Қоғамға бағытталған басқару: қызмет ету емес уәкілеттілік беру.

3. Бәсекелестік басқару: қызметті ұйымдастыруда бәсекені пайдалану.

4. Өз миссиясын алға тарта отырып басқару: ереже мен нормаларды басшылыққа алатын ұйымды қайта құру.

5. Нәтижеге бағытталған басқару: енгізудің орнына нәтижеге басымдық беру.

6. Тұтынуға бағытталған басқару: бюрократия емес тұтынушының бастапқы тұтынулары.

7. Кәсіпкерлік басқару: тонаудың орнына көбейту.

8. Көрегендікпен басқару: терапияның орнына алдын алу.

9. Орталықсызданған басқару: қатысу иерархиясы мен командадағы жұмыс орны.

10. Нарық туралы басқару: жүзеге асырылуы көптеген зерттеушілер үшін және мемлекеттік қайраткерлер үшін соңғы мақсаты қазіргі заманғы әкімшіліктік реформа нарықтық негізде ақырындап өзгеру болып табылатын мемлекеттік басқарудағы бюрократиялық және менеджериалдық модельді салыстырамыз, (11 кесте) салыстыру критерийін әкімшіліктік реформаның танымал зерттеушісі М Берзелерзелей анықтап берді.

Мемлекеттік қызметтегі менеджмент ретінде мемлекеттік қызмет аясындағы басқаруды түсінеміз, осы басқару туралы ғылымды, басқару өнерін және тиісті дағдылар жинағын, мемлекеттік басқару қызметкерлерін түсінеміз. Мемлекеттік басқарудағы менеджмент өзінің негізгі қызметтері арқылы жүзеге асырылады: жоспарлау, ұйымдастыру, координация, мотивация және бақылау. Басқарушылық еңбекті бөлу мекемеде құрылымында бекітіледі, ал қайталама және стандартты әрекеттері басқарушылық процедураларында бекітіледі.

 Қазақстанның мемлекеттік қызметін қайта құру үшін дамыған елдердегі мемлекеттік менеджментің даму қарқынын зерттеу қажет және бірінші кезекте АҚШ, Жапония сияқты әлемдік көшбасшы елдер тәжірибесі зерттелу керек. Мемлекеттік қызметкерлердің сапасының жоғары болуының арқасында осы елдер әлемдік қоғамдастықтан алдыңғы қатардағы орын алып отыр. Қазіргі заманғы Жапониядағы мемлекеттік қызметтің екі басты көрсеткіші бар: минималды баға және максималды тиімділік. Тиімділікке әкімшіліктік органдар мен министрліктер көлемін кеміту арқылы қол жеткізіп отыр (әдетте шамамен он шақты), сонымен қатар әрбір мемлекеттік қызметтегі қызметкерлер санын кеміту арқылы қол жеткізіп отыр. Арнайы ереже бар, онда биліктегі партиялар немесе коалициялар үкімет ауысқан жағдайда министрлікке үшеуден артық жақтастарын сайлай алмайды (министр және екі орынбасары).

**11 Кесте. Мемлекеттік басқарудың бюрократиялық және менеджериальдық моделінің салыстырмалы сипаты**

|  |  |
| --- | --- |
| **Айырмашылық критерийі** | **Басқару моделі** |
| **Бюрократиялық**  | **Менеджериалдық** |
| Көңілді фокусировкалау | Жеке қажеттіліктері мен перспективаларында  | Тұтынушының қажеттіліктері мен перспективаларында  |
| Ішкі құрылым мен қатынастар түрі  |  Міндеттер мен жауапкершілікті нақты бөлу арқылы иерархиялық құрылым. Қатаң "пирамидалдық" құрылым  | Сенім мен өзара толықтыру қатынастары басым ұйымның желілік модельі бір команда сияқты өзара әрекеттестікте болады  |
| Жеке қызметті бағалау  | Игерілген ресурстар көлемі бойынша және міндетті атқару көлемі бойынша  |  Тұтынушылар үшін құнды болып табылатын нәтижелер бойынша  |
| Құрылым икемділігі  | Төменгі ұйым бір рет анықталған және мүлдем анықталған процедура бойынша жұмыс істейді  | Әрекеттің салыстырмалы түрдегі жоғары Алгоритмі өндірістік қызметтерге талаптар өзгерген сайын өзгеріп отырады  |
| Кері байланыс  | Формальды көбінесе бір бағыттағы сипатта  | Нақты әрекет етуші тұрақты коммуникация |
| Еңбекті бөлу құрылымы  |  тікелей қызмет етудің аналитикалық жұмыстарды қатаң иерархиялық түрде бөлу  |  «Бірінші қатардағы» шенеуініктердің клиенттермен жұмыстарды жетілдіру бойынша аналитикалық жұмыстарды ынталандыру  |

Жапониядағы мемлекеттік аппараттың тиімділігінің жоғары болуы элитарлық мемлекеттік қызмет құру есебінен болып отыр, ол дарынды адамдарды тартып және елдегі ақылды білімді адамдарды жұмысқа тарту есебінен мүмкін болып отыр. Ол сайыстық емтихандар тапсыру арқасында мүмкін болды. Ал тиімді қызметкерлерді жұмысқа тарту еңбекақының жоғарылығы және зейнеткерлік кепілдіктердің арқасында мүмкін болып отыр. Жапонияда мемлекеттік менеджмент барлық деңгейде де бар, лауазымдағы жылжу, лауазымының өсуі, санкциялар және зейнеткерлік жұмыстары кадр бойынша Ұлттық басқармаға жүктелген.

 АҚШ мемлекеттік қызметкерлерді сайыспен жұмысқа алу 1983 жылы енгізілді және бүгінгі күні 90% федералдық қызмет конкурс негізінде ғана мемлекеттік қызметке алынады.

Оңтүстік Кореяның тәжірибесі қызық. Өткен ғасырдың 80-ші жылдары штаттық лауазымға 160 кандидат үміткер болды және Кандидаттар 12 пән бойынша күрделі емтихандардан қорыққан жоқ, ол емтихандардың ішінде профильдік экономика, іскери менеджмент және мемлекеттік әкімшіліктік болды. Осындай кадрлық саясаттың нәтижесінде 1988 жылы Оңтүстік Кореядағы 70% мемлекеттік қызметкердің университеттік дипломы болды.

Мемлекеттік менеджмент тиімділікті арттыруға бағытталуы керек, оған мыналар кіреді:

Өздері жауап беретін тиісті агенттер мен министрліктер арасындағы мақсаттар мен міндеттердің үйлестігі мен дискуссиясы;

Тиімділікті арттыру үшін өлшеу механизмдерін енгізу және құру, оған нақты нәтижеге негізделген еңбекақы кіреді;

Мекеме мен оның бағдарламаларының дұрыстығы мен тиімділігін бағалау мониторингіге ақпараттарды ұйымдастыруды қамтамасыз ету;

 Ұйымдағы нақты құрылған бюджеттік құралдар мен күтілетін нәтижелерге негізінде шығындарды зерттеу (нәтиже бойынша бюджеттеу);

Мекеменің мазмұны жағынан жақын әрекеттерінің тиімділігін салыстыру немесе әр түрлі мекемелердегі жетілдіруге болатын ұқсас әрекеттерді салыстыру.

Ұйымдастырушылық қызметтен басқа мемлекеттік менеджмент мемлекеттік секторда шешім қабылдаудың жаңа түріне бағытталады, оған бақылауды жетілдіру дәл және қоғамдық қызметті ұсынушылардың жақсы зерттелген ақпараттары кіреді; бюджеттік жоспарлау туралы ақпаратты; қызмет сапасын жақсартуға арналған мемлекеттік қызметкерлердің мотивациясы мен ынталандырулар кіреді. Мемлекеттік ұйымда менеджеризмді енгізуде жеке бақылаудың бес түрін атауға болады, олар қызметкердің жауапкершілігі үшін қажет:

* Құқықтық бақылау (заңнамалық реттеу);
* Қаржылық бақылау (мемлекеттік қаржы қалай шығындалып жатыр);

- Саясатты жүзеге асыру (мақсатқа қол жеткізу, уәдені орындау күтулер);

- Демократиялық бақылау (ақпарат және кеңес беру таңдалулы ұйымдарды азаматтарға кеңес беру );

- Этикалық бақылау (этикалық нормаларға байланысты әрекеттер )

- Сыни менеджеризм бірнеше бағытта жүргізіледі.

Біріншіден, сыншылар азаматтарды клиент ретінде қарастыруға қарсы, сонымен қатар «үкімет» нарық емес және «азаматтар» клиенттер емес деп дәлелдейді ал саяси білік көзі "Әкімшілік барлық азаматтардың әр түрлі қоғамдық мүдделерін қорғауы керек. Мемлекеттік әкімшілік табыс алуды көздемейді, ол қызмет көрсетуші жүйе оның мақсаты заңнамалық қызметтерді орындау болып табылады, ол акционерлік қоғамның акционерлік бағасын өндіруші емес».

Екіншіден, нарықтық жағдайдағы ережені алмастыру мүмкін емес. Демократиялық басқару үшін мемлекеттік бюрократияны бәсекелестік емес құқық басқаруы керек.

Үшіншіден, табысты шығыспен салыстыру, клиентке бағытталу, тауар мен қызметті өндіру мемлекеттің бірінші кезектегі міндеттері. Мемлекет кәсіпорын емес. Мемлекеттің әрекеттері тиімді ғана емес, сонымен қатар құқықтық, демократиялық легитимді және саяси түрде жауапты болуы керек.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Вебер М.Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

2. Гумплович. Л. Общее учение о государстве / СПб., 1910.- с.47.

**Лекция тақырыбы №4. Мемлекеттік басқару стилдері**

1. Басқарудың демократиялық және авторитарлық стилі

2.Координациялық және субординациялық басқару

3.Салалық және аумақтық басқару

4.Әкімшіліктік және экономикалық басқару

5.Оперативтік, тактикалық және стратегиялық басқару

6.Мемлекет қызметі

7. Тікелей мемлекеттік басқару

8. Жанама түрдегі мемлекеттік басқару

**1.Демократиялық және авторитарлық басқару стилдері**

 Негіз құрушы мемлекеттік басқару дегеніміз рөлді анықтау, адамның орнын, қоғамның басқару нысаны ретіндегі орнын анықтау болып табылады. Сондықтан осы критерий бойынша демократиялық және авторитарлық басқару стилдерін бөліп қарастырады.

***Демократиялық басқару*** адам үшін табиғи жағдай ол қызмет болып табылатынынан шығады, жұмыс пен ол өзін басқаруға ептілігі бар, өзін басқару және жауапкершіліктен қашпайды. Сондықтан сыртқы бақылау мақсатқа жетудегі жалғыз мақсат болып табылмайды. Басқарудың аталған стилі уәкілеттілікті табыстайды, қызметке сәйкес үлкен жекелілікті көрсетеді, шешім қабылдауға тартуды көрсетеді. Дискуссияға рұқсат етіледі, онда көшбасшының бірлігі міндетті емес.

Демократиялық басқару мына сызба бойынша құрылады: адам – қоғам –мемлекет. Ұлттың басымдықтары мемлекеттің басымдықтарынан кең және азаматтық қоғам институттарын да қоса қамтиды, өзіндік басқаруды да қамтиды. Демократиялық басқару қандайда болмасын мемлекеттік басқару құрылымында мүмкін болады. Мысалы, Англиядағы монархиялық құрылымда демократиялық институтқа қажетті барлық мүмкіндіктері жасалған. Жапонияда монархизм, демократизм және коллективизм (қауымдастық) орайластықпен үйлесіп отыр.

Демократия заң қабылдаумен Конституциядағы жазумен ғана нақтыланбайды (немесе жалпы сайланған президентпен бағынбайтын бас хатшыны алмастырумен) мемлекеттің демократиялығы туралы игілік деңгейі арқылы билік басындағылардың шенеуініктердің сыбайластығымен және қылмыспен күресу тиімділігі арқылы ғана бағалауға болады.

***Авторитарлық басқару*** орта деңгейдегі адам бастапқыда жұмыстан қашады, адал емес, жауапкершіліктен қашады, өзін басқаруға белсене кіріседі. Сондықтан еңбек тиімділігін арттыру үшін оны мәжбүрлеп бақылау керек. Оны тек орталықтандырған билік қана қамтамасыз ете алады. Басқарудың авторитарлық басқаруы барысында жауапкершілік пен бақылау негізінен жоғары деңгейде ғана шоғырланған; көшбасшы көп жеке билікке ие қол астындағылар оның нұсқаулығы негізінде ғана әрекет етеді.

Басқарудың демократиялық стилі анархизмге жақын, ал авторитарлық тоталитаризмге жақын. Анархиялық бақылау барысында ешкім де оқиғаның табиғи өрбуіне заңдардың еркін ойындарына факторларға араласпайды. Жауапкершілік өз бетінше мақсатты түрде бөлінеді деп болжанады. Тоталитаризм мемлекеттің толық (тоталды) түрдегі қоғам өміріне араласуы оны бақылауы.

Халық өзіне мақсатты және уақытқа сай адамдарға игілік әкелетін экономикаға пайда келтіретін және адал болып көрінген билік түрін таңдайды. Формасына қарамай мемлекеттік жүйеге бірінші кезекте тұрғындардың кедейлігі, әлеуметтік және басқа да дискриминациялық түрлер қауіп төндіреді.

**2. Координациялық және субординациялық басқару**

Мемлекеттік құрамына кіретін әкімшіліктік, ұлттық мемлекеттік басқару жүйесінің бірлік координациялық және субординациялық болуы мүмкін. *Координациялық басқару* федерация немесе конфедерация формасында жүзеге асырылады. Федерацияның бір тұтас мемлекеттік басқару органы бар ал конфедерацияда жоқ. Федерация мүшелерінің жеке конституциясы, заңнамалық, атқарушылық сот органдары бар. Осыған байланысты мемлекеттік басқарудың бірегей федералды құрылады; жалпы азаматтылық, ақша бірлігі анықталады және т.б. конфедерация барысында оны құрушы мемлекеттер толығымен тәуелсіздік сақтайды өздерінің мемлекеттік билік органдары мен басқармалары болады. Нақты бір мақсатқа қызметті координациялау үшін (жоғары саяси, әскери және т.б.) мемлекет бірлескен органдар құрады

*Субординациялық басқару* қатаң әкімшіліктік бағынуға төменгі лауазымдық тұлғаларға әсер етуге, жоғары басқару органдарынан түскен команданы орындауға мәжбүрлеуге базаланады. Ол унитарлық мемлекетке тән, олардың құрамында федеративтік бірліктер жоқ, олар әкімшіліктік-аумақтық бірліктерге бөлінеді (облыстар, аудандар және т.б.). Унитарлық мемлекетте барлық билік деңгейлеріндегі билік өкілдері бір нормативтермен әрекет етеді, басқару аппараты қоғамдық жүйе қажеттіліктеріне жақсы жауап береді, билік мүлдем бөлінбейді. Субординациялық басқаруға бұрынғы КСРО мемлекеттік жүйесі мысал бола алады, онда билік республиканың партиялық комитеттеріне, өлкеге, облыстарға тиесілі болатын, олар Орталық комитеттің директивасы бойынша әрекет етті.

Қазақстан Республикасы унитарлық мемлекет болып саналады.

**3. Салалық және аумақтық басқару**

 Басқарылатын нысанға әсер ету бойынша нысан салалық (функционалды) және аумақтық басқару болып бөлінеді. *Салалық басқару* орталықтан кәсіпорынға дейін вертикальды бірлескен бағынуды көрсетеді. Ол министрлік арқылы басқаруда тиімді түрде жүзеге асырылып отыр, ол салада бірегей техникалық саясатты жүзеге асырады, қажетті сала ішілік және сала аралық пропорцияларды қамтамасыз етеді. Соңғы уақыттарда салалық басқару рөлі төмендеп келеді. Жоғары технологиялар кәсіпорын аясын кеңейтуді талап етіп отыр; мәселенің шешімі көбінесе салалар тоғысында жатыр. Мысалы, химиялық кешен жеңіл өнеркәсіп тапсырысы бойынша құрылуы мүмкін. Сондықтан сала аралық басқару органдары акционерлік негіздегі әсер етуші корпорация алдыңғы қатарға шығып отыр.

Аумақты басқару Қазақстанда екі билік көзі арқылы жүзеге асырылады: республикадағы мемлекеттік билік органы, жергілікті өзіндік басқару. Ол өндірісті дұрыс орналастыруға, мамандандыруды тереңдетуге және аумақты кешенді түрде дамытуға, оны экономикалық және әлеуметтік деңгейде теңестіруге құрылған және мемлекеттік аумақтық саясаттың басқа да міндеттерін шешуге құрылған. Ол құқықтарды шектеумен қамтамасыз етіледі және республикалық және аумақтық билік органдарының жауапкершіліктерімен шектеледі.

**4. Әкімшіліктік және экономикалық басқару**

Басқару нысандарының мүдделерін есепке алу әдісі бойынша әкімшіліктік және экономикалық басқарулар ерекшеленеді. *Әкімшіліктік басқару* олардың көзқарастарына қарамастан рұқсат беру, тыйым салу, мәжбүрлеу арқылы әсер етеді. Әкімшіліктендіру қандайда бір басқарудың қажетті компоненті болып табылады, оның аумағы әр түрлі болуы мүмкін. Басқарудың бірнеше деңгейіндегі атқарушы орган құрамында ол өзіндік ерекшеленуші мәнде және лауазымды тұлғаны жұмысқа тағайындау және жұмыстан босату, марапаттау, жазалау арқылы жүзеге асырылады. Экономиканы мемлекеттік реттеуде әкімшіліктендіру қызмет түрлерін лицензиялау арқылы экспортты, импортты квоттау және басқа да жағдайларда жүзеге асырылады.

Нарықтық экономикада мемлекеттік орган саласында қалып отырған және әкімшіліктік әдістер арқылы шешілетін проблемалар аз емес. Онда да олар таза нарықтық болып саналады: инвестицияны, жалға алушы жұмыстарды конкурстық негізде орналастыру және т.б.

*Экономикалық басқару* басқару нысандарына жанама түрде әсер етеді, яғни шаруашылық заңнамалары арқылы, қаржылық, ақша және кредиттік мемлекеттік саясат арқылы әсер етеді. Тікелей директивтік мәжбүрлеу мен марапаттау жоқ. Басқару нысандары әрекет ету түрлерін таңдауда еркін егер де олар заңнамаға қарсы болса ол мемлекетке келтірген шығынының орнын толтырады. Мысалы, салық төлемегені үшін айыппұл салынады және басқа да санкциялар қолданылады.

Мемлекет кәсіпорындағы бәсекелестікті сақтау мақсатында жеке кәсіпкерлік принциптерін пайдалана отырып *сенімгерлік басқаруды* енгізеді. Ол иелік ету қызметінен басқару қызметін бөліп қарастырады, оларды келісімшарт бойынша мемлекеттік басқару органымен жеке тұлғалар жүзеге асырады арнайы басқарушылар арқылы кәсіби басқаруға трансформацияланады. Басқарушылармен мемлекеттің қатынастары биліктік бағыныштылықпен емес формальды қатынаста жүргізіледі. Мемлекеттік менеджмент нарықтық шаруашылықтың барлық артықшылықтарын пайдалануға мүмкіндік береді және қоғамдағы ірі капиталистік меншік иесімен қатынастар барысындағы бір тектес емес қатынастардағы әлеуметтік шиеленісті жұмсартады.

**5. Оперативтік, тактикалық және стратегиялық басқарулар**

 Басқару шешімінің орындалу мерзіміне қарай басқару оперативтік, тактикалық және стратегиялық болып бөлінеді.

*Оперативтік басқару* ағымдағы немесе мәселені теріс көрсету нәтижесіндегі туындаған мәселені шешуге арналған. Ол нақты, көлемдік түрде өлшенетін бағыттарды (міндеттерді) алға қояды және қалыптасып отырған жағдайға байланысты таңдалатын нұсқаны жағдаяттық тәсілді пайдаланады.

*Стратегиялық басқару* елді дамыту мәселесіне қатысты немесе жекелеген салаларды, аумақты дамытуға қатысты мақсаттар мен міндеттерді анықтайды, әрбір басқару звеносының әрекет ету бағытын анықтайды. Стратегиялық басқару терең негізделген және жалпы саяси курсқа байланысты немесе қандайда бір бағыттың доктринасына байланысты және саяси курсты жүзеге асырады.

Жалпы экономикалық өсудің, тұрақтылықтың стратегиясын, дағдарысты (туршілік ету) жою стратегиясын, құрылымдық, салалық қайта құруды жүзеге асырады: материалдық-шикізаттық қорды, ғылыми сыйымдылығы мол өндірісті дамытуды, космосты игеруді және басқаны жүзеге асырады; функционалдық қызметі: дағдарысты басу, инвестиция тарту және т.б.

Басқарудың негізгі стратегиясы стратегиялық жоспар, концепциялар және басқа да құжаттар болып табылады, олар ұзақ мерзімдік мақсатқа қол жеткізу әдістерін көрсетеді. Стратегия максималды түрде түсінікті және сенімді болуы керек. Ол таңдалады сондықтан басқаларға қарағанда артықшылығы бар бірнеше мүмкін деген нұсқадан барлық қызметтер бойынша құрылады. Мысалы, арзан шикізат ресурстарының, сирек кездесетін пайдалы қазбалардың болуына байланысты, ғылыми сыйымдылығы мол жекелеген өндірістерді дамытудағы жетістіктерге стратегия жасалады.

Стратегиялық басқару мемлекеттік биліктің әр түрлі органдарының күшін сенімді түрде координациялауға мүмкіндік береді, теріс және оң факторларға, қауіптер мен тәуекелге жауаптылар альтернативті таңдауға, ресурсты бөлуге жауаптыларды есепке алады.

*Тактикалық басқару* стратегиялық анықтауларды жүзеге асыру үшін нақты әрекеттерден көрінеді. Онда сенімді ақпарат базасында стратегиялық жоспар көрсеткіштері нақты бір мерзімде қол жеткізілген нәтижелермен салыстырылады. Егер де көңілге қонарлық болмаса, онда осы жағдайды түзету бойынша шаралар қабылданады. Аталған шараларға бұрын анықталмаған бақыланбайтын факторлар анықталған болса оны қайта қарау қосылады. Әрекетті түзету үшін оны бақылау үшін, икемділігін тудыру мен ойлау көлемділігі үшін тактикалық басқарудағы барлық қатысушылардың бастамашылығын тудыру үшін дұрыс уақытты таңдау маңызды болып табылады.

**6. Мемлекеттік басқарудағы (этикалық норма) ережелері**

Мемлекеттік басқарудағы тәжірибелік қызметте принциптерді, ережелерді, этикалық нормаларды басшылыққа алады, олар ***басқарудың дұрыс тәжірибесінің жалпы көрінісі ретінде болады.*** Оның ішіндегі маңыздылары мыналар болып табылады:

1.Өкілеттіктер мен жауапкершіліктер үйлестігі. Уәкілеттілік — ол шешім қабылдау ережесі; жауапкершілік-уәкілеттіктің келесі беті. Басшы қатаң шектелген уәкілеттіктер алады және алдын ала анықталған жауапкершілік көлемін алады.

2. Басты бөлімді анықтау. Бастыға (басымдықты) салалар, әлеуметтік-экономикалық проблемалар үйлеседі, оның дамуы мен шешімінен барлық қоғам жағдайы тәуелді болады. Басты бөлімде алдын ала мақсатты бағдарламалар жасалады, олар басымдықты материалдық-қаржылық қамтамасыз етуге ие болады.

3. Комплектілік. Басымдықтарды қамтамасыз ету барысында басқа да салаларды тиісті түрде дамыту қарастырылады, әсіресе аралас салаларды дамыту қарастырылады.

4. Бірлескен бағыныштылық. Кіші нысандардың мүдделері неғұрлым ірі нысанның мүддесінен жоғары бола алмайды. Басқарушылар мен басқарылатындардың иерархиялық тізбегінде әрбір орта звено басқарушы мен басқарылушы рөлінде бола алады. Жеке мүдде жалпыға бағынады.

5. Бірегейлік. Атқарушы тікелей басшыдан ғана тапсырма алады.

6. Бастамшылық. Атқарушының шаралар жоспарын ерікті түрде орындауы және оны орындауы.

7. Мақсаттың оған қол жеткізу құралдарына сәйкестігі. Мақсат үнемі құралды ақтамайды. Мақсатқа қол жеткізудегі рұқсат етілген бағаны, орындауы мен жазалауға мәжбүрлеу көлемін анықтау. Осы принципті қоғамның радикалдық қайта құрылуы барысында сақтау маңызды болып табылады.

8. Уақытылы шешім қабылдау. Бір мақсатқа жету үшін оған қол жеткізудің тіпті диаметралдық қарсы жолдары да ұсынылады: мысалы, біреулер көркеюдің бір жолын капитализмнен көреді, ал басқалары социализмнен көркею жолын көреді. Стартта бағдарламаның шынайылығын анықтау мүмкін емес, қандайда бір жолдағы практикалық қадамдар ғана сын ретінде бола алады. Бір орында тұрғаннан гөрі байқап көру арқылы, қате шешімдер қабылдай отырып алға жылжыған дұрыс.

9. Желілік және қызметтік қызметтердің үйлестігі. Желілік басшы басқарудағы көптеген қызметтерді орындау қиынға соғады, ол үшін көптеген білім салаларынан дайындық қажет. Сондықтан желілік басқарушылар қызметтік органдар арқылы жүзеге асырылады, олар жекелеген басқару қызметтері бойынша білікті мамандардан тұрады. Күрделі жүйенің басшысы желілік басшылардың қызметін бағыттайды, біріктіреді және координациялайды.

10. Басқарушылық міндеттер былайша шешілуі керек, онда жаңа проблемалар туындамау керек.

**7. Мемлекеттік қызметі**

Мемлекет әр түрлі қызметтерді жүзеге асырады және олардың барлығы қандайда бір деңгейде жүйелер арқылы және басқару аппараты арқылы жүзеге асырылады. Басқару қызметіне мемлекетің барлық қызметтері кіреді, сондықтан мемлекеттің қызметі және мемлекеттік басқару қызметі бірдей ұқсас түсінік болып табылады.

Мемлекеттік экономикалық рөлі меншіктік қатынастарды институционалдық қайта құруды реформалау болып табылады және экономикалық тиімділік пен әлеуметтік әділдік арасындағы баланстылықты құру болып табылады, олар мына түрде көрінеді: реттеуші; қайта бөлуші; әлеуметтік; бақылау.

1.*Реттеуші қызмет* мыналар арқылы көрінеді: 1) мемлекеттің қызмет ету салалары болады, онда ол алдыңғы қатарды алады (мысалы, қорғаныс, әлеуметтік көмек және т.б.), 2) мемлекет экономикалық саясатты институционалдық жүйе арқылы жүзеге асырады, 3) мемлекет жеке меншік иесі болып табылады және экономиканың кәсіпкерлік секторындағы әр түрлі құрылымдармен өзара әрекеттеседі. Реттеу саласына мыналар жатады: кәсіпкерлік саласы, қолма қол емес ақшамен есеп айырысу, сыртқы экономикалық қызметтер, валюталық курс, экономикалық қауіпсіздік, қоғамдық сектор.

2.*Қайта бөлу қызметі.* Құрылған ұлттық табыс оны өндірушілер мен тұтынушылар арасындағы қайта бөлу нысаны болып табылады. Ондай қайта бөлу механизмі ол салық және бюджеттік жүйе болып табылады.

3. *Әлеуметтік қызмет.* Мемлекет әлеуметтік әділдікті қолдайды және қоғамдық жағдайдың қандайда бір деңгейін қолдап тұрады, өмір сүру минимумын кепілдейді, еңбек ақының тиісті көлемде өсуін және еңбек өнімділігінің артуын, тұрғындарды жұмыспен қамтуды кепілдейді. Осы қызметтерді жүзеге асыру үшін мемлекеттің қаржылық-экономикалық әлеуеті маңызды рөл ойнайды. Осы қызметті жүзеге асыру экономиканың қоғамдық секторы сұранысын кеңейтумен байланысты. Осы қызметті жүзеге асыру механизмі мыналар болып табылады: әлеуметтік трансферттер жүйесі, республикалық, аумақтық және жергілікті деңгейлердегі дамудың әлеуметтік бағдарламалары, мемлекеттік әлеуметтік стандарттарды, мекенжайлық әлеуметтік көмекті мемлекеттік әлеуметтік қорғау жүйесі.

4. *Бақылау қызметі.* Мемлекет қоғамның әлеуметтік-экономикалық бағытын құрады, экономикалық және әлеуметтік өсудің жағдайларын анықтайды кәсіпкерлік қызметтің шарттарын анықтайды, ұзақ мерзімдік, орта мерзімдік және ағымдағы экономикалық және әлеуметтік бағдарламалар жасайды, оны орындау бақылау нысаны болып табылады. Осы қызметті жүзеге асыру мемлекеттік бақылау органдары арқылы қамтамасыз етіледі, оның ішінде қаржылық сонымен қатар институционалдық жүйелер. Осы қызметті жүзеге асыру механизмі ол көрсеткіштер жүйесі және критерийлер олар әр түрлі деңгейлердегі құқықтық актілерде тіркелген, санкциялар жүйесі, марапаттаулар мен жеңілдіктер, қоғамды әлеуметтік-экономикалық дамытудың басымдықтарын таңдау болып табылады.

Мемлекеттің экономикалық рөлі мен қызметтері қаржылық саясатты анықтайды және әлеуметтік-экономикалық процестердің реттеу әдістерін анықтайды.

1. **Тікелей мемлекеттік басқару**

Экономиканы мемлекеттік басқаруда екі бағытты бөліп қарастырамыз, олар көбіне айырмашылықтары жоқ, алайда оларың арасында принципиалды айырмашылықтар бар. Мемлекеттік басқарудың осы нақты бір деңгейін тікелей мемлекеттік басқару және экономиканы мемлекеттік реттеудегі жанама түрдегі басқару деп аталады.

**Тікелей мемлекеттік басқару** мемлекеттік меншік нысандарына жүргізіледі және осы нысандарды басқару әсерлері арқылы және онда болып жатқан процестерге уәкілеттілігі бар мемлекеттік басқару органдары тарапынан әсер ету арқылы көрінеді. Осындай нысандар мен процестерге қатысты мемлекет олардың қызмет етуін мемлекеттік жоспарға сәйкес болуын, басшыны жалдап алуды талап етуге, тағайындауды және ауыстырды, құру мен жоюға, нысанды сатып алуға және оны сатуға, табыстан үлесін алуға құқылы.

Мемлекет тікелей басқару аясында өз нысандары арқылы мемлекеттік емес, коммерциялық құрылымдармен және ұйымдармен өз нысандарын басқару уәкілеттіліктерін табыстауға құқылы, нақты бір мерзім аралығында мемлекетке тиімді болатын өзінің негізгі құқықтарын сақтай отырып және басқаруды жеке өз қолына қайтару құқығын сақтай отырып **трасттық басқаруды енгізуге құқылы**. Екінші жағынан тікелей басқару нысандарына қатысты мемлекет кәсіпорынның, ұйымның басшысы ретінде, егер де ол жағдайға қатысты қажет болатын болса өзінің уәкілетті тұлғасын тағайындай алады (әдетте басшылар жалданып алынады).

 **Тікелей мемлекеттік басқару нысандары** мыналар болып табылады, мемлекеттік ұйымдар, мемлекеттік бюджет қаржысы, мемлекеттік акция пакеттері, пайдалы қазбалар, тарихи ескерткіштер, ұлттық қор. Тікелей мемлекеттік басқарудың құралдарына мыналар жатады, **мемлекеттік стандарттар** оларды сақтау міндетті.

**Тікелеймемлекеттік басқару нысандары** — ол мемлекеттік биліктің негізгі атқарушы органдары кем дегенде заңнамалық және сот органдары, соңғылары басқарудың бақылау, төрелік қызметтерін орындайды.

**9. Жанама мемлекеттік басқару**

Нарықтық қатынастарға көбінесе мемлекеттің шаруашылық қызметтеріне тікелей емес жанама әсері сәйкес келеді. Жанама мемлекеттік басқару дегеніміз мемлекеттің шаруашылықтық нысандарына әсері болып табылады: кәсіпорынға, компанияларға, ұйымдарға, кәсіпкерлерге анықталған норма, ереже, шектеулер арқылы әсер ету олар экономикалық жеке қызмет барысында тікелей орындауға жатады. Жанама басқару заңнама қабылдау және басқа да нормативтік актілер қабылдау формасында көрінеді, олар шаруашылық етуші нысандардың экономикалық қызметтерін реттейді. Сонымен қатар жанама түрдегі мемлекеттік басқару жағдайы, сонымен қатар экономиканы мемлекеттік реттеу деген атпен таныс.

Экономиканы жанама түрде мемлекеттік реттеу заң қабылдау арқылы ғана емес сонымен қатар оны орындау мен орындауды бақылау арқылы да жүзеге асырылады сонымен қатар оны толықтырушы **нормативтік актілерді** шаруашылық қызметтерді, экономикалық қызметтерді реттеуші қаулылар, нұсқаулықтар, ережелер мен нормалармен толықтыру арқылы жүзеге асырылады.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Вебер М.Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

2. И.А. Василенко. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.-Москва.: «Логос», 2001.

3. Гумплович. Л. Общее учение о государстве / СПб., 1910.- с.47.

 **№5 Лекция тақырыбы. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару.**

 1. Басқару әлеуметтік институт ретінде.

 2. Мемлекеттік басқару механизмі: түсінік, мазмұн, құрылым.

3. Мемлекеттік және қоғамдық қатынастардың бірлігі мен қатынастары .

**1. Басқару әлеуметтік институт ретінде**

Әлеуметтік саланы басқару (білім беру, денсаулық сақтау, ғылым, мәдениет, спорт, туризм, әлеуметтік қамтамасыз ету) бірегей кешен құрады, олар нысандық негізде топтастырылған. Әлеуметтік саланың жалпылығы ол рухани (материалдық емес) сипаты жағынан мазмұны мен идеологиялық бағыты жағынан жалпы профиль мен форма жағынан мекеме, ұйым, кәсіпорын формасы жағынан әр түрлі. Ол қызмет рухани құндылықтар құру мен оны тарату арқылы көрінеді, адамды тәрбиелеу, әлеуметтік-мәдени және басқа да мұраны тарату арқылы көрінеді. Осының барлығы әлеуметтік саланы басқарудағы ерекше ұйымдастыруды көрсетеді, арнайы әдістерді қолдануды және әлеуметтік профильдегі басқарушылық қызмет формаларын көрсетеді.

**Қоғам** — күрделі әлеуметтік организм, онда экономикалық және әлеуметтік факторлар өзара әрекеттеседі. Осы жағдайда басқару маңызды әлеуметтік институт болып табылады, ол ұйымдастыруды, реттілікті, қоғамның өзін өзі сақтауын қамтамасыз етеді. Басқарудың негізін түсіндіру оның әлеуетін мүмкіндігін пайдалану адамдардың мақсатты және қайта құру қызметтері, қоғамды дамытудағы өмірлік маңызы бар мәселелерді жетістікпен шешу болып табылады.

Сонымен, әлеуметтік институт ретіндегі басқарудағы маңызды белгілер: а) басқару дегеніміз қоғамдық қажетті қызмет, жалпы сипатта және адамдардың ұжымдық (бірлескен) қызметі жүзеге асатын орында; б) басқару дегеніміз адамдардың саналы түрдегі, ерікті қызметтері ол басқарушылық шешімдерін қабылдаумен оны тәжірибе түрінде жүзеге асырумен байланысты; в) басқарушылық әсер ету басқарудың негізгі күші болып табылады, ол қоғамдық жүйеге, оның құрамдық бөлігіне, адамдардың өзін-өзі ұстауына жан-жақты әсер етеді; мақсатқа ие, ұйымдастырушылық және реттеуші қасиеттері бар; г) билікке ие болу басқарудың ажырамас белгісі, нысанға адамдардың өзін өзі ұстауына басқарушылық түрде әсер етудің қажетті жағдайы) басқарудың ұйымдастырушылық (әкімшіліктік) ресімделуі, ол құрылымдарды құруды қамтамасыз етеді және әлеуметтік басқару жүйесінің, оның құрылымдық бөлімдерінің адамдар ұжымының (ассоциациялардың) қызмет етуін қамтамасыз етеді.

Әлеуметтік басқарудың бөлініп алынған белгілерін есепке ала отырып мына анықтамаларды құруға болады: басқару дегеніміз әлеуметтік жүйеге оның құрамдық бөлігіне, ұжымға арнап (ассоциация) оны қоғамда әрекет ететін және қорғалатын әлеуметтік нормативтер негізінде жаңа жағдайға келтіру үшін арнап арнайы құрылған әкімшіліктік (басқару нысаны) басқару аппаратының билікті-ұйымдастырушылық және реттеуші әсерлері.

**Мемлекеттік билік дегеніміз –** ол қоғамдағы басқарудың ерекше атрибуты. Ірі материалдық, қаржылық, ұйымдастырушылық және басқа да ресурстарға ие бола отырып мемлекет әлеуметтік жүйеге басқарушылық әсер ету барысында қажет болған жағдайда мәжбүрлеудің легитимдік құралдарын қолдануға құқылы. Мемлекеттік басқару *мақсатты* сипатта және арнайы міндеттерді шешуді қамтамасыз етеді.

 Мемлекеттік билік орган жүйелері барысында қоғамды басқарады. Олар құрылымы жағынан және құзыреттілігі жағынан әр түрлі, ал олардың бірлігін мемлекет механизімі деп атайды, мемлекеттік биліктің материалдық көрінісі деп атайды1. Сонымен қатар маңыздылар қатарына заң шығару органдары, атқарушы және сот билігі де жатады, олар қоғамның қалыпты түрде қызмет етуін қамтамасыз етеді және құқыққа қарсы әрекеттерден қорғайды.

Мемлекеттік басқарудың келесі бір белгісі ол оның елдің барлық тиісті аумағына таралуы болып саналады.

Демократиялық қоғамдағы мемлекеттік басқару мына принциптерге негізделеді, олар билікті жекелеген тармақтарға бөлу (заңнамалық, атқарушылық, сот), заңның үстемдігі, қоғамдық ойларды есепке алу, ашықтық, соттың рөлінің жоғары болуы, халықаралық қатынастардағы дұрыс ақылға сыярлық саясат жүргізу (компромистер, орын беру және т.б.)

 Қоғамдық жүйеге мемлекеттік әсер ету *мінденттілік* қасиетке ие, яғни ел аумағындағы барлық азаматтар, азаматтығы жоқ тұлғалар, шетелдіктер өздері қаласа да, қаламаса да мемлекеттің заңдарын орындауға міндетті. Мемлекет *жалпыға міндетті (құқықтық) нормаларды анықтайды,* адамдардың қоғамдағы өздерін ұстаулары немесе оның жеке бір салаларында өздерін ұстаулары міндетті болады және оны мемлекеттік мәжбүрлеу арқылы да сақтауды қамтамасыз етеді. Мемлекеттік басқаруға әлеуметтік институт *азаматтық* тікелей қатысты. Әлеуметтік жүйеге мемлекеттік әсер ету мемлекеттің *әкімшіліктік-аумақтық құралмен әсер етуі байланысты*.

Сонымен қатар мемлекеттік басқаруға мемлекеттің *егемендігі* сияқты қасиеті де бар. Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес (2т.2т) республиканың егемендігі оның барлық аумағына қолданылады. Мемлекет тұрақтылықты, аумағына қол сұқпаушылықты және оның иелігінен шығарылмауын қамтамасыз етеді. Егемендік негізі ол мемлекеттің ел ішіндегі және халықаралық аренадағы басқа да мемлекеттерге басқа да әлеуметтік құрылымдарына қатысты басымдығы және тәуелсіздігі (мемлекет аралық қатынастар саласы) сонымен, мемлекеттік басқару универ­салды түсінік ретінде мемлекеттің барлық қасиеттерін көрсетеді, оның негізін және әлеуметтік мақсатын, қызметтерін, қызмет формасын көрсетеді, әлеуметтік басқару негізі болады. Мемлекеттік билік басқару арқылы қоғамның барлық жақтарына әсер етеді (экономика, әлеуметтік сала, әкімшіліктік-саяси құрылыс). Мемлекеттік басқару мемлекеттің қоғамдық процестерге мақсатты түрдегі Қазақстан Республикасындағы саяси қайта құрудың және әлеуметтік-экономикалық міндеттері басымдықтарына сәйкес ұйымдастырушылық және реттеуші түріндегі әлеуметтік-экономикалық және саяси әсері болады.

***2.Мемлекеттік басқару механизмдері: түсінік, мазмұн, құрылымы***

Қазақстан Республикасындағы әлеуметтік-экономикалық және саяси қайта құру жағдайында маңызды ретінде мемлекеттік басқаруды құру алға шығады. Қазақстан Президентінің Қазақстан халқына жолдауы «Қазақстан-2030» «қоғамның және экономиканың күрделi жүйелiк қайта жаңғыруларын мемлекеттiк басқару жүйесiнiң өзiн жүйелi ету мәселесi күн тәртiбiне өткiр қойылып отыр»1. Әдетте мемлекет механизмімен басқаруды жүзеге асырушы мемлекеттік органдар жүйесі байланыстырылады. «Мемлекеттік басқару жүйесі» түсінігі және «мемлекеттік басқару механизмі» өзара байланысты және бірінен бірі ажырағысыз. Механизм мемлекеттік басқарудың үш жағын көрсетеді: ұйымдастырушылық-құрылымдық (жүйе), қызметтік (мазмұндық) және қоғамдық жүйеге өзіндік басқару әсерлері қоғамдық жүйеге басқарушылық әсерлер.

Айтылғандар негізінде мемлекеттік басқару механизмін мемлекеттік аппарат жүйесінің қызмет етуі ретінде анықтауға болады, оның негізі ол басқарушылық процестер, қоғамдық жүйеге мақсатты түрдегі әсер ету. Сонымен қатар мемлекеттік басқару механизмдері оның соңғы нәтижелерінің әлеуметтік бағалануын, яғни қоғамдық тәжірибеге тиімділігін көрсетеді, сондықтан оны зерттеуге әлеуметтік тәсіл қолданылуы керек.

Мемлекеттік органдардың басқарушылық қызметтері қоғамдық процестерге белсенді түрде әсер ету сипатында болады. Осындай әсер нәтижесінде көптеген басқарушылық қатынастар туындайды, оның ішіндегі маңыздылары құқық нормаларымен реттеледі. Аталған механизмнің негізі мемлекеттік басқаруды әлеуметтік процестерге әсер етуді реттеу мақсатында жүргізіледі.

Мемлекеттік аппараттың жүйесінің қызмет етуі мемлекеттік басқару механизмдерінің құқықтық әсерін көрсетеді (нормативтік-құқықтық негізде, басқарушылық құқықтық қатынастар, субъективтік құқықтар мен заңды құқықтарды жүзеге асыру актілері) және оның тиімділігін әлеуметтік бағалау.

**3. Мемлекеттік және қоғамдық басқарудың бірлігі мен қатынастары**

Басқару тәжірибесінде екі негізгі бағыт қалыптасып отыр: 1) мемлекеттік басқару; 2) қоғамдық басқару. Олар бірімен бірі тығыз өзара байланысты, бірін бірі толықтырады және бірегей жалпы әлеуметтік жүйенің қызмет етуін қамтамасыз етуші басқарушылық «икемділік» құрайды.

Сонымен қатар мемлекеттік және қоғамдық басқару өзара ерекшеленеді. Қоғамдық органнның басқарушылық қызметтері көлеміне және мемлекеттік аппараттың тиісті қызметтері басшылық ету тең емес ұйымдастырушылық деңгейде. Мемлекеттік басқару негізі мемлекеттің әлеуметтік рөлінен және мемлекеттің қоғамдағы мәнінен шығады. Мемлекетке қоғамның барлық жақтарын экономикалық, саяси және әлеуметтік реформалар жолымен барлық қоғам көлемінде қайта құру жұмыстары тиесілі. Мемлекет қоғамдық көлемде экономика әлеуметтік сала және әкімшіліктік-саяси құрылысты басқаруды қамтамасыз етеді. Азаматтардың қоғамдық бірлестіктерінде басқару аталған ұйым аумағында шектеліп қалады. Мемлекет (оның органы тұлғасында) қоғамдағы басқарудың ең көп және күрделі көлемін басқарады, осыған байланысты әлеуметтік басқару жүйесінде мемлекеттік басқару оның негізі болып саналады.

Мемлекеттік органдардың әсер ету формаларының бірі және қоғамдық бірлестіктерінің бірі ондағы *қызметтестік болып табылады.* Мысалы, қоғамдық бірлестіктер мемлекеттік органмен келісім шарт арқылы (келісім) оның заңнамада қарастырылған нақты бір жұмыстарын орындаушы бола алады.

*Әлеуметтік серіктестік* жүйесіне ерекше қарау керек. Әлеуметтік серіктестік негізі мына принциптерге негізделген:

- тараптар өкілдерінің уәкілеттілігі;

- тараптардың теңдігі;

Талқылауға шығаралатын мәселелер тізімін таңдаудағы еркіндік;

-міндетті қабылдау еркі және оны тараптардың орындауларының еріктілігі;

- тараптар мүддесін сыйлау;

-әлеуметтік серіктердің ұлттық заңнаманы, халықаралық келісімшарттарды және республика міндеттерін сақтауы;

Тараптар мен олардың өкілдерінің өздері келісім бойынша қабылдаған міндеттерді орындауға жауапкершілігі.

 Мемлекет пен азаматтардың қоғамдық бірлестіктерінің өзара қатынастарының формаларының бірі ол қоғамдық бірлестіктерді *мемлекеттік тіркеу* және қайта тіркеу болып саналады. Азаматтардың қоғамдық бірлестіктерін мемлекеттік тіркеу реті мен қайта тіркеу заңды тұлғаларды тіркеу туралы заңнамамен реттеледі. Тіркеуден бас тарту сот тәртібімен шағымдалады.

*Негізгі әдебиет: :1,2,3,6*

*Қосымша әдебиет: 1,2,3*

#### №6 Лекция тақырыбы. Мемлекеттік басқару принциптері

1 Мемлекеттік басқару негізі мен жіктелуі

2.Мемлекеттік басқарудың конституциялық (негізгі) принциптері

3. Мемлекеттік басқарудың салалық принциптері

4. Мемлекеттік органды құру принциптері

**1. Мемлекеттік басқарудың негізі мен классификациялары (жіктелулері)**

Басқару принциптері туралы мәселелер қоғамның әр түрлі салаларындағы басқару процестерінің ерекшеліктері мен негізін көрсетуші құқықтық санаттар мен ғылыми санаттар ретінде маңызды теориялық және практикалық мәнге ие.

Мемлекеттік басқарудың негізі мен классификациясы бір жағынан Қазақстан Республикасының әлеуметтік-экономикалық және саяси дамуына негізделеді, ал екінші жағынан мемлекеттік-басқарушылық саладағы объективтік процестерге негізделеді.

Басқарудың құқықтық (міндетті) принциптері дегеніміз заңнамада жүзеге асырылған басшылыққа алу ережелері. Оны Қазақстан Республикасының Конституциясынан көреміз, онда 1-баптың 2-тармағында республика қызметтерінің негізін құрушы принциптері көрсетілген.

Сонымен қатар, принциптерді мемлекеттік басқару саласындағы негізгі құқықтармен бірлестіруге болмайды, себебі олар мемлекеттік-құқықтық басқарудың әр түрлі деңгейлерінде. Егер де принциптер мемлекеттің басқарудағы негізді және ішкі келісімді көрсететін борлса онда азаматтардың мемлекеттік басқарудағы негізгі құқықтары ретінде осы негізді көрсету болады.

Мемлекеттік басқару принциптерінің қызметтік рөлін мынандай негізгі принциптерде көрсетуге болады: принциптер ресми бағыттар ретінде болады немесе олар заңнамалық актілерде бекітілген және басқарушылық қатынастардың қатысушыларының мемлекеттік құрылыстың басшылыққа алынатын идеяларына сәйкес және мемлекеттік қызметті ұйымдастыруға сәйкес өзін-өзі ұстауын бағыттайды; принциптер басқарушылық қатынастарды құқықтық реттеудің негізі болады (бастапқы негізі).

**2.Мемлекеттік басқарудың конституциялық (негізгі) принциптері**

Мемлекеттік басқарудың конституциялық (негізгі) принциптері мыналар болып табылады: мемлекеттік билік пен басқарудың бірлігі; заңдылықтар; құқық басымдығы, азаматтардың мемлекет алдындағы еркіндігі және заңдылықтар; азаматтардың мемлекеттік басқаруға қатысудағы теңдігі; мемлекеттік басқарудағы қоғамдық көзқарасты есепке алу және ашықтылық; мемлекеттік басқарудағы аумақтық-салалық; мемлекеттік басқарудағы орталықтандыру мен қайта орталықтандырудың оңтайлы үйлесімдігі; халықаралық қызметтестік. Мемлекеттік басқарудағы аталған принциптер нақты мазмұндармен толықтырылады.

**Мемлекеттік билік пен басқарудың бірлігі –** мемлекеттің ұйымдастырушылық-саяси негізін көрсетуші принциптер және оның қоғамдық жүйеге билік тұрғысынан әсер етуі.

**Заңдылық принципі** мемлекеттік органдарға, қоғамдық бірлестіктерге және азаматтарға Конституцияны сақтауда және Қазақстан Республикасының қолданыстағы заңнамаларын сақтауда олардың құқықтарын сыйлау. Заң мен сот алдында бәрі тең.

Мемлекеттік басқару саласында заңдылықты сақтау принципі тиісті заңдық кепілдіктермен қамтамасыз етіледі оған мемлекеттік практика мен қоғамдық өмір негізделеді.

 **Азаматтардың мемлекет мүддесі алдындағы заңды мүдделері мен бостандықтары және беделі –** азаматтардың мемлекеттік органдарға қатысты және олардың лауазымды тұлғаларына қатысты артықшылық жағдайларын көрсететін принциптер. Конституцияға сәйкес (1-бап) Қазақстан Республикасы өзін демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады, оның ең қымбат қазынасы - адам және адамның өмірі, құқықтары мен бостандықтары.

### **Азаматтардың мемлекеттік басқаруға қатысуындағы теңдіктері 33-бап**

### 1. Қазақстан Республикасы азаматтарының тікелей және өз өкілдері арқылы мемлекет ісін басқаруға қатысуға, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарына тікелей өзі жүгінуге, сондай-ақ жеке және ұжымдық өтініштер жолдауға құқығы бар.

2. Республика азаматтарының мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын сайлауға және оларға сайлануға, сондай-ақ республикалық референдумға қатысуға құқығы бар.

3. Сот іс-әрекетке қабілетсіз деп таныған, сондай-ақ сот үкімі бойынша бас бостандығынан айыру орындарында отырған азаматтардың сайлауға және сайлануға, республикалық референдумға қатысуға құқығы жоқ.

4. Республика азаматтарының мемлекеттік қызметке кіруге тең құқығы бар. Мемлекеттік қызметші лауазымына кандидатқа қойылатын талаптар лауазымдық міндеттердің сипатына ғана байланысты болады және заңмен белгіленеді.

**Мемлекеттік басқарудағы қоғамдық көзқарастарды есепке алу –**басқару органдарының қызметін міндетті түрде есепке алуды лауазымдық тұлғаларды қандай да болмасын формадағы қоғамдық көзқарасты көрсететін принцип, (мысалы, баспада басқару органдарындағы немесе сын мақалалары ретінде немесе басқару органына бағытталған басқа да ұсыныстар).

**Ашықтық** қоғамды мемлекеттік орган қызметі туралы үнемі баспа беттерінде ақпараттандырып отыруды көрсетеді.

 Мемлекеттік басқарудың құрылымдық негізгі мемлекеттік басқаруы **аумақтық-салалық принциптен көрінеді**. Ол принциптің негізі ол басқару органдарындағы аумақтық және салалық бастаманың көрінісі.

Орталықтандыру мен қайта орталықтандыру оңтайлы үйлестігі барлық деңгейдегі және мемлекеттік басқарудың барлық аппараттарының басқару органдарының қызметтері мен уәкілеттіктерінің негізі болып табылады. Құрылымдық аспектіден басқа бұл жерде мына мәселелер алға шығады  **орталық және жергілікті басқару органдарының, мемлекет пен қоғамдық бірлестіктердің құзыретінің шектелуі.** Қарастырылып отырған принцип бірегей орталықтандырылған басшылық етудегі жалпы республикалық аумақ көлемінде қандайда болмасын салада демократиялық формаларды қолдана отырып мемлекеттік мәселелерді шешу барысындағы органикалық бірігуін болжайды және әрбір мемлекеттік органның және лауазымды тұлғаның өз әрекеттері үшін жауапкершілігін көрсетеді және қоғамдық бірлестікпен өзара әрекеттестіктерін көрсетеді. Қарастырылып отырған принцип **мемлекеттік аппараттың қызмет етуін құрылу ретін әдістері мен нормаларын көрсетеді.**

Халықаралық қызметтестік-принцип, Қазақстан Республикасының сыртқы саяси міндеттерінен туындайтын қызметінен шығады. Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес (8 бап) Қазақстан Республикасы халықаралық құқықтың принциптері мен нормаларын құрметтейді, мемлекеттер арасында ынтымақтастық пен тату көршілік қарым-қатынас жасау, олардың теңдігі мен бір-бірінің ішкі істеріне араласпау, халықаралық дауларды бейбіт жолмен шешу саясатын жүргізеді, қарулы күшті бірінші болып қолданудан бас тартады.

Халықаралық қызметтестік принципіне сәйкес Қазақстан Республикасының сыртқы саяси, экономикалық және мәдени байланыстары кеңейіп келеді.

**3.Мемлекеттік басқарудың салалық принциптері**

Мемлекеттік басқарудың Конституциялық (негізгі) принциптері салалықтармен толықтырылады. Қызметтік принциптердің қызметтік рөлі олар басқарудың бір саласын бір саланы басқаруды шектеуге арналған негіз болады. Басқарудың заңдылығының кең танымал құрылымы нысанның мақсатқа, субъектіге және басқару принциптеріне қатысы екені туралы ғылыми ереже. Осыған байланысты салалық принциптер жүйесін құру саланың басқару нысаны ретіндегі сапалық ерекшеліктеріне байланысты.

Жалпы сипаттағы және кең қолданылатын конституциялық принциптерге қарағанда салалық экономиканың жекелеген салаларындағы, әлеуметтік саладағы және әкімшіліктік саяси құрылысты мемлекеттік басқарудың өзіндік ерекшеліктерін көрсетеді. Басқарудың салалық принциптері заңнамалық актілерде тіркеледі, олар қоғамдық қатынастардың тиісті салаларын реттейді.

Мемлекеттік басқарудың салалық принциптері әкімшіліктік саяси салада ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз етудегі ұзақ мерзімдік басымдықтарға негізделеді, саяси ішілік тұрақтылыққа, сыртқы саяси міндеттерді жетістікпен шешуге негізделеді.

**4. Мемлекеттік орган құрудың принциптері**

Басқару мен мемлекеттік практикада мемлекеттік органның құрылымын құрудың нақты бір принциптері қалыптасып отыр және осының негізінде осы құрылымның типологиясы жасалған.

Мемлекеттік аппаратты құрудың негізгі ұйымдастырушылық-техникалық принциптері ретінде желілік, қызметтік және желілік-қызметтікті санау қабылданып отыр. Мемлекеттік практикада олар басқарушылық еңбекті бөлу формасына сәйкес және әрбір орган ішінде қалыптасып отыр. Оларға мемлекеттік органның үш түрі сәйкес келеді: желілік, қызметтік және желілік-қызметтік1. Осы аталған түрлердің әрқайсысының өз ерекшеліктері мен сипаттары бар. Ол бір жағынан мемлекеттік орган ішіндегі құрылымдық бөлімшелердің өзара әрекеттестігі сипатына ал екінші жағынан сыртқы ұйымдармен өзара әрекеттестік сипатына байланысты. (төменгі, жоғарғы және т.б.).

Мемлекеттік органның жұмысының тиімділігінің басты талабы ол бөлімшелердің желілік және қызметтік құрылымдар құзыретін дұрыс анықтау болып саналады онда бірінің бірі жұмысына аралау болмауы керек. Сонымен қатар қызметтік жұмыстарды көрсету барлық жұмысқа қатысы жоқ арнайы ортаға байланысты болуы мүмкін. Мемлекеттік органның құрылымдық бөлімшелерінің желілік бағыныштылығы олардың сипаты мен өзіне тән ерекшеліктерін құзыретін есепке алғанда ұйымдастырушылық кестеге сәйкес болады. Әрбір қызметкер өзі кімге тікелей бағынышты болатынын білуі керек және кім оған нұсқау беретінін білуі.

**Мемлекеттің сыртқы функциялары** – бұл мемлекеттің халықаралық аренадағы қызметінің негізгі бағыттары:

– *қорғаныстық* – мемлекеттің сыртқы қауіп-қатер мен әскери агрессиядан қорғануы; БҰҰ арқылы, соның шеңберінде реттеп, шешуді қарастыру және әр мемлекеттің өзінің бейбітшілік саясатын дамытып, нығаюы керек.

– *дипломатиялық* – басқа мемлекеттермен, халықаралық құқық субъектілерімен, халықаралық аренадағы елдердің өкілдіктерімен қалыпты қатынасты ұстап тұру. Барлық мәселені бейбітшілік жолмен шешу. Бұл байланыс үш түрлі деңгейде жүргізіледі: парламентаралық, үкіметаралық және жергілікті басқару аппараттарының байланысы. Бұл тұрғыдан мысалға Еуропалық Одақты және тәуелсіз мемлекеттердің достастығын айтуға болады.

– *сыртқыэкономикалық* – халықаралық аренадағы мемлекеттермен және мемлекеттер тобымен өзара пайдалы экономикалық ынтымақтастықтың дамуы, халықаралық еңбек бөлінісіне, жаңа технологиялар айырбасына, тауар айналымын бақылауға, несие-ақшалық қатынастар байланысының дамуына қатынасуы. Қазіргі заманда мемлекетаралық қатынасты қоғамның барлық саласын қамтуға, байланыстыруға болады: біріккен өндірістер, фирмалар, ұжымдар құру, бірігіп ғылыми-зерттеулер жүргізу, т.б.

– *сыртқы саяси* – ғаламдық шиеленістерді болдырмау мақсатында халықаралық құқықтың жалпы нормаларын ұстап тұрумен байланысты функция;

– *мәдени-ақпараттық* - өзара ақпараттық айырбас және мемлекеттер арасындағы мәдени ынтымақтастық. Ғылыми-техникалық мәдени жетістіктерді пайдалану, алмастыру және т.б. бұл жұмысқа мемлекеттік емес ұйымдар да кеңінен қатысып жүр. Мысалы, дүниежүзілік демократиялық әйелдер, жастар, студенттер, архитекторлар, суретшілер, сазгерлер одағы; халықаралық ғылым одақтарының кеңесі; БҰҰ Юнеско Комитеті.

– *ғаламдық ынтымақтастық* – қазіргі заманғы ғаламдық проблемаларды шешудегі ынтымақтастық; мысалы, экологиялық, энергетикалық, демографиялық, адамдардың сауатсыздығын жою, дүниежүзі халықтарының денсаулығын, әлеуметтік жағдайын жақсарту және т.с.с.

Жалпы алғанда мемлекет қоғамның өмір сүру қызметін ұстап тұруда түрлі функциялар атқарады және де олардың барлығы басқарумен байланысты, басқару жүйесі мен аппараты арқылы жүзеге асырылады.

**2.4** **Мемлекеттік басқарудың түрлері**

Мемлекеттік басқарудың негізі - *адамның, қоғамның басқарудың объектісі ретіндегі орны мен ролін анықтау* болып табылады. *Осы принциптер бойынша* **демократиялық** және **авторитарлық** басқару түрлерін бөліп көрсетуге болады.

**Демократиялық басқару** – адам үшін қызмет, жұмыс табиғи жағдай және де ол өзін-өзі басқаруға, бақылауға қабілетті, жауапкершіліктен қашпайтын жағдайдан туындайды. Басқарудың бұл түрі өкілеттілікті бөліп беру функциясына байланысты өзіндік жауапкершілікті көп беруді, шешімдер қабылдауға тартуды пайымдайды. Дискуссия болуы мүмкін, алайда жетекшіні бірауыздан қолдау міндетті емес. Демократиялық басқару - **адам – қоғам - мемлекет** тізбесі арқылы құрылады. Демократиялық басқару кез-келген мемлекеттік құрылымда болуы мүмкін. Мысалы, монархиялық Англияда барлық қажетті демократиялық институттар бар, ал Жапонияда монархизм, демократизм, коллективизм сияқты элементтер бір-бірімен үйлесіп жатады.

**Авторитарлық басқару –** орта адамның еңбектен қашатындығынан, мансапқор еместігінен, жауапкершіліктен қашатындығынан өзін басқаруға келісетіндіктен туындайды. Авторитарлық басқаруды жауапкершілікпен бақылау негізінен жоғарғы деңгейде шоғырланған. Жетекшінің өте мол жеке билігі бар, ал оның қарамағындағылар жетекшінің бұйрықтары негізінде қызмет жасайды.

Соңғы кездері тоталитарлық, авторитарлық, либералдық және демократиялық мемлекеттердің классификациясы өте кең қолданылады.

Тоталитарлық мемлекетте адам мемлекеттік машинаның бұрандасы ретінде қолданылады. Тоталитарлық билік басқарушы элитаның немесе диктатордың және оның айналадағыларының қолында болады. Ал қалғандары билік пен басқарудан шеттетіледі. Құқықтық реттеуде «Заңмен рұқсат етілгеннен басқаның барлығына рұқсат жоқ» тәртібі ұстанылады.

Авторитарлық мемлекетке еркінділік пен заңдылық элементтерінің шектелген мөлшерде болса да енуімен тоталитарлық мемлекеттен ерекшеленеді.

Либералдық мемлекет қоғам өмірінде мемлекеттің мәнін төмендететін, либералдық ойлар мен доктриналардың негізінде құрылады. Либералдық мемлекетке мемлекеттің жеке сфераға негізсіз араласуына рұқсат бермейтін, құқықтық автономиядағы тұлғаға жағдай жасалады, бірақ үнемі азаматтардың құқықтары мен бостандықтарының қорғалатындығына кепілдік жоқ, «Заңмен рұқсат етілмегеннің, бәріне рұқсат» тәртібі жүргізіледі. Дегенмен де саяси жоспарда мемлекеттік және қоғамдық қатарды өзгертуге бағытталған іс-әрекеттерге рұқсат жоқ.

Демократиялық мемлекетте мемлекеттің және қоғамның өзге істерінің шешімдеріне азаматтардың толық араласуына жағдай жасалады, барлық маңызды мемлекеттік органдар халықпен сайланады және халықтың бақылауында болады. Азаматтардың құқықтары мен бостандықтары толығымен заңмен кепілдендірілген. Бұл жерде мемлекет қоғам мен тұлғаға қызмет етеді.

Қарастырылып отырған классификацияның ғылыми және тәжірибелік мәні бар екеніне күмән жоқ. Оның ең негізгі шарты саяси, нақты, мемлекеттік-құқықтық тәртіп болып табылады.

*Мемлекеттік құрамына кіретін әкімгершілік, ұлттық мемлекеттік басқару жүйесінің бірліктері мен орталық билік органдары арасындағы қарым-қатынастар нысаны бойынша* басқару **координациялық** немесе **субординациялық** болуы мүмкін. **Координациялық басқару** федерациялық немесе конфедерация формасында жүзеге асырылады. Федерацияның мемлекеттік билігінің бірыңғай органы болса, конфедерацияның биліктік бірыңғай органы болмайды. Федерация мүшелерінің жеке конституциясы, заңдық, атқарушылық, сот органдары болады. Сонымен қатар, мемлекеттік билік пен басқарудың бірыңғай федералдық органдары құрылады. Мысалы, Ресей федеративтік мемлекет болып табылады және де федерация субъектісі мен жергілікті өзін-өзі басқарудың түрлі формаларын қосады.

**Субординациялық басқару** қатаң әкімгершілік бағынуға, басқару органдарының төменгі қызметтік тұлғаларға әсер етуге, басқарудың жоғарғы органдарынан түсетін бұйрықтарды орындауға күштеуге негізделеді. Басқарудың бұл түрі өзінің құрамында федеративтік бірлік жоқ, әкімгершілік-территориялық бірліктерге (облыс, аудан, т.б.) бөлінетін унитарлық мемлекетке тән. Унитарлық мемлекетте барлық деңгейдегі билік органдары бірыңғай нормативтер бойынша жұмыс жасайды, басқару аппараты қоғамдық жүйенің қажеттіліктеріне жауап береді, сол сияқты биліктің бөлінуі іс жүзінде болмайды. Субординациялық басқарудың мысалы ретінде бұрынғы КСРО-ның мемлекеттік жүйесін алуға болады.

*Басқарылатын объектіге әсер етуіне байланысты* **салалық** (функционалдық) және **территориялық басқару** болып бөлінеді. **Салалық басқару** – орталықтан бастап кәсіпорынға дейінгі параллельді вертикальді бағынушылықтың болуын пайымдайды. Басқарудың бұл түрі министрліктер арқылы тиімді жүзеге асады. Министрліктер салада бірыңғай техникалық саясатты жүзеге асырады, қажетті ішкі салалық және салааралық пропорцияларды қамтамасыз етеді. Функционалдық басқаруды қамтамасыз ету үшін мына бағыттарда атқарушы билік органдары құрылады: экономика, әлеуметтік даму, қорғаныс, мемлекеттік қауіпсіздік, т.б. бұл мемлекетке тиісті ішкі және сыртқы саясатты жүргізуге мүмкіндік береді. Мысалы, экономика саласындағы атқарушы билік органдары орталықта, аймақтарда мынадай функцияларды орындайды: болжау мен жоспарлау, меншікті басқару, кәсіпкерлікті реттеу, аквестициялар, салық салу, қаржыландыру, сыртқы экономикалық байланыстар және т.б.

**Территориялық басқару** – Қазақстан Республикасының орталық мемлекеттік билік органдары арқылы, жергілікті өкілетті және атқарушы органдары арқылы, жергілікті өзін-өзі басқару органдары арқылы жүзеге асырылады. Территориялық басқару өндірістің тиімді орналасуына, аймақтардың тереңірек мамандануына, кешенді дамуына, олардың экономикалық, әлеуметтік даму деңгейін теңестіруге және басқа да мемлекеттік аймақтық саясаттың міндеттерін шешуге бағытталған.

*Басқару объектісінің мүддесін есепке алу тәсілдері бойынша* **әкімгершілік** және **экономикалық басқару** болып бөлінеді. **Әкімгершілік басқару –** басқарушылардың мүдделеріне рұқсат беру, тиым салу, күштеу шараларын олардың пікірін есепке алмастан қолдану көмегімен тікелей әсер ету шараларын қосады. Бірнеше деңгейдегі басқаруы бар атқарушы органдар құрылымында ол тағайындау, жұмыстан босату, ынталандыру, қызметтік тұлғаларды жазалау арқылы жүзеге асырылады. **Экономикалық басқару –** басқару объектілерінің мүддесіне шаруашылықтың заңдар арқылы, қаржылық, ақшалық және несиелік мемлекеттік саясат арқылы әсер етеді. Тікелей директивті күштеу немесе ынталандыру жоқ. Басқару объектісі әрекеттер вариантын таңдауды ерікті, алайда ол заңға қайшы болған жағдайда мемлекетке келтірілген шығындарды өтеуі тиіс. Мысалы, салықты төлемегенде айыппұл салынады немесе басқа да санкциялар қолданылады.

Мемлекет кәсіпорындардың бәсеке қабілеттілігін сақтау мақсатында кәсіпкерлік принциптерін пайдалану арқылы сенімділік басқаруды енгізеді. Ол иелік функцияларын басқару функцияларынан бөліп көрсетеді. Мемлекеттік кәсіпорындар **шаруашылықты жүргізу құқында** немесе **оперативтік басқару құқында** басқарылады.

**Шаруашылықты жүргізу құқы** мемлекеттен меншік иесі ретінде мүлік алған және оны ҚР Азаматтық Кодексімен белгіленген шекарада және басқа да иеліктің құқы, осы мүлікті пайдалану мен басқару бойынша, заңдық актілер бойынша белгіленген шекарада жүзеге асыратын мемлекеттік кәсіпорынның заттық құқы болып табылады. **Оперативті басқару құқы** меншік иесінің немесе мемлекеттік кәсіпорынның есебінен қаржыландырылатын, мүлікті меншік иесінен алған және өзінің қызметінің мақсаттары бойынша меншік иесінің тапсырмасы, мүліктің мақсаттылығы, иелік құқы, осы мүлікті пайдалану мен басқару құқы бойынша заңда белгіленген шекарада жүргізілетін заттық құқы болып табылады.

**Антикризистік мемлекеттік басқару** – кәсіпорынның банкротқа ұшырауының алдын алу үшін және банкроттық процедурасын жүргізу үшін енгізіледі, ол тапсырыс келісімі бойынша белгіленген борышкер – кәсіпорынның арбитраждық және конкурстық басқарушылары арқылы басқаруды қосады.

*Қабылданған шешімдердің орындалу мерзіміне қарай басқару* **оперативтік, тактикалық және стратегиялық** болып бөлінеді. **Оперативтік басқару** – сұрақтың күтілмеген, қажетсіз бағытта толқуында туындайтын ағымдағы сұрақты шешуге бағытталған. Ол нақты, сандық міндеттерді қояды және де қалыптасқан жағдайдан шығудың қолайды вариантын таңдау арқылы ситуациялық тәсілді пайдаланады. **Тактикалық басқару –** стратегиялық мақсаттарды жүзеге асыру үшін нақты іс-әрекеттерді бейнелейді. Сонымен бірге, белгілі бір кезеңде алынған нәтижелерді стратегиялық жоспардың көрсеткіштерін салыстыру арқылы жүргізеді. **Стратегиялық басқару –** жалпы елдің немесе жекелеген сала, объект, территорияның даму мәселелері бойынша ұзақ мерзімдік бағыттағы мақсаттар мен міндеттерді анықтайды, басқарудың әрбір звеносына қызмет бағытын береді. Стратегиялық басқару мемлекеттің жалпы курсымен байланыстырылады, саяси курсты жүзеге асырады [18].

Стратегия келесідей болып бөлінеді:

* Жалпы экономикалық - өсім тұрақтандыру, дағдарыстан шығу, құрылымдық қайта құру стратегиясы;
* Салалық – материалдық, шикізаттық қорларды пайдалану, ғылыми сиымды өндірістің дамуы, космосты игеру, т.б;
* Функционалдық – инфляцияны басу, инвестиция тарту, т.б.

**2.5** **Әкімшілік-мемлекеттік мекемелердегі бюрократия және бюрократияшылдық**

Бюрократия термині (фр. Bureau – мекеме, ал лат. Kratos - билік) бір-біріне қарама-қарсы түсінік және әртүрлі түсіндірмелері бар, сондай-ақ қазіргі қолданылып жүрген мағынасына да қарама-қарсы. Бюрократия мәселесімен айналысқан өткен ғасырдағы атақты Макс Вебер болды, ол қоғамның барлық жақтарына қолданылатын ортақ ұйым теориясын ойлап тапты.

М.Вебердің ойынша бюрократия - басқару формасы емес, тұрақты негізде қолданылатын арнайы дайындалған мамандар мен ережелер негізінде жазылған әкімгершілік жүйе.

М. Вебердің айтуынша, басқарудың бұл түрі Пруссия сияқты бюрократиялық мемлекетте пайда болғанымен, ол барлық саяси жүйеге қолдануға негізделген. Бюрократияның араласуы, Вебердің келісімінше, мемлекет капиталистік экономиканың дамуымен тығыз байланысты болды, бірақ әкімшілік қажеттіліктер әдеттегі қаржымен қанағаттандырылмады.

Вебердің ойынша бюрократияда орташа азаматтар бюрократқа «қарсы шықпайды» жоғары құрамдастырылған авторитарлық қоғамға қызмет етеді. ХХ ғасырдың аяғында Еуропа мен Америкадағы демократиялық елдер олар тіптен басқа қоғам, оларда азаматтар, заң шығарушылар, мемлекеттік- әкімгершілікті жасқанбай сынға ала алады, жоғарыдағы мемлекеттік қызметкерлердің істерін тексеріп түсіндіретін комиссия құруды талап етеді [19].

Динамикалық үрдіс бойынша әлеуметтік өзгерістер ХХ ғ. аяғында мамандандырылған мемлекеттік қызметкерлер мен бастықтардың жаңа сапа мен ізденістерді талап етті. Олар жаңа әдістер мен мемлекеттік ұйымдарды реформалаудың жаңа түрлерін білуге, инновациялық үрдістерді басқару мүмкіндігіне ие болуға, бюрократиялық құрылымның әлеуметтік және ұйымдық жағдайдың селқостығының алдын алуға міндетті. Осыған байланысты саяси теорияны басқаруды, саяси шиеленісін сараптауға, шешім қабылдау теориясын, әлеуметтік болжамдауды білуі керек. Барлық бағдарламалар студенттегі оқымыстылық, мамандық және лидерлік қабілеттіліктерін дамыту мақсатында біріктірілген.

Вебердің айтуынша бюрократияның «мінсіз моделінен» қазіргі әкімгершілік-мемлекеттік қызмет моделі ерекшелігі жағынан өте күрделі. Оның негізгі дәлелі, ХХ ғасырдың аяғындаға ҒТР мен жаңа ақпараттық технология басқарушылық үрдіске аса мән берді. Мұндай технологиялар басқару қызметін рационализациялауда қажетті құрал ретінде қолданылды, онсыз қазіргі әкімгершілік-мемлекеттік басқару жүйесін елестету мүмкін емес.

ХХ ғ 90 жж. әкімгершілік-мемлекеттік қызметтің негізгі ерекшеліктерін бөліп көрсетейік:

1. әлеуметтік-саяси және әлеуметтік-экономикалық диагностикалардың қазіргі әдістерін пайдалана отырып мемлекеттік бағдарламаларды құрастыру, іске асыру және бағалау, бейнелерді теңестіру және тану, компьютермен өңделген мәліметтерді реттеу (әлеуметтік үрдістерді математикалық үлгілеу әдісінің көмегімен басқарушылық шешімдерді жергілікті, аймақтық және ұлттық деңгейде құрастыру).
2. қоғамдық құбылыстардың дамуындағы жағымды және жағымсыз беталыстарды болжау және тәжірибелік қызметтерге тіркеу, жергілікті мерекелерді құрастыру және жетіспеушіліктерді жою.
3. аудан, аймақ, мемлекеттердің жағдайының ерекшеліктерін әлеуметтік, саяси және экономикалық көрсеткіштерді талдау, жүйелеу.
4. тиімді басқару шешімдерін іздеу және сол шешімдерді қабылдау үшін облыстарда әлеуметтік-саяси, әлеуметтік-экономикалық үрдістерді меңгеруге байланысты эмпирикалық зерттеу жүргізуді ұйымдастыру және өткізу.
5. әлеуметтік, саяси, экономикалық және ғылыми мәліметтерге қажетті жаңа әдістерді қолдануды іздеу, өңдеу, сақтау және пайдалану.

Әкімгершілік-мемлекеттік басқару стилі де біртіндеп өзгереді. Егер шенеуніктер сол ғасырдың басында тәуекелден қашса, өзгерістерді қаламаса, әкімшілік жазадан қорқып қателік жасамаса, ХХ ғасырдың аяғында әкімгершілік-мемлекеттік басқару стилі міндетті түрде өзгеретін еді. 90 жылдардағы М.Вебер үлгісі бойынша «мінсіз бюрократ» пен мемлекеттік аппараттағы қазіргі «мінсіз» шенеуніктерді келесі кестеден салыстырмасын көруге болады:

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Вебер М.Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

2. И.А. Василенко. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.-Москва.: «Логос», 2001.

3. Гумплович. Л. Общее учение о государстве / СПб., 1910.- с.47.

4. Нерсесянц B.C. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 78.

**№7Лекция тақырыбы. Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық құрылымы**

1.Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық құрылымын құру

2. Мемлекеттік органның негізгі классификациясы

3. Мемлекеттік орган құру реті

4. Мемлекеттік органның құзыреті

1. **Мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық құрылымы М**емлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық құрылымы объективтік жағдайлармен және мемлекеттің өзіндегі қоғамдық даму факторларымен құрылады. Тұрғындарды аумақтық және өндірістік принциптер бойынша бөлу мемлекеттік аппараттың ұйымдастырушылық құрылымының қызметтік болмысын анықтайды. Объектілік негіз бойынша қоғамның экономикалық, әлеуметтік және әкімшіліктік-саяси саласы қалыптасып отыр. Аталған салаларда мемлекетің қызметі жүзеге асырылады.

Мемлекеттік басқару органының ішіндегі басқа да субъективтік факторлар мен жағдайларға мемлекеттік аппараттың кадрын атауға болады. Олардың дайындық деңгейлерінен және құзыреттіліктеріннен мемлекеттік басқарудың сапасы мен басқару тиімділігі тәуелді болады. Кадрдың құзыретінің төмен болуы мемлекеттік аппараттың теріс жақтарын, мемлекеттік аппараттағы басқарушылар санының артуын тудырады.

Оқу және ғылыми әдебиеттерде «мемлекеттік органдар» (мемлекеттік органдар), «мемлекеттік аппарат», «мемлекеттік механизм» түсінігі кең қолданылады. Аталған түсініктер өзара байланысты, мемлекеттік басқарумен бір желіде тұр мемлекеттік билікті жүзеге асырудың ұйымдастырушылық формаларын көрсетеді, арнайы белгілері бар (биліктің, органның, адамның ерекше разряды) осының барлығы кейбір авторларға мемлекет механизмін және мемлекеттік аппаратты бір түсінік ретінде қарауға мүмкіндік береді3.

Мемлекеттің басқарушылық қызметтерінің органдар арасындағы ғылыми негізделген түрдегі бөлінуі мемлекеттік органдар арасындағы рөлдері мен орнын міндеттері мен қызметін нақты анықтауға мүмкіндік береді. Онда мемлекеттік орган өз еркімен немесе басқа да органдармен бірігіп шешім қабылдау аясы шектеледі. Егер де органдар арасындағы өзара әрекеттестік бір жүйе ішінде болса (мысалы, атқарушылық сот, прокуратура) онда өзара бағыныштылыққа басқарушылық шешімдердің үйлестігігіне, шығын мен ара салмақ механизміне негізделеді.

Мемлекеттік органдар нақты бір сапалық қасиеттерге ие. Оларға мыналар жатады:

а) мемлекеттің еркімен және заңнамалық ретпен органдар құру;

ә) мемлекеттік аппарат құрылымында орган орны мен рөлін анықтау;

б) мемлекет қызметінің міндетінен шығатын әрекеттің мамандандырылған қызметтері мен ұйымдастырушылық формаларын жүзеге асыру;

в) тиісті қызмет саласында мемлекеттік-биліктік уәкілеттіктер беру;

г) заңмен бекітілген ұйымдастырушылық құрылымның болуы (бөлімше, мемлекеттік лауазымдар және т.б.);

д) кәсіби деңгейде мемлекеттік органның құзырын жүзеге асырушы адамдар тобының болуы (мемлекеттік қызметкерлер);

е) мемлекет атынан және өз атынан әрекет етуші;

ж) азаматтардың құқықтары мен заңды мүдделерін қорғау;

з) мемлекет тарапынан жауапкершілік.

1. **Мемлекеттік органның негізгі классификациясы**

Қалыптасып отырған мемлекеттік аппарат тұтас жүйе ретінде жекелеген жүйе ішілік жүйелерден тұрады, яғни өз міндеттерін және өз құзыреттіліктерін мемлекеттік қызметке қатысты шешетін жекелеген органдар. Мемлекет органдары өзара құрылу тәсілі бойынша, сипаттары мен құзырлық көлемі, әдістері бойынша олардың мемлекеттік қызметті атқару формалары бойынша ерекшеленеді.

Мемлекеттік аппарат құрылымы ретінде оның ішкі құрылымын, аппарат құрамы звеносының орналасу реті және олардың қатынастары түсіндіріледі'. Мемлекеттік аппарат құрылымы оның қай органда екенін көрсетеді, олардың өзара қатынастары мен субординациясы қандай екенін көрсетеді, мемлекеттік аппараттың қызметінің қандай принциптерге құрылғанын көрсетеді. Мемлекеттік аппарат құрылымы негізінде мемлекеттік органға классификация беру мүмкіндігі туады.

Оқу әдебиеттерінде мемлекеттік органды классификациялау бірдей емес. Мысалы, авторлар мемлекеттік органға оның құрылуы бойынша олардың міндетті орындауы бойынша классификация береді. Аталған негіздерге сәйкес мемлекеттік органдар негізгі үш негізгі топқа бөлінеді, өкілдік органдары, атқарушы органдар, сот (құқық қорғау) органдары, сонымен қатар конституциялық бақылау органы2. Онда бірегей классификация жоқ екенін көру қиынға соқпайды немесе үшінші топқа әр түрлі қызметтері бар және құзыреттіліктері әр түрлі мемлекеттік органдар кіреді.

Басқа авторлар қазіргі заманға сәйкес мемлекеттік аппараттың маңызды жиі кездесетін жүйесі ретінде мына мемлекеттік билік органын санайды, мемлекеттік басқару органы жүйесі, сот органдары жүйесі және прокуратура органы жүйесі3. Аталған классификация толық емес болып көрінеді, яғни бақылау-қадағалау уәкілеттіктердің барлығы көрсетілмеген. Сонымен қатар бірінші топтан басқа барлық органдардың мемлекеттік билігі жоқ ол шындыққа сәйкес емес.

Мемлекеттік органды классификациялаудың басқа да критерийлері бар: мемлекеттік қондырғы, қызмет саласы және жалпы басқармашылық қызметтер; аумақтық қызмет шектері және құзыреттілік сипаты, қаржыландыру көздері және материалдық құралды бөлу әдістері және т.б. мемлекеттік органды классификациялау мәселесі бойынша толық емес шолулар да аталған мәселенің қолданыстағы заңнама негізіндегі және мемлекеттік практика негізіндегі әрі қарай теориялық сипаттауын көрсетеді.

Мемлекеттік органдарды классификациялау бірінші кезекте танымдылық мақсатта болады. Осыдан келіп мемлекеттік органды классификациялауды әр түрлі негізді жүргізуге болады (мемлекет қызметі бойынша, құзыреті бойынша аумақтық көлемі бойынша және т.б.) сондықтан қандайда болмасын классификация шартты түрде болады. Ол мемлекеттің негізін көрсетуі маңызды болып саналады, ол мемлекеттік органның нақты құрылымын қызметтерін көрсетуі керек.

Аталған оқулықта классификация негізі мемлекеттік органдар құзыретінен алынып отыр. Құзыретке мына қызметтік мақсаттар мен мемлекеттің уәкілдіктері кіреді. Құзыреттілік мемлекеттік органның құқықтық мәртебесіне байланысты болады және мемлекеттік басқару жүйесінің қызметіне тәуелді болады.

Мемлекеттік органның әлеуметтік міндеттері мемлекеттің қызметінен шығады.

Мемлекеттік объективтік және тікелей байланыстары және мемлекеттік органның қызметтері анық (немесе мемлекеттің қызметін мемлекеттік аппарат жүзеге асырады) мемлекеттік органда бірінші кезекте «мемлекеттің қызметі мен басқару қызметтері бірігеді». Онда да мемлекеттік органның қызметтері мен міндеттері мемлекеттің қызметі мен міндеттеріне толық сәйкес болуы керек, оны жүзеге асыруға сәйкес болуы керек'. Осыдан келіп мемлекеттің қызметінің қандайда бір өзгерістері мемлекеттік органның қызметтерін өзгеруін тудырады және оның құрылымының өзгерістерін тудырады.

Ал уәкілеттік туралы айтар болсақ ол қуатты күш болып табылады, ол арқылы мемлекеттік органның қызметтерін жүзеге асыру жүргізіледі. Мемлекеттік билікті жоғары деңгейде алғанда (абстракциялау) мемлекеттің атрибутивтік белгісі. Мемлекеттік биліктің баспа-құқықтық қатынастарында ұйымдастырылған, реттеушілік биліктер байланысты, олар байланыстың қоғамдық көзқарастарына реттеушілік әсер етеді, адамдардың өзін ұстауы мен санасына реттеушілік әсер етеді, оның ресми түрде өзін ұстауына және әлеуметтік пайдалы мақсаттарына қол жеткізуге әсер етеді.

Мемлекеттік билік жалғыз, сондықтан ол бөлінбейді. Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес мемлекеттік биліктің жалғыз көзі – халық болып табылады. Халық билікті республикалық референдум арқылы жүзеге асырады, сонымен қатар өзінің билігін мемлекеттік органдарға өкілеттік береді. Билікті ешкім де иеленіп кете алмайды, себебі ол заңмен қудаланады.

Мемлекеттік аппарат деңгейінде мемлекеттік билік мемлекеттік орган уәкілеттігі түрінде көрінеді, онда мемлекеттік билік мемлекеттік органдар арасында бөлінбейтінін ерекше айтып өту қажет. Мемлекеттік органдар мемлекеттік биліктің құзыреті шегінде мемлекеттік биліктің жеке «бөліктерін» иелену емес. Өз құзыретін жүзеге асыру арқылы мемлекеттік органдар мемлекет атынан және өз атынан ерекше басқару субъектісі ретінде әр түрлі қатынастарға түседі. Билік уәкілеттіктері мемлекеттік органның қызметтерін нақты жүзеге асыру үшін жеткілікті болуы керек.

Айтылғандарды ескере отырып мемлекеттік аппараттың құрылымын мына түрде елестетуге болады: уәкілеттік органдар, атқарушы органдар, сот органдары, бақылау-қадағалау органдары.

**3.***.* **Мемлекеттік органды құру реті**

Жоғарыда айтылып өтілгендей мемлекеттік аппарат көптеген мемлекеттік органдарды қамтиды, олар өзара қызметтік міндеттері жағынан, уәкілеттіктері, қызмет әдістері мен формалары жағынан ерекшеленеді. Сонымен қатар бастапқыда жеке мемлекеттік органның құрылудағы жекелігі түсінігін анықтап алған дұрыс, сонымен қатар органды қысқарту мен жоюды жүзеге асыруды анықтап алған жөн.

Оқу білім, ғылыми және анықтамалық әдебиеттерде мемлекеттік органға әр түрлі анықтамалар берілген. Бір жағдайда – ол ұйымдастырушылық бірлігі бар және арнайы мақсаттағы (заңнамалық, атқарушылық, сор органдары бар) мемлекеттік құрылым. Екінші жағдайда мемлекеттік орган мемлекеттің механизмінің құрылымдық бөлігі ретінде қарастырылады, оның заңнамаға сәйкес жеке құрылымы, нақты бір қоғамдық саланы басқару бойынша қатаң түрде анықталған уәкілеттілігі бар және басқа да мемлекеттік бөлімдермен өзара әрекеттестікте болады және бір тұтасты құраушы. Үшінші жағдайда мемлекеттік орган мемлекеттік аппараттың жеке бөлімін құраушы ретінде қарастырылады, ол мекеме ұжымы түрінде жеке құзыреттілігі бар. Ашық қызметтер атқарушы, оның құрылымы мен қызметі құқықпен реттелген. Төртінші жағдайда мемлекеттік басқару органы бірінші кезекте әлеуметтік ұйымның бір түрі ретінде – әкімшіліктік еңбек ұжымы, күрделі топтар құрылымын көрсетеді, ол ресми және ресми емес; ол мемлекеттік басқару саласында нақты бір қызметтік міндеттерді орындауғы міндетті. Мемлекеттік органның басқа да анықтамалары бар, олар авторлардың аталған мемлекеттік басқару түрінің болмысы мен негізін көрсетеді.

Мемлекеттік орган басқа да мемлекеттік және мемлекеттік емес органдардан ерекшеленеді (кәсіпорын, мекеме, организация және т.б.). Қазақстан Республикасының Заңнамасында мемлекеттік басқару мен бақылауға уәкілеттілік берілген, анықталған заңнамалық ретпен құрылған мемлекеттік органға және мемлекеттік мекемеге анықтама беруге тырысқан.

Мемлекеттік органның құрылтайшысы Президент тұлғасындағы Президент, Үкімет, астана әкімдіктері, облыстар, республикалық маңызды қалалар болып табылады. Құрылтай құжаттары ол мемлекеттік органды құру туралы акті және ол туралы Ереже болып табылады. Мемлекеттік органды қаржыландыру тек қана мемлекеттік бюджет есебінен ғана жүргізіледі. Анықталған ережеге сәйкес мемлекеттік органның штаттық құрамы мен құрылымы бекітіледі.

Мемлекеттік орган заңды тұлға болып табылады, оның мемлекеттік тілдегі атауы жазылған мөрі және мөртаңбалары болады, анықталған үлгідегі бланктары сонымен қатар заңнамаға сәйкес банкта шоты болады.

Мемлекеттік орган өз атынан азаматтық құқықтық қатынастарға түсе алады. Мемлекеттік орган мемлекет атынан оған заң арқылы уәкілеттілік етілген болса ғана азаматтық-құқықтық қатынастарға мемлекет атынан түсе алады.

Мемлекеттік органды құру барысында оның қызметтері, негізгі міндеттері мен уәкілеттілігі міндетті түрде анықталады. Органның қызметтері мемлекет қызметінен оны нақтылау арқылы және мемлекеттік орган туралы Ережеде нақты анықтау арқылы шығады. Мемлекеттік органның міндеттеріне төменде анықталған міндеттер жатады:

а) Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерімен (егер де мемлекеттік органның қызметі осындай актілермен реттелетін болса);

б) мемлекеттік орган құру туралы актімен;

в) мемлекеттік орган туралы Ережемен. Сонымен қатар оның негізгі міндеттері мен қызметін жүзеге асыруға қажетті органның уәкілеттілігі анықталады. Онда да мемлекеттік органның қызметі Қазақстан Республикасының Конституциясы мен заңдарына сәйкес, Президент, Үкімет актілерімен, басқа да нормативтік құқықтық актілермен, сонымен қатар мемлекеттік орган туралы Ереже арқылы жүзеге асырылады.

Мемлекеттік органның теориясы мен тәжірибесінде жеке мемлекеттік органды құру барысында нақты бір бағыттар қалыптасқан. Ол бағыттар мыналарды есепке ала отырып негізделген:

а) республиканың нақты мемлекеттік орган құруды қарастыратын Конституциясын және басқа да заң шығару актілерін;

ә) басқарушылық әсер барысындағы қоғамдық (ашық) қажеттіктер мен мүдделер және басқарудағы объективтік қажетті қызметтер;

б) қоғам мен мемлекеттің стратегиялық міндеттерін шешу барысындағы басқарудың аталған қызметтері көлемінің және рөлінің кемуі немесе арту қарқыны;

в) аумақтық ерекшеліктер мен жергілікті жағдайлар;

г) органға мазмұны мен сипаты жағынан үйлеспейтін қызметті жүктеуге жол бермеу туралы ереже.

1. **Мемлекеттік органның құзыреті**

 Мемлекеттік органның құзыреті туралы мәселе мемлекеттік басқарудағы маңызды мәселенің бірі болып табылады. Әлеуметтік жүйеге мемлекеттік әсер етудің қай аспектісін алсақ та оның тиісті мемлекеттік органмен құзыреттілігінің тікелей байланысы анықталады.

«Құзырет» сөзі латын сөзінен шығып отыр (білім шеңбері, кіріспе, сәйкес болу, дәл келу және т.б.) және тікелей мағынасы бір жағынан аталған адам немесе органның білетін мәселелері, ал екінші жағынан осы мәселелерді шешуге мүмкіндік беретін және іс жүргізуге мүмкіндік беретін (құқықтар мен міндеттер бірлестігі) уәкілеттілік шеңбері. «В.И. Ленин: басқару үшін іс мәнін білу керек» деп жазды...», « ...құзыреттіліксіз басқаруға болмайды»'. Мемлекеттік басқаруда «құзыреттілік» түсінігі ресми заңды мәнге ие. Біз мемлекеттік органның құзыреті туралы, лауазымды тұлғаның құзыреті туралы айтып отырмыз. Басқа жағдайда құзырет түсінігі мемлекеттік емес ұйымдардың басқарушылық (атқарушы-бөлуші) құзыретіне қатысты қолданылады.

Ғылыми әдебиеттерде мемлекеттік органдардың құзыреті мәселесі көптеген жылдар бойы талқыланып келеді. Ғалымдардың көзқарастарындағы айырмашылықтар бірінші кезекте құзырет түсінігі құрылымына (құрылым бөліктеріне) анықтама беруден көрініп отыр. Бір жағдайда мемлекеттік органның құзыреті ретінде оның құқықтары мен міндеттерінің бірлігі түсіндірілетін болса, екінші жағынан мемлекеттік орган уәкілеттіліктерінің міндеттерінің бірлігін түсінеміз, үшінші жағынан мемлекеттік орган құзыретіне, сонымен қатар аумақтық шекаралары уәкілеттілік жүргізу шектері де кіреді.

Б.М.Лазарев басқару органдарының басқару құзыреттері мәселелерін арнайы зерттеді, ол құзыретті мемлекеттік органның мемлекеттік билікті жүзеге асыру бойынша басқару уәкілеттілігінің жүйесі ретінде анықтады. Сонымен қатар құзыреттілік элементтері ол басқару қызметтері емес және басқару нысаны емес, ол нақты бір нысанға қатысты заңда көрсетілген құқықтар мен міндеттерді жүзеге асыру. Құзыреттің басқа бір элементі ол басқарушылық қызмет формасы болып табылады (басқару актілерін шығару құқығы, ресми келіссөздер жүргізу және т.б.).

Мемлекеттік органның құзыреті түсінігінің нақты негізгі белгілерін іздеу теорияны дамыту үшін және мемлекеттік басқару тәжірибесін жетілдіруде принципиалды мәнге ие. Бірінші кезекте құзырет мемлекеттік органның негізгі жағынан ажырағысыз. Шындығында өз саласынан тыс мемлекеттік органның барлық қызметтері өз мағынасын жоғалтады. Өзіне жүктелген уәкілеттілікті жүзеге асыру үшін мемлекеттік орган қажетті билік уәкілеттіктеріне ие болады (құқықтар мен міндеттер) құралдық уәкілетсіз мемлекеттік орган

Құралдық уәкілетсіз мемлекеттік орган бола алмайды. Сондықтан қызмет пен уәкілеттік мемлекеттік органның мәртебесі туралы жарғылық құжатта бір мезетте тіркеледі.

Сонымен қатар мемлекеттік органның құзыры қоғам өмірімен байланысты (экономикалық, әлеуметтік және т.б.). тікелей басқарушы нысан ретінде алдында айтылғандай аталған салалардың құрылымдық элементтері болады (кәсіпорын, ұйым, мекеме) немесе адамдардың өзін өзі ұстауы болады. Онда мемлекет «осындай қоғамдық басқаруды қажет ететіндердің барлығы да қамтылуын қамтамасыз етеді». Олай болмағанда мемлекеттік органның құралдық жағы («өзін өзі ұстауы», «мәселелер шеңбері», «әрекеттер шеңбері») ол басқару нысанының «жобалауы» «айнадағы көрінісі» оның құрылымдары және өндірістік қызметі мүддесі және қажеттілігі, уақытша және аумақтық көлемдегі орган құзыреттілігі.

Мемлекеттік органның құзыреті мемлекеттің құзыретінен шығып отыр. Осы жерде бірнеше органның құзыретін мемлекеттің құзыретінен шығатыны туралы бірнеше варианттарды таңдап алуға болады. Бір жағынан органның немесе лауазымды тұлғаның әрекеті мемлекеттің өзінің әрекеті ретінде қарастырылады, яғни орган уәкілеттілігіне тікелей қатысты немесе лауазымды адамның мемлекеті атынан әрекеті болып табылады. Мысалы, Қазақстан Республикасының Президенті елбасы ретінде, оның жоғары лауазымдық тұлғасы ретінде мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатына бағыт береді және ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстан атынан сөйлейді.

Мемлекеттік органның құзыреті — заңды түсінік немесе оны мемлекет құқықтық формада анықтайды. Ол дегеніміз аталған орган тек қана құқылы емес сонымен қатар оған мемлекет жүктеген қандайда бір уәкілеттілік пен қызметтерді орындауға міндетті екенін көрсетеді. Онда да мемлекеттік орган өз құзыретін орындаудан бас тартпау керек және өз шегінен шықпауы керек. Демек, өз қызметін дұрыс орындамағаны үшін мемлекеттік орган немесе лауазымдық тұлға мемлекет алдында заңмен жауап береді.

Мемлекет қандайда бір органның құзырын анықтау отырып осы арқылы оған тиісті әрекеттер жасауға уәкілеттілік береді, оның әрекет ету шектерін анықтайды. Мемлекеттік орган өз кезегінде өз бастамасын көрсетуі керек, өз белсенділігін көрсетіп және өзіне жүктелген қызметті орындаудағы жауапкершілігін көрсетуі керек. Лауазымды тұлға өз құзыретіне жататын мәселелерді шешуден бас тартқан жағдайда немесе жоғарғы орган төменгі органның құзыретіне жататын мәселені шешетін жағдайға жол беруге болмайды. Органның белсенділігі мен жауапкершілігі мемлекеттің құзыреттілігімен тікелей байланысты. Қазақстанның 2050 жылдарға арналған Стратегиясында мемлекет пассивті бақылаушы емес деп бас айтылған. Керісінше «Ол заңдарды бақылау үшін өте күшті болуы керек, құзырлы және әлемдік және отандық нарықты білетін, олқылықтар мен салақтыққа жол бермеу үшін өз жұмысын белсенді түрде жоспарлаушы болуы керек. Сонымен қатар әр түрлі тұрғын топтары мүдделерін анықтап, жеке сектормен тығыз қызметтестікте болуы керек және даму басымдықтарын анықтау арқылы қоғамды біріктіру керек.

Мемлекеттік органның құзыреті оның кеңестіктік және уақыттық шектеулеріне тікелей байланысты. Мемлекеттің кеңістіктік шектері республиканы әкімшіліктік-аумақтық бөлумен және басқа да факторлармен байланысты (табиғи орта, өндіріс нысандарын орналастыру, тұрғындар саны және т.б.).

Қызметі бірнеше неғұрлым маңызды қызметтерді орындауға бағытталған шағын және кәсіби Үкімет құру.

Стратегия негізінде әрекет ету бағдарламалары бойынша жұмыс жасау. Бұл жерде республиканың әлеуметтік экономикалық дамуындағы стратегиялық жоспарды жасау туралы айтып отырмыз.

Нақты түрде қалыптасқан ведомства аралық координация. Мемлекеттік басқарушылық практика министрліктер мен ведом­ствалар арасындағы координацияның жоқтығын көрсетіп отыр, сонымен қатар аумақтар арасында координацияның жоқтығын көрсетіп отыр, ол республиканың әлеуметтік-экономикалық өміріндегі дағдарыстың басты себептерінің бірі. Министрліктер арасындағы қайта орталықтану, орталықтан аумаққа және мемлекеттен жеке секторға орталықсыздану. Осы мемлекеттік басқаруды қайта құру бағыты министрліктер мен ведомстваларды өздеріне тән емес қызметтен босатуды көрсетеді.

**Монархия** (грек сөзі monarchial – бірыңғай билік) – жоғарғы мемлекеттік биліктің нақты немесе формальді түрде бір басшының (монархтың) қолына шоғырлануы. Монархияның белгісі: мемлекетті басқаратын адамның билігі оған әкесінің немесе басқа туыстарының қолынан көшуі. Сондықтан оның билігі – мұралық билік. Монархия екіге бөлінеді – шексіз және шектелген монархиялар.

Шексіз монархия – монархтың билігін басқа мемлекеттік орган шектемейді, биліктің бәрі соның қолында болады. Қазіргі кезде шексіз монархиялар өте сирек кездеседі (Бруней, Оман). Монархиялардың көбі шектелген монархияларға жатады. Бұл монархияда монарх билігі басқа бір органмен немесе заңмен шектеледі. Шектелген монархия шығыс мемлекеттерінде кездеседі, мысалы Үндістан. Жаңа ғасырларда шектелген монархия конституциялық монархия деп аталады. Оның екі түрі бар: дуалистік және парламенттік монархия. Дуалистік монархияда мемлекетті басқарған екі топтың күші тең, буржуазиялық революциялар өткеннен кейін, оның бірінші кезеңінде бұрынғы корольдер биліктерінің жартысынан айырылды, оған біріншіден заң шығару билігі жатады. Мысалы, 1791 жылы Франция мемлекетінде Конституция бойынша король заң заң шығару билігін жоғалтты, ол ұлттық жиналыстың қолына көшті. Бірақ оның қолында қалған билігі әлі күшті болды: ол әскерді өзі басқарды, осыны пайдаланып өзінің халқына қарсы шықты, сот қызметкерлерін, министрлерді және атқару биліктерін өзіне бағындырды, шығарған заңдарға тыйым салды және парламентті таратуға құқылы болды. Сонымен, мемлекеттік билік екіге бөлінді: парламент буржуазияның мүдделерін қорғады, ал король феодалдардың. Бірақ, тарихи процесс объективті түрде парламентті жеңіске жеткізді де, дуалистік монархия парламенттік монархияға айналды. Парламенттік монархия бірінші Англияда құрылды. Қазір Еуропа мемлекеттерінің көбі осыған жатады: Бельгия, Норвегия, Швеция, Дания. Монарх – мемлекеттің көркі, тұрақтылығы, сәні, ертеден келе жатқан әдет-ғұрыптары. Монархтың өмірін реттейтін әдет-ғұрыптардың көбін халық жақсы көреді: парламенттің бірінші сессиясын ашу процедурасы, мемлекетке келген қонақтарды қарсы алу, монарх сарайларының өмірін реттейтін әдеттер, т.б. [21].

**Республика** (латын сөзі Republic – қоғамдық іс, мемлекет) – мемлекеттік биліктің барлық жоғарғы органдары не сайланады, не жалпыұлттық мекемелермен қалыптасады. Бұл билік формасының жаңа кезеңде мынадай түрлері бар: президенттік және парламенттік республикалар.

**Парламенттік республика** – мемлекеттік билікті ұйымдастырудағы саяси жүйеде парламент жетекші орынды алатын республикалық билік формасы. Парламенттік республикада атқарушы және сот билігінің органдары парламентпен сайланады немесе бекітіледі. Парламенттің үкіметті бақылау өкілеттілігі бар, парламенттік республиканың айрықша белгісі парламент алдындағы үкіметтің ұжымдық жауапкершілігінің болуы болып табылады. Мұндай республикаларда президент мемлекеттің басшысы, оның биліктері өте аз болады. Парламенттік республикаға Монғолия, Италия жатады.

**Президенттік республика.** Президенттік институт пен президенттік республиканың даму тарихы 18 ғ. аяғынан АҚШ-тың басқару формасының пайда болуынан басталады. Президенттік республикада билік үшке бөлінеді: заң шығару - парламенттің қолында, атқару билік - президент пен үкіметтің қолында, ал сот билігі – тәуелсіз сот органдарында.

Президенттік басқару формасында мемлекеттік билік органдары маңызды орын алғанымен, басыңқы рольде болмайды (АҚШ, Сирия, Зимбабве, Бразилия, Мексика, Уругвай).

Президенттіктің үш негізгі элементі бар:

– президент мемлекет басшысы да, үкімет басшысы да болып табылады;

– президент халықпен сайланады;

– президент республика бірлігінің тұтастығының символы.

Президенттік республикалардың нұсқалары көп, олардың біріне жартылай президенттік республика (аралас) жатады (мысалы, Франция, Түркия). Аралас республиканың келесі нысандары бар:

– президент мемлекет басшысы, алайда ол үкімет басшысы емес;

– премьер-министр институтының болуы;

– үкімет президент алдында да, парламент алдында да жауапты;

– мемлекет басшысының парламенттің бір палатасын мерзімінен бұрын тарату мүмкіндігі;

– мемлекет басшысы жалпы халықтық сайлау арқылы сайланады.

**2.** Мемлекеттің әкімшілік-құрылым формасы – мемлекеттің территориялық-саяси ұйымдастырылу тәсілі. Мемлекеттік құрылым – ұлттық мемлекеттік қатынастарды, әкімшілік-территориялық жүйені, олардың ерекшеліктерін бейнелейді. Мемлекеттік құрылымның үш түрлі негізгі формасы бар: унитарлық мемлекет, федеративтік мемлекет (федерация) және конфедерация. Кейде мемлекеттік құрылымның мынадай формаларын бөліп көрсетеді:одақ, достастық, бірлестіктер.

**Унитарлық мемлекет** (фр. сөзі unitary, латын сөзі unites – бірлік, жалғыз деп аударылады) – бірыңғай орталықтандырылған өзін-өзі басқарушы бірліктерге бөлінбеген мемлекет. Қазіргі заманғы мемлекеттердің көпшілігі унитарлық болып табылады.

Мемлекеттік құрылымның унитарлық формасы келесі белгілермен ерекшеленеді:

1) бірыңғай территория, әкімгершілік бөлініс бар, алайда әкімгершілік бірліктердің саяси жекелігі жоқ, кей жағдайда кейбіреулеріне автономия статусы берілуі мүмкін;

2) елдің бүкіл территориясында шектеусіз жүзеге асыратын бірыңғай конституция, мемлекеттік биліктің жоғарғы органдарының бірыңғай жүйесі – парламент, мемлекет басшысы, үкімет, сот органдары;

3) құқықтың бірыңғай жүйесі мен сот жүйесі, бірыңғай азаматтық;

4) бірыңғай мемлекеттік бюджет, салықтық, валюталық жүйелер.

Унитарлық бүкіл мемлекеттік аппараттың орталықтандырылуын пайымдайды, жергілікті билік органдарына тікелей және жанама бақылауды пайымдайды.

Мысалы, Қазақстанда әкімшілік-аумақтық құрылысы 14 облыстан тұрады, оларды Президент тағайындаған әкімдер басқарады. Облыстар аудандарға, қалалық аудандарға, ауылдарға, селолар мен поселкілерге бөлінеді. Ал, жергілікті өкілді органдар мәслихат деп аталады, оған депутаттарды халық сайлайды. Жергілікті әкімшілік-аймақтық бөліністердің құқықтары тең.

**Федеративтік мемлекет немесе федерация** (латын сөзі federation – одақ, бірлестік) – бұл мемлекеттік құрылымда федерация субъектілері белгілі бір саяси және заңдық жекелікке ие болып табылады. Федерация – бұл салыстырмалы түрде жекеленген мемлекеттік құрылымдардан тұратын одақтық мемлекет. Құрама мемлекет – күрделі мемлекет, ол федерацияның мүшелерін біріктіреді. Мемлекеттік органдар екіге бөлінеді: жалпы федерацияның органдары және әрбір мүшесінің жеке органдары. Федерацияның субъектілері өз ішкі істерін өздері шешеді, ал федеративтік орталық органның қолында барлық ішкі-сыртқы билік болады. Федеративтік республика халықаралық құқықтың алдында тек бір мемлекет болуға тиіс. Федерацияда конституция, астана, азаматтық, заңдар, сот және қаржы жүйесі бәрі екіге бөлінеді.

**Конфедерация** – халықаралық келісімге қол қою арқылы құрылған мемлекетаралық одақ, оның мүшелері өзінің мемлекеттік егемендіктерін сақтайды. Конфедерацияны құрудағы басты мақсат жалпы қызығушылықтарға, мүдделерге (экономикалық, саяси, әскери) қол жеткізу болып табылады. Конфедерация – белгілі бір мақсатқа жету үшін бірнеше ерікті мемлекеттердің уақытша одағы. Конфедерацияда орталық биліктің шешімдері тек конфедерация субъектінің мемлекеттік органдарына жайылады да, жеке адамдарға және ұйымдарға жайылмайды. Конфедерацияның субъектілері халықаралық қарым-қатынастардың субъектілері болып қала береді. Конфедерациялар өте әлсіз және тұрақты емес.

**3.** Мемлекеттің саяси режимі **-** мемлекетке билік жүргізудің арнайы тәсілдері болып табылады. Саяси режим демократиялық және демократиялық емес болып бөлінеді. Демократиялық режим – барлық халықтардың теңдік пен бостандыққа негізделінген идеясында мемлекеттің басқару ісіне қатысуы, биліктің халықтық болуы. Бірақ демократияның даму жолы өте ұзын, сондықтан демократиялық режимдері күшті дамыған мемлекеттер бар (Англия, Бельгия, Исландия) және демократия әдістері енді қалыптасып келе жатқан елдер (Қазақстан, Оңтүстік Корея). Демократиялық емес режим – халықтың билік жүргізу ісінен алшақтатылуы. Бұған фашистік режим, әскери режим, расистік режим, шіркеудің күшті режимі, авторитарлық режим жатады.

**4.2**  **Қазақстан Республикасындағы билік жүйесі**

Қазақстан өз дамуындағы іргелі міндеттерінің бірі ретінде қазіргі заманғы демократиялық және құқықтық мемлекетті құруды жариялады. Азаматтық қоғамды дамыту мұндай мемлекеттің ядросы болып табылады. Демократиялық мемлекет және еркін қоғам бұл ең алдымен мемлекет пен азаматтың өзара жауапкершілігі. Сондықтан да мемлекеттік басқару жүйесіне және мемлекеттік шешімдерді қабылдауға азаматтық қоғамның қатысуы маңызды болып табылады. Бұдан бөлек азаматтық қоғам институттары ең алдымен мемлекеттік биліктің қызметі мен олар қабылдап жатқан шешімдерге азаматтық бақылаудың тетігі болып табылады. «Әкімшілік реформалардың басымдығы қазір де көкейкестілігін жоғалтқан жоқ. Ең алдымен бұл - билікті орталықсыздандыру. Біздің елімізде әкімшілік реформа табысты жүзеге асырылуда. Атқарушы органдардың орталық органдары өз функцияларының көп бөлігін өңірлерге беруде. Жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту және билікті орталықсыздандыру бұл күрделі жүйелі үдеріс. Барлық жүйелі үдеріс сияқты ол жүйелі және жоспарлы негізде жасалуы тиіс».

Адам мен азаматтардың қазіргі құқықтары мен бостандықтары толық көлемде Қазақстан Республикасының Конституциясының екінші бөлімінде (10-39 баптарында) бекітілген. Оларды іске асыру, бұлжытпай орындау, бақылау Президенттің, Үкіметтің, Конституциялық Кеңестің қолында [22].

Тәуелсіздік алғаннан кейінгі жылдарда мемлекеттің барлық белгілерін құру Қазақстан мен ТМД елдерінде мемлекеттік басқару жүйесін жаңа түрін қалыптастыруды басынан бастауға тура келгенін айта кету қажет. Бюрократияландырылған, орталықтандырылған кеңес жүйесі республикалардың дербестігіне жол берілмеген басқарудың ескірген тоталитарлық нысанын қалдырды.

Дегенмен, мемлекеттік басқару жүйесінің әлемдік қолданылған стандарттарды зерттеу және бекіту, мемлекеттік қызметті қалыптастырудың халықаралық қағидаларын қолдану, азаматтық қоғамның институттары ретінде жергілікті басқару және жергілікті өзін-өзі басқару тәжірибесін дамыту арқылы жоғарыда аталған кедергілерден шығудың бірден-бір жолы болып табылды. Осылайша, өткен жылдар ішінде мемлекеттіліктің негізгі институттарының саяси-құқықтық мазмұны өзгерді. Президенттік институт мемлекеттік жүйеде негізгі орынды алды, ол ел ішіндегі жағдайға, мемлекеттік биліктің барлық үш тармағының келісіп жұмыс істеуіне, ішкі және сыртқы саясаттың қалыптасуына ықпал етеді.

Заң шығарушы билік институты да өзгерді. Бір палаталы Жоғары Кеңестен екі палаталы Парламентке ауысуы жүзеге асырылды. Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін негізгі қағидалар мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға құқылы.

Атқарушы билік Үкіметтің тікелей басшылық етуімен қызмет етеді, оларға күнделікті мемлекеттік басқару, заңдардың орындалуын ұйымдастыру, мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатының негізгі бағыттарын әзірлеу, экономикалық реформаларды жүзеге асыру жүктелген.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Вебер М.Политика как призвание и профессия //Избр. произведения. М.: Прогресс, 1990. С.665.

2. И.А. Василенко. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия.-Москва.: «Логос», 2001.

3. Гумплович. Л. Общее учение о государстве / СПб., 1910.- с.47.

4. Нерсесянц B.C. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 78.

### **Лекциялық тақырып №8.** Нарықтық экономикадағы мемлекеттік реттеудің қажеттілігі

### 1. Нарықтық экономиканы мемлекеттік реттеудің қажеттілігі

### 2. Мемлекеттің нарықтық экономикадағы қызметі

### 3. Экономикалық теңдікті қамтамасыз етудегі мемлекеттің әрекеті

### 1. Нарықтық экономиканы мемлекеттік реттеудің қажеттілігі

Жеке капиталистік өндіріс жеке капитал жинауға және өндірістік өнімді жеке иеленуге негізделген. Онда қоғамдық өндіріс пен жеке өндіріс арасында қарсылықтар қалыптасады. Оны шешу үшін капиталды жинақтауды басқаша қолданумен алмастыру қажет болады, ол бос капиталды акционерлік-капиталистік өндіріс ретінде мобилизациялау болып отыр, ал енді басқару нысаны жеке емес басқа біреудің капиталы болып табылады, ол жеке болмайды ол топтық ассоцацияланған, корпоративтік капитал болады, өндіріс өнімін жеке иелену оны тікелей ассоцацияланған акционерлердің иеленуіне ауысады. Топтақ кооперативтік формада қоғамдық иелену дамиды.

Бұл жерде иеленудегі бірінші кезекте қоғамдық өндіріс және иелену тұр. Акционерлер ұзақ уақыт бойы жеке капиталистер болады. Акционерлік-капиталистік өндіріс жеке капиталистердің мобилденуші еркін капиталына дамиды. Ол туралы біз бүгінгі күні жабық түрдегі акционерлік қоғамнан көре аламыз, олардың акциялары еркін сатылымға шықпайды, ол никті құрушылар арасында ғана сатылады. Бірінші кезеңде тұрғындар қаржысы әлі де болсын тартылмайды, себебі еркін капиталдың маңызды көзі ол жалданған жұмыскерлердің еңбекақысын ең төменге жұмыс күші бағасынан да төмендету болып табылады.

Жаңа кезеңде де жағдай өзгермейді, онда өндіріс концентрациясы монополия құруға алып келеді. Монополияның прогрессивтік рөлі айқын: егер де акционерлік қоғамда басқару нақты бір өндіріс шегінде жүзеге асырылатын болса, онда монополия әр түрлі өндірісті реттеуді жүзеге асыратын диверсификацияны дамытады. Осындай реттеудегі құрал ол қаржылық капитал болып табылады. Алайда, монополистік капиталдың артуы жалданушы жұмыскерлердің артуы арқылы жүзеге асырылады. Акцияны сатып алуға жоғары еңбекақы төленетін мамандар мен жұмысшылар тартылады (ақ жәшік деп аталады), олардың еңбекақылары олардың жұмыс күшінен жоғары тұрады. Осы санаттағы жалдамалы жұмыскерлердің жоғары еңбекақысын төлеу көзінің бірі колониядан түскен табыс болып отыр. Жалпы алғанда монополистік өндіріс жұмысшылар есебінен дамуын жалғастырып келеді және олардың экономикалық мүдделері мен қажеттіліктерін есепке алып отырған жоқ.

Осы жағдайда жаңа әлеуметтік-экономикалық қарсылықтар туындауда. Егер де бұрын қоғамдық өмірде экономикалық салада қарсылық болған болса, (онда жеке капиталистік өндірісте, қоғамдық өндіріс арасында және жеке иелену арасында қарсылық болды) оны шешу акционерлік және монополистік өндірісте шешу жолдары иеленуді қоғамдық етті. Алайда ол бір жағынан қоғамдық та болды,себебі жеке меншікті топтық иеленуге қатысумен шектелді. Экономикалық даму өндірісті қоғамдандырудағы мына кезеңдерді талап етті: жұмыскерлерді өндіріс құралдарына меншікке тарту, қоғамдық өндірісті басқару және жасалған өнімді иелену. Жалдамалы жұмыскерлердің өндірісті дамытуға қатысу жағдайы жұмыс күшін өндіруге жеткілікті болатындай еңбекақы арттыру болып табылады, ол табыстың бір бөлігін дамуға қолдануға мүмкіндік береді. Ол акция сатып алу арқылы мүмкін болады немесе банкке салым салу арқылы мүмкін болады, тұтыну болашағын қамтамасыз етеді. Осындай кардиналды жылжуды пайдалану өндіріс деңгейін арттыруға мүмкіндік берді және өнім көлемін арттыруға мүмкіндік берді.

Осының барлығы капиталистік экономиканың адамдар қажеттілігін қанағаттандыруға қарай бұрылуын қажет етті, әлеуметтік саланың дамуын жұмысшылар мен жұмысқа жарамсыздардың әлеуметтік саласын дамытуды қажет етті. Тек осылай ғана еңбек етуге қажетті сенімді стимул құруға болады ол әрі қарай экономикалық даму факторы ретінде болады.

Алайда қоғамдық дамудың кардиналды жаңа қажеттіліктері ғасырлар бойы қалыптасып отырған практикаға яғни жалдамалы жұмыскерлерді пайдалануды арттыру есебінен жүргізуге жолығып отыр, олардың еңбекақыларын төмендетуге және оларды әлеуметтік құқықтарынан айыруға әкеліп соқтырды. Осы жағдайда бірінші кезекке қоғамның экономикалық және әлеуметтік дамуындағы қарсылықтары шығып отыр ондағы негізгі қарсылық ол капиталистік өндірістің кері жағының қарсылықтары ол ішкі-экономикалық, жаңа қарсылық экономика сыртына шығып отыр және экономикалық және әлеуметтік саланы дамытудағы қоғам арасындағы қарсылық болып отыр.

Осы қарсылықтардың артуы қуатты қайта тұрақтандырушы фактор болып табылады. Алайда қоғамға жаңа қарсылықтарды тану керек болды және тұрғындардың өмір сүру негізін арттыра отырып және бірінші кезекте еңбек ақыны арттыру арқылы ұзақ жолдан жүріп өту керек. Осы жолда қоғамды жаңа өткір катаклизмдер күтіп тұрды.

Өндіріс пен қоғамды дамытудағы жаңа қажеттіліктерді прогрессивтік бизнесмендер қолданды, олар сапалы түрдегі жаңа перспективалық қадамдар жасады. Оған Генри Фордтың әрекетін мысалға ала аламыз. 1914 ж. ол корпорация кәсіпорындарында тіркелген күн сайынғы еңбекақы минимумын анықтады, ол 5 доллар көлемінде, бір мезетте жұмыс күнін 10 с 8 с, дейін кемітті, ал жұмыс аптасына 48 сағат 8 жылда"

Аталған идея мен практика капиталистік экономиканың қалыптасып қалған классикалық ережесін бұзды, кәсіпкерлер психологиясын және қоғамдық көзқарасты радикалды өзгерістерге дайындады. Алайда қоғамдық таңқалыс болуы мүмкін еді. Ғасырлар бойы капиталистік құрылыстың дамуындағы қалыптасқан ережелер өзгерді, олар негізінен еңбек етушілерді пайдалануды арттырумен байланысты болды, сонымен қатар еңбекақыны төмендетумен байланысты болды. 1929-1933 жж экономикалық дағдарыс осылай болды (\"Ұлы дағдарыс\"), ол бұзушы күш болды, ол арқылы классикалық капитализмнің канондарын сақтап қалу, оның қалған түсініктерін сындырушы ретінде оның иілуіне қатты әсер етті.

Қоғамның экономикалық және әлеуметтік дамудағы қарсылықтарын сезінуі дағдарыстың бұзушылық салдарынан ғана емес, сонымен қатар түбегейлі өзгерісті қажет етеуден де болды, ол негізінен экономиканы тұрақтандырып қоғамдық өмірді тұрақтандыру үшін қажет болды және болашақта осыған ұқсас көлемде апатты болдырмау үшін қажет болды.

Экономикалық тұрақтылықты қажет ету экономиканың негізгі субъектілеріне ие болады, олар - монополия, акционерлік қоғам, жеке капиталисттер, шағын тауар өндірушілер, жалдамалы жұмысшылар, олардың экономикалық мүдделері салыстырылады. Өндірісті сақтау мен оның қалыпты түрде қызмет етуін сақтап қалу қажеттілігі қоғамдық санаға енеді, ол жалпы мүддеге айналады және қоғамдық қажеттілікке айналады.

 Мына мәселе күн тәртібіне шығып отыр: тұрақтылық негізін не құрайды, экономикалық апатты көрсетпетін қарсылықтарды және оны шешу жолдарын анықтау.

"Ұлы дағдарыстың» басты себебін экономикалық ғылым капиталистік экономиканың өсіп келе жатқан өндірістік мүмкіндіктері мен тұрғындардың сатып алу мүмкіндіктерінің арасындағы алшақтық деп анықтады. Демек, осы қарсылықты жою өндірістік күштің артуын шектеу арқылы іздеуге болмайды. Қоғам экономикалық өмірлік басқа бір факторына шоғырланып отыр, ол тұрғындардың төлем қабілеттілігі. Капиталистік экономиканың дағдарыс жағдайынан шығуы тура осы фактормен байланыстырылады. Ол барлық басқа да қайта құрулардың негізгі бастамасы болуы керек. Ал тұрғындардың негізгі қадамдық сұранысы ол еңбекақы болды. Қоғам еңбекақыны арттыру қажеттілігін сезіне бастады, ол оның әрі қарай даму көзі болды, оның экономиканы тұрақтандырудағы басты шарты болды.

Еңбекақыны көтеру кейінгі өзгерістердің басты звеносы болды, ол сатып алушылық ептіліктерді тудырушы. Ол жалдамалы жұмыскерлердің өз еңбегінің нәтижесіне қызығушылығын арттырды, еңбек өнімділігінің артуына ықпал етті, материалды үнемдеуге қызығушылықты арттырды, өндіріс көлемін арттырды, соның арқасында өндіріс шығындары кеміді. Осы арқылы еңбекақыны арттыру өзін ақтап шықты. Осыған байланысты еңбекақыны арттыру кәсіпкерлердің қызығушылықтарына сәйкес келді.

Еңбекақыны арттырудың тағы бір салдары бірлескен сұраныс құрылымындағы өзгерістер болды. Олар тұтыну мен қызмет үлесінің артуында туындады. Бірінші бірлескен ұсыныс құрылымы өзгерді, онда өндіріс құралымен салыстырғанда тұтыну үлесі артты. Алайда өндіріс құралының өзгеруі мен тұтыну құралы арасындағы өзгеріспен шектеліп қалған жоқ тұрғындардың қаржылық табысы да тұтынуды толық қанағаттандыруға ықпал етеді. Қанағаттанған қажеттілік жаңа әрі жоғары қажеттілікті тудырады ("Қажеттіліктер иерархиясы" [А.Маслов)](https://uchebnikionline.com/medecina/menedzhment_u_galuzi_ohoroni_zdorovya_-_bayeva_ov/shkola_lyudskih_vidnosin_mpfollet_zmeyo_rozvitok_nauki_povedinki_mak-gregor_maslou.htm). Демек, табыстың артуы адамдар қажеттілігін арттыруға ықпал етеді. Сатып алушылар тұтыну құралдары сапасына талаптар қояды, оның жалпы қабылданған стандарттарға сәйкестігін, сән үлгісіне сәйкестігін талап етеді. Осыған сәйкес өндірушілер де өндіріске деген көзқарастарын өзгертеді. Олар бұрын коммерциялық шаралардан бұрын өндірісті толық жүктеумен айналысқан болса енді өндірілгенді сатып алушыларға өткізуді ойлады. Енді сатып алушының қажеттілігін толық зерттеушілер ғана ұтып кетеді яғни маркетингілік зерттеулер жүргізушілер ұтатын болды, олар сұраныс талаптарын қанағаттандырумен айналысты.

Сонымен түбегейлі өзгерістер экономиканың бастапқы қарсылықтарымен шектеліп қалған жоқ, еңбекақыны төмендету мен оны арттырумен шектеліп қалған жоқ. Ол қарсылықтың басқа да жағына қатысты болды: өндіріс адамға және оның қажеттіліктеріне көңіл аударып тұрғанда енді өндіріс көлемін арттыру оңай емес, керісінше тұтынушыны нақты қанағаттандыратын ғана тауар көлемі артады.

Мысалы еңбекақының артуы адамның қажеттілігінің артуын көрсетеді және оның өндіруші ретінде еңбек нәтижесіне қызығушылығының артуын көрсетеді, ол қажеттілікті қанағаттандыруға мүдделі ол өндіруші ретіндегі адамның психологиясын өзгертеді және оны тұтынушы ретіндегі қажеттілігін қарастырады. Сонымен, қарсыластықтың екі жағы да бір бағытта адам маңайында «шоғырланады». Оның нәтижесі жұмысшы күшінің қалыпты өндірістілігін қалыптастыру болып табылады, оны қанағаттандырудағы қаржы арттыруды және артып келе жатқан қаржы сұранысын қанағаттандыруды көрсетеді, жалдамалы жұмыскерлердің табысы еңбекақымен шектеліп қалмайды, сонымен қатар оған дивидендтер мен пайыздар және т.б. кіреді. Еңбек күшін өндіру туралы ғана айтып отырған жоқпыз, сонымен қатар жалпы қоғамның қанағаттануы тұрғындардың барлық мүшелерінің жұмысшылардың, сонымен қатар жұмыссыздардың да қанағаттануы туралы айтып отырмыз. Тұрғындарды әлеуметтік қамтамасыз ету жүйесі ақырындап қалыптасып отыр.

Еңбекақының арту қарқыны қоғамдағы тұрақтылыққа алып келеді. Еңбек етушілер мен кәсіпкерлер арасындағы экономикалық мүдденің антагонизмі айырмашылықтары жойылады, олардың жалпы экономикалық мүддесі тұрақты қоғамдық жағдайды дамыту оны сақтап қалу болып табылады.

Сонымен капиталистік экономикада жаңа қоғамдық қызмет қалыптасып отыр. Ол экономика мен әлеуметтік саланы реттеп тұрғындардың еңбек ақысын арттыру арқылы тұрақтылықты қамтамасыз етті. Осы жаңа қоғамдық қажеттілік автоматты түрде жүзеге аса алмайды. Қоғамның осы қажеттілікті сезінуі ол нақты болуы үшін әлі де болса жеткіліксіз. Қоғамдық сананың деңгейі ол жылдамдатушы фактор немесе туындап келе жатқан қажеттілікті кешеуілдетуші фактор болып табылады.

Капиталистік экономиканың реттеушісі ұзақ уақыт бойы нарық болғаны белгілі. Алайда ол жаңа қоғамдық қажеттілікті жүзеге асыруға епті. Оның механизмі еңбекақыны арттыруға қамтамасыз етуге мүмкіндігі бар, сонымен қатар керісінше оны төмендетуге де «жұмыс істейді». Себебі [соғыстан кейінгі жылдары (1945-1955 жж)](https://uchebnikionline.com/istoria/istoriya_ukrayini_-_koval_m_v/povoyenniy_period_1945-1955.htm) жұмыссыздық созылмалы сипатта болды. Тауар көбейген кезде «жұмысшы күш» сұраныстан артып еңбекақы еріксіз төмендейді.

Жаңа қоғамдық қажеттілікті жүзеге асыру оны саналы түрде реттеуді көрсетеді. Оған дейін ұлттық экономика нарықпен реттелген болатын, яғни ол оқыстан реттеліп отырған болатын. Енді реттеу экономикалық саланың сыртына шығып кетті, сонымен қатар ол әлеуметтік өмірді де қамтып отыр. Осы салалардың қалыпты өзара әрекеттестігі нақты бір әлеуметтік-экономикалық саясат мазмұнын көрсетеді. Ол мына қажеттіліктерге жауап береді:

- саяси ғана емес, сонымен қатар басқа да субъектілермен өзара әрекеттесетін экономикалық субъект болу;

- оның қызметі аумақтық немесе салалық деңгеймен шектеліп қана қалмауы керек, ол ұлттық өндіріс пен нарықты да қамту керек;

- экономикалық қатынастарды реттеуде нақты бір тәжірибесі болуы керек ол ұлттық көлемде болуы керек;

- қоғамдық қатынастарды реттеуде ұлттық көлемде тәжірибесі болуы керек

Елеулі деген экономикалық субъектілердің бірі де - монополия, акционерлік қоғам және жеке шағын тауар өндірушілер және жалдамалы жұмысшылар да осы талаптарды қанағаттандырған жоқ. Жаңа экономикалық субъект қалыптасу керек болатын, ол мүлдем жаға бола алмады, ол осы уақыт аралығында қоғамдық қатынастарды реттеуде жеткілікті тәжірибе жинақтау керек болатын, ол экономикалық деңгейде ұлттық көлемде болуы керек болатын. Ондай субъект қоғамдық институттар жүйесінде болған еді. Ол мемлекет болатын.

 Нақты бір жағдайда мемлекет жаңа экономикалық субъектінің қоғамдық қажеттіліктеріне жауап бере алатын. Мемлекеттің қызметі ұлттық деңгейде жүзеге асырылды. Экономикалық мәселелер мемлекет үшін жаңалық емес ол үнемі болатын бірінші кезекте салық салу арқылы және жиналған салықты жұмсау арқылы, екіншіден сыртқы экономикалық қызметті реттеу арқылы көрінетін. Мемлекет ұлттық деңгейде де реттеу жұмыстарын жүргізуде, сонымен қатар басқа да қоғамдық қатынастарды реттеуде де тәжірибесі болды, бірінші кезекте ол саяси түрдегі реттеулер болды.

Экономикалық субъектіге айналған мемлекет басқа да экономикалық субъектілерден айырмашылығы болды. Соңғының өзіндік жеке экономикалық мүддесі болды және оны бәсекелестік күресте ізіне түсті. Бірімен бірі қарсылықта болатын жеке мүдделер, сондай-ақ экономикалық қатынастарға түсетін жалпы мүдде де қарсы болды, ол қарсылықтар біріне бірі қажет ол қарама-қарсы тараптардың болуын қажет етті. Экономикалық субъектілер ұзақ уақыт бойы өз мүдделерін сезінбеді немесе оған қарсы тұрды жалпы мүддені қолдады.

Қуатты экономикалық қақтығыстар жеке экономикалық мүддесі барларды жалпы экономикалық мүддеге зәру екенін сездіргенде ғана және мемлекетке экономикалық қызмет бергенде, яғни оған әрбір жеке экономикалық мүддені жүзеге асыруды қамтамасыз етуге мәжбүрлегенде ғана (басқаға зиян келтірмей) жеке экономикалық мүдделер арасында теңдікті қолдауға қол жеткізілді.

Сонымен, мемлекет экономикалық субъект ретінде жалпы мүддені қорғаушы болып табылады және оны жүзеге асырады ал басқа экономикалық субъектілер жеке экономикалық мүддені көрсетушілер болып табылады.

Мемлекеттің экономикалық субъектісі ретіндегі басқа бір мүддесі ол алдыңғыдан шығады, ол басқа да экономикалық субъектілер өндірістің қандайда бір факторының жеке меншік иесі болып табылатынынан шығады және қызмет мақсаттарын табыс алу деп санайды. Мемлекеттің экономикалық субъекті ретіндегі басты міндеті жеке меншіктен табыс алу емес, керісінше басқа да экономикалық субъектілердің қатынастарын реттеу болып табылады. Осы реттеу ол мемлекеттің экономикалық қызметін көрсетеді. Осы қызметті орындау үшін мемлекет өзі ғана меншік иесі болуы міндетті емес. Сонымен қатар мемлекетте жеке меншік болмағанда ол экономикалық және әлеуметтік реттеу барысында сенімді, еркін және әділ реттеуге мүмкіндік алады. Ол туралы АҚШ оң тәжірибе мысал бола алады онда мемлекеттік меншік неғұрлым көп дамыған. Батыс еуропа елдеріндегі мемлекеттік меншіктің көп дамуының өзіндік себептері бар: ол кейінгі жылдардағы американдық монополияның шабуылына қарсы тұру, сонымен қатар тұрғындардың әлеуметтік талаптары. Осы елдердегі әлеуметтік меншік мемлекеттік реттеудегі қосымша көмекші құрал болып табылады.

Сонымен мынандай қорытынды жасауға болады. Өз қызметінде меншікке сүйенетін басқа да экономикалық субъектілерге қарағанда мемлекет өзінің құқықтарын барлық экономикалық субъектілерден шеттетеді.

Экономиканы мемлекеттік реттеу қажеттігін теориялық түрде негіздеген Дж Кейнс болды. Егер де буржуазиялық саяси экономия ол бәсекелестіктің және кәсіпкерліктің еркіндігі болса, ал Кейнс жаңа қоғамдық қажеттілікті анықтады. Ол мемлекеттің қызметіндегі капиталды тұрақтандыру үшін, жұмыспен қамтуды арттырудың негізгі факторы еңбекақыны төмендету деп санаған классикалық буржуазиялық саяси экономикаға қарағанда толық жұмыспен қамту қажеттігін негіздеді, Кейнс қаржылық еңбек ақыны сақтау қажеттілігін толығымен дәлелдеді. Кейнстің ойынша жұмыспен қамту деңгейін арттырудың негізгі факторы инвестицияны арттыру деп санады және ол инвестицияны реттеу құралдарын атады:

1. Мемлекеттің қаржылық-кредиттік саясаты: Кейнс ұзақ мерзімдік төмен пайызды мемлекеттік қолдауды қолдады және мемлекеттің осы саладағы басқа да шараларын қолдады;

2. Мемлекеттің бюджеттік саясаты, яғни мемлекеттің бюджет пен инвестициядан алатын шығындарын арттыру.

Сонымен, мемлекет бірнеше экономикалық қызметтерді атқарады. Бірінші кезекте ол экономиканың пропорционалды дамуын қолдайды, сол арқылы дағдарысқа қарсы реттеуді жүзеге асырады. Табысты қайта бөлу механизмі арқылы мемлекет жұмысқа жарамсыздарға және уақытша жұмыс істемейтіндерге қолдау көрсетеді, яғни әлеуметтік реттеуді жүзеге асырады. Сонымен бірнеше шаралар арқылы бірінші кезекте экономикалық өмірді құқықтық реттеу арқылы экономиканың тиімділігін арттырады демек, тұрақтылықты, әділдікті, тиімділікті қамтамасыз етеді.

Украина экономикасындағы экономиканы реттеудегі маңызды фактор ол тотальдық мемлекеттік меншік экономикасынан өндіріс құралына өту болып табылады. Осы жағдайда мемлекеттік кәсіпорындар ұзақ уақыт бойы сақталып қалады және мемлекеттің Қазақстандағыэкономикалық процестерге әсер етуі де сақталып қалады.

Қазіргі уақытта тұрғындар мен кәсіпкерлерде нарықтық мәдениет, нарықтық көзқарас, психология өркениетті  [бизнес этикасы](https://uchebnikionline.com/etika_estetika/etika_-_toftul_mg/etika_biznesu.htm), кәсіпкерлердің әлеуметтік жауапкершіліктері енді ғана қалыптасып келеді. Дамыған елдерде ол факторлар адамдардың экономикалық қатынастарын реттеу маңызды мәнге ие. Аталған факторлар жүйесі болмағанда экономикалық қатынастарды реттеу мемлекеттік заң шығару, атқарушылық және сот органдарына жүктеледі.

Сонымен, нарықтық экономиканы әлеуметтік бағыттау негізді болмақ. Онда мемлекет принципиальды жаңа модельге ие болады.

Әр уақытты мемлекеттің елдегі шаруашылықтық өмірдегі экономикалық рөлі өзгерді. Нарықтық экономикада мемлекеттің рөлі әр түрлі: мемлекет экономикалық процессте бәсекелестік жағдайын туғызады, ол өнімді сатып алушы ретінде болады, ол қаржылық шығын шығаратын субъект ретінде болады нарықтық механизмнен бас тарту себептерін жояды.

Бәсекелестік жағдайын тудыру көптеген тауар мен қызмет өндіруші жүздеген кәсіпорындар қаржының, құнды қағаздардың, ақпараттың, білімнің қозғалысымен толықтырылады, ол тек қана тиісті сәйкес келетін заң болғанда тиісті нормативтік құжаттар мен құралдар болғанда ғана мүмкін болады. Адам Смит айтқандай "нарықтың көрінбейтін қолы» тек «заңның қатал қолы» көрініп тұрғанда ғана жақсы қызмет етеді.

 Осыдан келіп мемлекет нарықтық экономиканың заңды институционалдық негіздерін құрады:

- жеке меншік құқытарын қорғау (ҚР Конституциясының 41);

- монопольияға қарсы заңнама ( ҚР Конституциясының 42);

- тұрғындарды әлеуметтік қорғау ( ҚР Конституциясының 46);

-сатып алушыларды қорғау ( ҚР Конституциясының 42)

Осы заңдық институционалдық негіздерге сәйкес мемлекет заңдар шығарады, оны бұзу нарықтық баға құруды ауытқуын тудырады және нарық заңдарының әрекетін бұзуды тудырады.

Өнімді сатып алушы ретінде мемлекет атынан үкімет сөйлейді, ол қару сатып алады, пошта, көлік қызметтерін және т.б. сатып алады.

 Субъект ретінде қаржылық шығын шығарады, мемлекет табысты қайта бөлу барысында агент ретінде болады. Ондай шығындар трансферттік деп аталады және әлеуметтік қамтамасыз ету болып табылады (велфер). Трансферлік төлемдер ІЖӨ ештеме қоспайды. Олар табысты қоғам арасында қажет етушілерге бөлудегі үкіметтік рөлін көрсетеді.

Нарықтық механизмнен бас тарту себептерін жою үкіметтің нарықтық бәсекелестікті айналып өту арқылы оны реттеу арқылы араласуы арқылы қол жеткізіледі. Ондай араласу реттеу деп аталады.

Нарықтық механизмдегі ауытқулардың басты себебін мына төрт топқа біріктіруге болады: сыртқы экономикалық тиімділіктер, қоғамдық игіліктер; [бөлінбеушілік фактісі](https://uchebnikionline.com/menedgment/organizatsiya_biznesu_-_skibitskiy_om/fakti_nepodilnosti.htm); монополизм.

Сыртқы экономикалық тиімділіктер - ол өндіріске қатысушылар үшін сыртқы болып табылатын шығындар, олар тауар үшін төленген қаржы. Оны мына мысал арқылы түсіндіруге болады. Кәсіпорын металл өндіріп өзенге өндірістік қалдықты төгеді, ауаға өндірістік улы бу шығарады. Нәтижесінде экологиялық орта ластанады, ол тұрғындардың ауруларын тудырады. Металл бағасын анықтау барысында шикізат шығыны, төлемдер, амортизациялық төлемдер, электроэнергиясын төлеу, су төлемдері есепке алынады, олар өндіріс үшін ішкі төлемдер болып табылады. Егер де осы кәсіпорынға қатысты еш шара қолданылмайтын болса, ол ауаны және суды ластауын жалғастыра береді. Оның алдын алу үшін мемлекет ластау шектері көрсетілген арнайы заң шығарады. Ол заңның бірнеше варианттары болады: ауа мен суды улауға толығымен тыйым салу, қоршаған ортаны ластау үшін салынатын айыппұлды анықтау. Ол қоршаған ортаның ластануына жол бермейді.

Қоғамдық игілікті қоғамның барлық мүшелері пайдаланады. Оған қорғаныс, қоғамдық тәртіпті сақтау, мемлекеттік басқару, энергетикалық жүйе және т.б. жатады. Оны барлық қоғам мүшелері пайдаланады, оған адам қаржы төлесе де төлемесе де пайдаланады. Қоғамдағы игіліктер табысты немесе шығынды болады. Себебі қоғамдық тәртіпті қорғау жеке нарықтық бастамадан жүзеге асырылуын елестету қиын. Сонымен, қоғамдық қажеттілікті жүзеге асыру үшін үкімет барлық тұрғындарды қамтиды.

#### Бөлінбеушілік фактісі

Нарықтық экономика мен әлеуметтік жағдайда нақты бір салаларда бәсекелестік болуы мақсатты емес. Ол өндіріс көлемін таңдау еркіндігін көрсетеді (кәсіпорын көлемін). Егер де қоғамдағы қуатты экономикалық тұрғыдан минимумға жеткізетін болсақ, онда бөлінбеушілік фактісі туындайды. Мысалы, электростанциялар мен желілер, электр беретін құрылғылар осы тауарға деген нарықтық сұранысты минимальды көлемде қанағаттандырады. Басқаша айтқанда егер де экономикалық мақсаттылық нақты бір тауарға деген сұранысты бір кәсіпорын қанағаттандыратын болса онда «табиғи монополия» туындайды.

Кейбір адамдар идеяға меншіктік сақтап қалатын жағдайлар да кездеседі, немесе табиғи монополия болады. Бір жағынан өндіріс көлемін кеміту мүмкін болса сапаны төмендетіп бағаны арттыру мүмкін болады, ал екінші жағынан өнім бәсекелестік нарықтық экономикаға шыққанда ұтылады. Ондай жағдайда осындай кәсіпорындарға субсидия беріледі; ол шығыны бар қызметтердің орнын толтыру.

Ол «табиғи монополия» тарапынан қасақаналық жасаудың алдын алу үшін мемлекет тарапынан араласу жұмыстары жүргізіледі, атап айтқанда:

- тиісті бір жеке кәсіпорындарды мемлекеттік бақылау (ол бағаға, табысқа, сапа мен жеткізу жағдайына қатысты);

- ұлттандыру (мемлекет иелігіне алу) яғни кәсіпорынды мемлекеттік ету.

Монополизм нарықты бұрмалайды, ол өндіріс көлемін қолдан кеміту арқылы бағаның өсуін тудырады. Осыған байланысты үкіметтің араласуы қажет болады ол монополия әсерін төмендету үшін қажет.

Көріп отырғандай себептері еркін баға құруға кедергі, нарыққа және бәсекелестікке кедергі қазіргі заманғы дамыған экономиканың ажырағысыз бөлігі ол мемлекеттің араласуымен жойылады, нарықты мемлекет реттейді. Ол нарықтық қатынастарды нақтылаушы құқықтық актілер көмегімен, мемлекеттік сектордың қаржылық дамуы арқылы, келісімшарт қатынастарын кең қолдану арқылы, мемлекеттік секторды, ғылым мен мәдениетті, білім беруді қаржыландыруды дамыту арқылы, тұрғындарды салықтық, кредиттік, банктік жүйелер арқылы әлеуметтік қорғау арқылы, осы мақсаттарға жету үшін баға құру арқылы нақты мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық саясат арқылы қол жеткізіледі.

 Сонымен нақты әрекет етіп отырған экономикалық жүйелер нарықтық принциптері бар жүйе болып табылады, олар нарықтық нақты бір заңдарына негізделген (сұраныс пен ұсыныс, бәсекелестік және т.б.) және мемлекеттік реттеу механизмдеріне негізделген. Осы бастамаларды санмен анықтау өте қиын, алайда оған тырысқандар бар. Мысалы, К.Макконнелл және С.Брю АҚШ ұлттық өнімінің 4/5 бөлігін нарықтық экономика қамтамасыз етіп отыр деп санайды, ал қалған өнімді үкімет атынан қамтамасыз етіп отыр деп санайды. Кәсіпорынды қаржыландырудан басқа үкімет бірнеше әлеуметтік сақтандыру бағдарламаларын жүзеге асырады, оның негізгі мақсаты экономиканың жеке секторындағы табысты қайта бөлу болып табылады. Статистика көрсетіп отырғандай салық және үкіметтік шығынның жалпы көлемі (тауар мен қызметті сатып алу, әлеуметтік бағдарламалар бағасы) ұлттық өнімнің көп бөлігін құрап отыр. Оған реттеуші шараларды қосу керек, олар қоршаған ортаны қорғауға бағытталған, жұмысшылардың өмірі мен денсаулығын еңбегін қорғауға бағытталған, бос жұмыс орынына тең түрде қол жеткізуді қамтамасыз етуге бағытталған, экономикалық салада жүзеге асырылатын бағаны құруды бақылауға бағытталған.

### 3. Экономикалық теңдікті қамтамасыз етудегі мемлекеттің қызметі.

Қоғамда әлеуметтік-экономикалық теңдікті қамтамасыз ету үшін мемлекет бірнеше әдістер қабылдайды. Оның ішінде үш негізгісін бөліп қарастыруға болады. Бірінші әдістің негізі сол, онда дамуды мемлекеттік реттеу, екіншісі қоғамның шығын саясатын жүзеге асыру барысындағы экономикалық және әлеуметтік дамуын реттеу, үшінші әдіс мемлекеттің «ойын тәртібін» анықтауы болып табылады. Ол экономикалық және әлеуметтік процесті реттеудегі құқықтық реттеу.

Экономиканы мемлекеттік реттеудегі бірінші әдіс ол мемлекет пен қоғам арасындағы қатынастардың күрделі жүйесі және оны сипаттау үшін мына мәселелерді анықтап алу қажет:

- салық сала мақсаттары қандай?

- салықты кім төлеуі керек?

- салық кімге және қандай мекемеге қай тәртіппен төленеді?

- салық төлемегені үшін салынатын айыппұл қандай?

Әрине осы сұраққа жауап беру ел бойынша жалпы түрде бола алмайды. Әр әрекетке жеке салық салынады ол әлеуметтік-экономикалық жағдайды көрсетеді, осыған байланысты мемлекетің жаңа заң жүйесін жасауда бастаған украиналық заң шығарушылар алдында қандай күрделі мәселе тұрғанын көруге болады. Алайда олардың жұмыс нәтижесімен таныспас бұрын біз экономикалық түрде дамыған елдердің берген кейбір жауаптармен танысуымыз керек.

Демек, салық салу мақсаттары туралы. Оның негізгі мақсаты мемлекеттік шығынды жүзеге асыру үшін мемлекеттік бюджет табысын құру болып табылады.

Мемлекеттік реттеу өзара салық салудан басталады. Ол мемлекеттің экономикалық әрекетке әсер етудегі негізгі құралы болып табылады. Экономикалық әрекеттің қолаушы салықтарды қалай айыруға болады және басқа әрекеттерді шектеуші және кейбір әрекеттерге тыйым салушы салықтарды қалай айыруға болады. Сонымен қатар көлемі жағынан оптималды болатын табыс салығы жеке тұтынуды шектеу арқылы өндірістің артуын тудырады.

Салық салу принциптері, яғни салық салу нысаны қандай? Салық салынатын мүлік қандай (мысалы, жылжымайтын мүлік). Осылардың барлығы тікелей салық салуға жатады.

Салықтың екінші түрін тұрғындар төлейді, ол игілікке пропорционалды, ол мемлекеттің әрекетінен алынады, яғни азаматтар тиімділігі тұрғысынан салық салынады. Мысалы, жергілікті жолдардың жақсы сапалы жағдайына бірінші кезекте автомобиль жүргізушілері мүдделі болады. Олар салық төлейді, ол салық жолды пайдалану шығындарына жұмсалады.

Сонымен қатар нақты бір тауар мен қызметті сатып алушылар төлейтін салық түрлері бар. Олар акциз деп аталады немесе акциздік жинақтар, олар алкоголь, темекі өнімдерін сатып алу барысында салынатын салықтар.

Табыс пен мүлікке салынатын тікелей салыққа қарағанда, сатып алушылардың пропорционалдық игіліктер салығы және акциздік салықтар сату салығын көрсетеді және олар жанама салық болып табылады.

Салық салу мақсатынан салық салуға міндетті субъектілер анықталады. Олар кәсіпорындар, жұмысшылар, сатып алушылар.

"Қанша төлеу» мәселесіне келетін болсақ бай тұрғындар салық төлеу барысында табыстарының жартысынан айырылады, ал кедей тұрғындар керісінше табысынан айырылмайды.

Салық салу жүйесі арқылы мемлекет нақты бір деңгейде өндірістік қызметті реттейді, өндірушілердің таза табысы көлемін реттейді, сонымен қатар мемлекеттік басқару құрылымындағы жеке табысын реттейді. Қазақстан экономикалық және әлеуметтік реттеуде енді ғана тәжірибе жинақтап келеді. Салық салу жүйесі құрылу үстінде.

Барлық бюджеттік шығындарды топтар ойынына бөлуге болады. Біріншісі қорғаныс және шетел істері шығындарымен байланысты, екіншісі экономиканы реттеумен байланысты, ал үшіншісі әлеуметтік реттеумен байланысты. Қорғаныс шығындары және т.б. шетел істері мемлекет үшін дәстүрлі шығындар, оны осы шығын топтарын біз қарастырмаймыз.

Шығынның екінші тобы экономиканы реттеуге қызмет етеді. Мемлекет экономикалық субъект ретінде өзінің экономикалық саясатын жүргізеді, оған бірнеше міндеттер мен оны шешу механизмдері кіреді.

[Қаржылық саясаттың негізі](https://uchebnikionline.com/finansu/finansi_-_londar_sl/sutnist_finansiv.htm)  бюджеттік қаржыны мемлекет анықтаған мақсаттарға жұмсау болып табылады. Оған бірінші кезекте жалпы экономикалық, жалпы ұлттық сипаттағы мақсаттар жатады. Ол материалдық өндірістегі қазіргі заманға сай саланы құру және оны дамыту болып саналады. Осы міндеттерді жүзеге асыру өндірісі диверсификацияланған жекелеген ірі корпорацияларға қолжетімсіз.

Мемлекет қаржыландыратын мақсаттар әдетте кешенді сипатта және бірлескен экономикалық және әлеуметтік мәселелерді шешуді көрсетеді. Ол үшін әдетте бірнеше жылға есептелген мемлекеттік бағдарламалар қабылданады.

Қаржыландыру механизмінде маңызды орынды қаржыны тегін бөлу маңызды орынға ие, олар субсидиялар. Ол бірінші кезекте қаржылық түрдегі көмек, оны мемлекет бюджеттік қаржы есебінен жергілікті кәсіпорындарға бөледі. Мысалы ол мемлекеттің ауыл шаруашылық бағаларын реттеу үшін бөлетін субсидиялары. Субсидиялар басқа да салалардағы жеке кәсіпкерлерді қолдау үшін бөлінеді.

Кредиттік саясат мақсаты кредитті және қаржылық айналысты реттеу. Ол міндет әдетте Ұлттық банк арқылы шешіледі. Кредитік саясатты жүзеге асырудың басты құралы мыналар болып табылады:

#### 1 Ашық нарықтағы операциялар

Мемлекеттік облигацияларды сату және сатып алу. Осы қадамның салдары төменде берілген:

- мемлекеттік облигацияларды сату

- банктардың резервтерін кеміту

- қаржы мен кредит ұсыныстарын кеміту

- ақшаның қымбаттауы, проценттік ставканы арттыру

- инвестицияны кеміту

- өндіріс көлемін, жұмыспен қамту көлемін, табыс көлемін, бірлескен сұраныс көлемін қысқарту.

Егер де банк резервін арттыру мақсатты деп саналған болса онда үкімет нарықтан мемлекеттік облигацияларды векселдер мен басқа да құнды қағаздарды сатып алады. Ақша банктерге түседі және резервті толықтырады және оның тиісті салдары болады;

#### 2 Пайыздық мөлшерлеменің өзгеруі

Ұлттық банк қарапайым банктарға қарыз береді және олардан пайыз алады, оны есептік мөлшерлеме деп атайды. Егер де ол өсетін болса, онда банктардың резерві қысқарады.

Мемлекеттің инвестициялық саясаты қаржылық және кредиттік саясатпен тығыз ұштасып жататыны алдында да көрсетілген болатын, ол механизмдер арқылы жүзеге асырылады. Алайда инвестициялық саясаттың жеке механизмі де бар ол амортизациямен байланысты.

Басқа да шығындар мен өндіріске қарағанда материалдық және еңбекақы көлеміне қарағанда ол нарықпен реттеледі, еңбек құралы шығындарын әдетте мемлекет реттейді. Сонымен, мемлекет ғылыми-техникалық прогресс қарқынына әсер етеді. Сонымен қатар ол таза табысты жасырып қалуға кедергі болады, оны амортизациялық төлемдерге жатқызады. Ғылым мен техниканың дамуын жеделдету үшін өндірісті жаңарту керек, мемлекет амортизациялық төлем мөлшерлемесін арттырады, сол арқылы өндірісті модернизациялай отырып негізгі капиталдың бағасының қайтып келуін жылдамдатады. Осы даму құралының мәні туралы амортизацияны реформалау АҚШ басты шараларының бірі болды. Сол уақытта өндірістік машиналар мен құралдардың амортизация мерзімі 12,7-ден 5, өндірістік ғимараттар 37-ден 15 жыл болды. Жалпы алғанда амортизация мерзімі 40 пайызға жылдамдады.

Қаржы саясаты бірінші кезекте айналыстағы қағаз ақшаны реттеу арқылы жүзеге асырылады. Екінші дүние жүзілік соғысқа дейін яғни нарық аяқ астынан құлдырап қалғанда алтын ақша да  [аяқ астынан қолданып отырды.](https://uchebnikionline.com/finansu/groshi_ta_kredit_-_alyeksyeyev_iv/zakon_kilkosti_groshey_neobhidnih_dlya_obigu.htm) Алайда соңғы мерзімде алтын нақты айналыстан жоғалып кетті, нарықта қағаз ақша бедел ала бастады. Алтын ақшаға қарағанда қағаз ақшаны шығарудағы монополиялық құқық мемлекетке тиесілі болды. Демек, оның негізгі қызметі ол қағаз ақшаның нақты айналыс қажеттілігіне сәйкестігін бақылау болды. Алайды, оның көлемі қажеттіліктен артып кетті, сол арқылы инфляция тудырды. Объективтік күш мемлекетке қажетінен де көп ақша шығаруға мәжбүрледі?

 Мемлекет сала аралық пропорцияларды реттеу арқылы барлық ауыл шаруашылығын дамытатын салаларды қолдайды. Ол үшін айналысқа қосымша қаржы сомасын шығарады, ол негізгі салаларға бағытталады. Бағаның өсуі нәтижесінде екінші кезектегі салалар нақты қаржы жинақтау мүмкіндіктері болмайды. Осы салалардағы өндіріс қысқарады, ал басымдықты өндірістерде өндіріс артады. Сонымен инфляциялық механизм салалар арасында және кәсіпкерліктер арасында қаржыны қайта бөледі. Сол арқылы жалпы экономиканың тиімділігін арттырады.

Осындай механизм мемлекеттің экономикалық күші үлкен болғанда ғана мүмкін болады. Ал дамыған елдерде осындай жағдай жоқ. Біз сала аралық пропорцияны реттеу механизмін қарастырдық оны қазіргі заман жағдайында жүзеге асыру мемлекетке ғана тәуелді емес. Ол процестер мемлекет қаржы эмиссиясына монополия болса да болады.

Бюджеттік шығындардың үшінші тобы әлеуметтік реттеумен байланысты оның мүмкіндіктері арқылы жеке түрде қарастырылатын болады. Ал енді мемлекеттік қызметтің үшінші әдісін сараптаймыз, ол құқықтық реттеу.

Құқықтық реттеу негізі ол мынада мемлекет экономикалық қызметтің құқықтық негіздерін құрады яғни «экономикалық ойын ережелерін» анықтайды, оған фирмалар, тұтынушылар және мемлекеттің өзі қатысады. Құқықтық негіздер тек экономикамен ғана шектеліп қалмайды. Сонымен қатар олар құқықтар мен меншік иесі формаларын анықтайды, кәсіпорын қызметінің әлеуметтік-экономикалық жағдайын, әкімшілік пен кәсіподақтың өзара қатынастарын анықтайды.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.

2. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905. С. 508.

3. Зверев А.Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу //Советское го­сударство и право. 1992. № 1. С. 90—91.

4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1993. С. 66—67.

**№9 лекция тақырыбы. Әлеуметтік жүйе мемлекеттік реттеу нысаны ретінде**

1. Адам әлеуметтік жүйенің негізгі элементі ретінде

2. Азаматтарды біріктірудің ұйымдастырушылық-құқықтық формалары

3. Тұрғындарды аумақтық принциптері бойынша бөлу

4. Тұрғындарды өндірістік принцип бойынша бөлу

5. мемлекеттік басқарудағы салалық және қызметтік бастамалары

6. мемлекеттік басқарудағы субъекті мен объектінің өзара байланыстары

7. мемлекеттік басқару жүйесіндегі «Сыртқы орта»

1. **Адам әлеуметтік жүйенің негізгі элементі ретінде**

 Адам әр түрлі жеке қасиеттерімен мемлекеттік әсер етудегі тікелей объект ретінде болады. Онда да мақсат жаңа адамдар ұрпағын тәрбиелеу болып табылады, олар «өз ұрпақтарының жауапты әрі энергияға толы өкілдері болады, олар жоғары білімді олардың денсаулықтары жақсы. Олар қазіргі заманғы нарық жағдайында жұмыс істеуге дайын, сонымен қатар олар өз ата-бабаларының дәстүрін сақтайды. Олар қазақ тілін, орыс және ағылшын тілін жетік біледі. Олар бейбіт, алдыңғы қатарлы дамыған әлемге танымал елдің отансүйгіш өкілдері болады».

Жеке тұлға басқарудағы тұтас, жүйелік объект ол адам қасиеттерінің биологиялық, әлеуметтік және рухани бірлігі. Осыған байланысты басқару әсерінің тікелей құралы ол азаматтардың әрекеті болады, ол сыртқы бақылауға түседі және реттеледі, яғни ол адамдардың ерікті түрдегі (саналы) әрекеттері3. Басқа әрекеттер (инстинтивті және т.б.) басқарушылық әсер ету аясынан шығып кетеді. Алайда ол мемлекет санаға, адам әрекетіне әсер ету барысында адамның биологиялық табиғатын естен шығарады деген сөз емес. Еңбекті қорғау мысалы арқылы органикалық байланысты көруге болады және адам дамуындағы әлеуметтік және биологиялық факторлардың байланысын көруге болады. Ол жұмысшылардың жұмысқа қабылдану барысындағы еңбекті қорғау құқықтарына кепілдік беруді анықтау арқылы көрінеді, сонымен қатар жұмыс істеу барысындағы құқықтарына кепілдікті көрсетеді (денсаулықтарына теріс көрсетулері бар адамдары жұмысқа қабылдауға тыйым салынған; зиянды жұмысқа қабылданатын тұлғаларды міндетті медициналық қарау; жасөспірімдерді, мүгедектер мен әйелдерді және т.б. жұмысқа қабылдау барысындағы кепілдіктер мен жеңілдіктер).

Азаматтарға мемлекеттік реттеу объектісі ретінде және субъектісі ретінде құқық нысандарының жалпы санаттары қолданылады: жас ерекшелігі, еріктілік, әлеуметтік. Аталған жағдайда адамның нақты мүмкіндігі туралы айтып отырмыз.

Еріктілік санаты адам қоғамдық-пайдалық қызметтегі мүмкіндігінің еріктілік жағдайымен байланысты. Азаматтың рухани аурулары және еріктілік мүмкіндіктері оның заңды міндеттерін орындауға қарсы (статусты және арнайы) оның мінезін қадағалауға қарсы болады. Сот арқылы рухани ауру немесе ессіз деп немесе әрекет етуге қабілетсіз деп танылған тұлға құқық субъектісі бола алмайды. Аталған критерий Конституцияда бекітілген. Атап айтқанда ол сайлауға және сайлануға құқығы жоқ, сонымен қатар азаматтардың республикалық референдумына қатыса алмайды.

Әлеуметтік критерий барлық азаматтарды тең құқық субъектісі ретінде танумен байланысты. Тегіне, әлеуметтік, лауазымдық және мүліктік жағдайына, жынысына, нәсіліне, ұлтына, тіліне, дінге көзқарасына, нанымына, тұрғылықты жеріне байланысты немесе кез келген өзге жағдаяттар бойынша ешкімді ешқандай кемсітуге болмайды.

Мемлекет тарапынан реттеу әсеріне ұшырайтын объекті шетел азаматтары да бола алады, сонымен қатар азаматтығы жоқ азаматтар да бола алады. Конституцияда, заңдарда және халықаралық шарттарда өзгеше көзделмесе, шетелдіктер мен азаматтығы жоқ адамдар Республикада азаматтар үшін белгіленген құқықтар мен бостандықтарды пайдаланады, сондай-ақ міндеттер атқарады.

Адамның және азаматтың өз құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асыруы басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын бұзбауға, конституциялық құрылыс пен қоғамдық имандылыққа нұқсан келтірмеуге тиіс.

Қазақстан Республикасының азаматы болып табылмайтын тұлғалар өзінің шығу тегін дәлелдей алмаған тұлғалар азаматтығы жоқ азаматтар болып саналады. Контракты бойынша жұмысқа шетел азаматтарын тарту тәжірибесі бірлескен кәсіпорын ашу барысында шетел инвестициясын Қазақстан экономикасына тарту барысында және басқа да жағдайларда мүмкін болады. Олар басқа елде жұмыс істеуші азаматтар, олар республика аумағында уақытша тұрып жатқан елшіліктегі және миссия жүргізуші тұлғалар болуы мүмкін.

Шетелдіктер және азаматтығы жоқ тұлғалар республикада құқықтар мен міндеттерді және еркіндікті пайдаланады, сонымен қатар республика азаматтарына анықталған жауапкершіліктерді пайдаланады, егер басқасы Қазақстан Республикасының заңнамасы мен Конституциясында және халықаралық келісімдерде қарастырылмаған болса.

1. **Азаматтарды біріктірудегі ұйымдастырушылық—құқықтық формалар**

Адамның әлеуметтік негізі сипаты мен жұмыс нәтижесі жағынан әр түрде көрінеді.

Мемлекеттік басқару үшін басқарылушы нысанның әрбір класын, оның қызметін қатысуын ұйымдастыру маңызды болып табылады. Ол басқарылатын нысандардың құқық субъектілігі арқылы жүзеге асырылады, олардың құқықтарына кепілдік беру арқылы және міндеттеріне кепілдік беру арқылы жүзеге асырылады, сонымен қатар міндеттерді орындау үшін жауапкершілік арқылы жүзеге асырылады. Осыдан шығатыны мынау, құқық нормасымен реттелген әр түрлі басқарушылық қатынастарға қатысу әрбір әлеуметтік объектінің қолынан келмейді тек мемлекеттік түрде ерекше заңдық қасиетке ие құқықтық мәртебесіне ие нысан ғана.

Басқару нысаны ретінде кәсіпорын, мекеме, әр түрлі ұйымдар қоғамдық бірлестіктер болады. Аталған нысандардың құқық объектілігі оны мемлекеттік тіркеуден кейін басталады. Осы процедурадан кейін (тіркеу) басқару нысанының құқықтық мәртебесі көрінеді.

Кәсіпорын (мекеме, ұйым) ұйымдастырылған, заңды ерекшеленген азаматтар ұжымын көрсетеді, ол нақты бір өндірістік-шаруашылықтық (коммерциялық) қызмет жүргізеді қызмет барысында тиісті мате­риалдық-техникалық базаны (ғимарат, құрал, көлік және т.б.) қолданады. Жалпы азаматтық құқық пен міндеттен басқа осы ұжым мүшелерінің (жұмысшылар) арнайы құқықтары мен міндеттері болады, ол олардың өндірістік және басқа да қызметтерімен байланысты олар біліктілік сипаттары мен лауазымдық ережелері арқылы нұсқаулықтар арқылы көрсетілген. Кәсіпорынның (мекеме, ұйым) ішкі нақты бір құрылымы болады әрбір бөлімше өз міндетін қызметтерін атқарады. Кәсіпорынның (мекеменің. ұйымның) ұйымдастырушылық бірлігі құрылтай (жарғы, ереже және т.б.) құжаттарында құқықтық ресімделген.

Табыс алу негізгі мақсаты болып табылатын коммерциялық ұйымдар мемлекеттік кәсіпорын, шаруашылықтық серіктестік, акционерлік қоғам, өндірістік кооператив формасында ғана құрылады. Табыс алу мақсаты болып табылмайтын ұйымдар алынған табысты қатысушылар арасында бөлмейтін ұйымдар мекеме ретінде қоғамдық бірлестік, акционерлік қоғам, тұтынушылар кооперативі, қоғамдық қор, аумақтық бірлестік және заңнамалық актіде қарастырылған басқа да формада құрылады'.

1. **Тұрғындарды аумақтық принциптер бойынша бөлу**

Қазақстан Республикасының әкімшіліктік-аумақтық жүйесі құрылымын бөлуге мына әкімшіліктік-аумақтық бірліктер кіреді: ауыл (село), кент, ауылдық (ауылдық) аумақ, қаладағы аудан, қала, аудан, облыс. Санаттылығы тұрғысынан алғанда республика өңірлері аумаққа және елді мекенге бөлінеді. Жергілікті мемлекеттік басқаруды тиісті аумақтағы істің жай-күйіне жауапты жергілікті өкілді және атқарушы органдар жүзеге асырады. (85-бап Конституция). Сонымен қатар Қазақстан Республикасында жергілікті өзін өзі басқару танылады, ол тұрғындардың жергілікті мәндегі мәселелерін өз еркімен шешеді. Жергілікті өзін өзі басқаруды ұйымдастыру ережесін заңмен анықталған шекте азаматтардың өздері анықтайды.

Аумақ – ол республиканың бір бөлігі, оған бірнеше елді мекен кіреді. Аумаққа облыс, айдан және ауылдық (ауыл) жатады ол рес­публикалық әкімшіліктік-аумақтық құрылымның негізгі бөлігі.

Елді мекен – ол республиканың тұрғындар бірігіп тұратын бөлігі, ол азаматтардың шаруашылықтық және басқа да қоғамдық қызмет барысында қалыптасқан. Адамдар саны 50-ден кем емес, олар заңнама ретімен есепке алынып тіркелген адамдар және оларды жергілікті уәкілетті және атқарушы орган басқарады. Елді мекендер қалалық және ауылдық болып бөлінеді. Қалалық елді мекенге республикалық, об­лыстық және аудандық мәндегі елді мекендер жатады және ауылдық елді мекенге басқа да әкімшіліктік бағыныштылығына қарамастан басқа да елді мекендер жатады.

1. **Тұрғындарды өндірістік принциптері бойынша бөлу**

Мемлекеттік басқару объектісі ретіндегі әлеуметтік жүйені сипаттаудың маңызды сипаты ол тұрғындарды өндірістік принциптері бойынша бөлу болып табылады. Бұл жерде еңбекті қоғамдық түрде ұйымдастырудағы мемлекеттік саясат туралы, қоғамның еңбек ресурсын пайдалану туралы айтып отырмыз. Мемлекет Қазақстан азаматтары үшін және республикада тұрақты түрде тұратын азаматтардың және азаматтығы жоқ тұлғалардың еңбек құқығын жүзеге асыру үшін (халықаралық нормаларды есепке ала отырып) құқықтық кепілдіктерді және әлеуметтік-экономикалық жағдайларды кәсіби мүмкіндіктерді, қызмет түрін таңдау еркіндігін, және кәсіпті таңдау еркіндігін анықтайды.

Тұрғындарды өндірістік принцип бойынша бөлумен «жұмыспен қамту» түсінігі тығыз байланысты. Ресми трактовкаға сәйкес жұмыспен қамту ол азаматтардың жеке қажеттіліктерін қанағаттандырумен байланысты қызметі ол Конституцияға және басқа да нормативтік құқықтық актілеріне қарсы келмейді және оларға еңбекақы немесе басқа да табыс әкеледі1.

Еңбекті қоғамдық ұйымдастыруға, жұмыс күшін сала аралық және аумақ аралық қайта бөлуге мемлекеттің экономикалық саясаты тікелей әсер етеді.

Тұрғындарды өндірістік принциптері бойынша қайта бөлумен мемлекеттің білім беру саласындағы саясаты да тікелей байланысты. Жаңа мемлекет құру жағдайында, қоғамды қоғамдық және экономикалық қайта құру жағдайында кәсіби білім алу жүйесінің жаңа кадрлық ұрпақ тәрбиелеу рөлі артады, еңбек нарығындағы сұраныс пен ұсыныс конъюктурасын есепке ала отырып жұмысшыларды қайта даярлау және біліктілігін арттырудың рөлі артады. Экономиканың, әлеуметтік салаға және әкімшіліктік-саяси құрылыстың барлық саласына арналған білікті кадрларды жоспарлы түрде даярлау нарық сұраныстарына сәйкес, жұмыссыздарды қайта оқыту және барлық санаттағы жұмысшылардың біліктілігін үнемі арттырып отыру арқылы жүргізіледі— мемлекеттің және мемлекеттік саясаттың басымдықты жұмыстарының бір бағыты білім беру саласында және тұрғындарды жұмыспен қамту саласында болмақ.

Сонымен, тұрғындарды өндірістік принцип бойынша оның өндірістік-қызметтік табиғатына қарай бөлу. Мемлекет үшін ол объективті шындық болады, оны есепке алу еңбек ресурсын тиімді басқаруды көрсетеді, қоғамның материалдық базасын қалыптастыруды адамдардың материалдық және рухани қажеттілігін қанағаттандыруды көрсетеді.

1. **Мемлекеттік басқарудың салалық және қызметтік бастамасы** мемлекеттік басқарудағы салалық және қызметтік бастамаларды анықтау мемлекеттік органның жүйесін құруға әсер етуші объективтік факторларды сараптаудың келесі кезеңі болып табылады. Егер де азаматтық институт адамның мемлекетпен саяси-құқықтық байланысын көрсететін болса, тұрғындарды ұйымдастырушылық-құқықтық бірлестік формаға бөлу әлеуметтік жүйенің ұйымдастырушылық-аумақтық және өндірістік болмысын көрсетеді ал мемлекеттік қызметтегі салалық және қызметтік бастамалар қоғамның өмір саласындағы негізгі саланың сапалық ерекшеліктерін анықтауға, әлеуметтік байланыстардың күрделі жүйесін, реттеуге, түзету мен келісуге қажетті қоғамдық қатынастардың барлық салаларындағы объективтік қажеттілікті мүмкіндік береді.

Басқару аумағында және мемлекеттік практикада басқару жүйесінің негізіне қоғамдық дамудың объективтік факторлары салынған. Басқарушылық механизмнің салалық мамандандырылуының материалдық базасы өндірісті және басқа да қоғамдық өмір салаларын мамандандыру болып табылады. Ол соңында келіп тиісті саланың ұйымдастырушылық-құқықтық ресімделуін анықтайды. Осы түрғыдан алғанда экономиканың салалары туралы, мемлекеттік аппараттың материалдық негізін құрушы әлеуметтік саласы мен әкімшіліктік-саяси құрылысы туралы айтуға негіз бар.

Саланың өзіндік материалдық-техникалық базасы болады (ғимарат, құрылыс, көлік және т.б.) олар өндірістік процесті ұйымдастыруға, қызмет көрсетуге мүмкіндік береді. Саланың ерекшеліктеріне қарай технологиялық процестер бірлігі қамтамасыз етіледі. Арнайы құралдар пайдаланылады.

Әрбір саланың өзіндік кәсіби түрдегі кадрлар құрамы болады. Саланың қызметкерлері жалпы кәсіби қызметке тән ортақ сипаттары бар тұлғалар бірлігін құрайды (кәсіп, мамандық, біліктілік), олар тарифтік-біліктілік анықтамаларында және біліктілік сипаттарында қарастырылған.

Өзінің «әлеуметтік мақсатына қарай әрбір сала қоғамның тиісті өмір сүру саласына жатады (эконо­мика, әлеуметтік сала, әкімшіліктік-саяси құрылыс) ол сала ішінде нақты бір арнайы мамандық түрі ретінде болады. Өздерінің қоғамдық қажетті қызметтерін орындау арқылы азаматтардың материалдық және рухани қажеттіліктерін қамтамасыз ете отырып әрбір сала сапасы жағынан өзіндік жеке арнайы білімді көрсетеді, оның дамуына қоғам мен мемлекет мүдделі болады. Заңнама көмегімен мемлекет әрбір саланы дамытуды қамтамасыз ететін мәселелер тобы анықталады.

Екінші жағынан билікті орталықсыздандыру қажеттілігі көрініп отыр және төменгі деңгейдегі басқаруға тікелей қатысы бар уәкілеттіктерді беру қажеттілігі көрініп отыр. «Қазақстан —2050» стратегиясында нарықтың көмегімен аумақтар арасында бәсекелестік құрып оны арттыру қарастырылған, ол мына принцип бойынша жүргізіледі: үздік аумақ дегеніміз тұрғындардың өмір сүру деңгейі жоғары аумақ. Өндірістік күштер туралы айтар болсақ, онда олар шоғырландырлуы керек, оған ең жақсы жағдайлар жасалған.

Аумақтық саясаттың негізгі бағыттары орталық және жергілікті органдардың әлеуметтік-экономикалық реформа жүргізуде тиісті құқықтық қаржылық қамтамасыз ету жағдайында аумақтық өзін өзі басқаруда тиімді өзара әрекеттестігін қамтамасыз ету болып табылады. Тәжірибе жүзінде қолданыстағы құру жүйесін жергілікті уәкілетті органның уәкілеттілігін арттыратын аумақтық ерекшеліктерді есепке алатын барлық деңгейде де бюджетті орындауды жетілдіру қажет (табиғи-климаттық, географиялық, әлеуметтік инфрақұрылымның дамуын және т.б.).

Осы тұрғыдан алғанда кең түрдегі сала аралық және аумақ аралық координациялау қажеттігі ведомства аралық (сала аралық) басқаруды жүзеге асыруда және арнайы сипаттағы уәкілеттік барысында көптеген ұйымдастырушылық қатынастарды көрсетеді.

Басқаша айтқанда, салалық бастама мемлекеттік басқару тиімділігін толық деңгейде қамтамасыз ете алмайды; ол қызметтік бастамада толықтырылады.

**6. Мемлекеттік басқарудағы субъект мен объектінің өзара қатынастары**

Мемлекеттік басқару үшін тән болатыны мыналар бір жағынан әр звеноны ұйымдастыру (объект класы) басқару жүйесі, ал екінші жағынан басқарудағы субъекті мен объект арасындағы қатынастарды қалыптастыру. Соңғының өзара қатынасы тікелей және кері байланыс деп аталады.

Өзара байланыстың болуы — басқару жүйесінің атрибутивтік белгісі. Субъекті мен басқарылатын объект арасындағы нормативтік түрдегі реттелуі мемлекеттік басқару жүйесіне ұзақ мерзімдік тұрақтылық сипатын береді. Немесе керісінше осы байланыстардың әлсіреуі жүйенің тұтастығына алып келеді. Мемлекет тәжірибесі үшін аталған проблеманың принципиалдық мәні бар немесе орталық және жергілікті органдар арасындағы өзара бағыныштылықты қозғайды, ол орталық пен аумақтар арасындағы мемлекеттік басқару мен өзіндік басқару арасындағы өзара бағыныштылықтар. Экономика салаларын, әлеуметтік саланы және әкімшіліктік-саяси құрылысты мемлекеттік басқару тиімділігі биліктік атқару органдарының қатаң түрдегі вертикалдық бағыныштылығын көрсетеді.

Мемлекеттік басқару жүйесі субъекті мен (мемлекеттік аппарат) және басқарылатын объектілер арасындағы (азаматтар, ұжым және т.б.) тығыз байланысты көрсетеді.

Тікелей байланыс каналы арқылы қоғамдық процеске мемлекеттік әсер ету екі формада жүргізіледі — құқықтық және құқықтық емес. Құқықтық формаға мемлекеттік органдардың нақты бір заңдық салдары бар әсерлері жатады, олар нақты бір заңдық салдар туғызушы. Осы арқылы мемлекеттік органның уәкілеттілігінің мемлекеттік-билік сипаты көрінеді, олар нормативтік құқықтық актілер шығару арқылы көрінеді. Құқықтық емес форма ол мемлекет органы қызметінің әр түрлі формалары олар заңдық салдар туғызбайды.

Аталған каналдар бойынша жүретін ақпараттар кімге бағытталса соған міндетті болады. Басқарушылық ақпараттар мағынасы жағынан және сипаты жағынан тиісті мемлекеттік органға, қызметтік функцияларға лауазымдық тұлға уәкілеттігі құзыретіне жатады. Тікелей байланыстың ресми каналдары арқылы қоғамдық қатынастардың әр түрлі топтарына мемлекеттік әсер ету әдістері жүзеге асырылады.

Қоғамдық процестерге құқықтық емес әсер ету формалары туралы айтар болсақ олар әр түрлі әдістерді ұйымдастырушылық формаларды қамтиды, олар мемлекеттік органның қызметі мен уәкілеттілігін жүзеге асыру үшін қолайлы жағдай жасауға бағытталған. Құқықтық емес формалар ведомоства ішілік нысанға қатысты нақты бір ұйымдастырушылық әрекеттерді көрсетеді. Басқарушылық тәжірибеде ұйымдастырушылық әрекеттер нұсқаулықтау формасында (қол астындағы жұмысшылар), кеңейтілген отырыстар (мысалы, министрліктер алқасы), кеңестер өткізу (ведомоствалық бағынышты нысандар басшыларымен) семинар-кеңестер, ведомоствалық бағынышты ұйымға ұйымдастырушылық-әдістемелік көмек, жергілікті орындарда іс жағдайын тексеру түрінде болуы мүмкін.

Мемлекеттік басқарудағы жүйелілік сипатының маңызды сипаты ол кері байланыс болып табылады, оған басқару ақпараты қозғалысын жүзеге асырады объектіден субъектіге. Кері байланыс негізі ол «берілген жағдайдан қандайда бір ауытқу жаңа қозғалыстың туындау көзі болып табылады, ол аталған жағдайдағы жүйені қолдау үшін»

Кері байланыстың тәжірибелік жазықтығында мемлекеттік органдарға басқарушылық әсер туралы шынайы ақпарат алуға мүмкіндік береді және ведомоствалық бағынышты ұйымның жағдайы туралы шынайы ақпарат алуға мүмкіндік береді. Мемлекеттік органдар үшін басқару шешімдерінің нақты деңгейі туралы маңызды ақпарат ұсынылады, онда өзіне бағынышты ұйымдар туралы шынайы ақпарат алады. Басқару нысандарын толық білу олардың мүмкіндіктерін білу мүдделерін білу басқарушылық әсерлерінің тиімді нұсқасын таңдап алуға мүмкіндік береді немесе керісінше шынайы ақпараттың болмауы немесе ақпараттың жеткіліксіз болуы мемлекеттік органның жұмысын тиімді түрде ұйымдастыруға мүмкіндік бермейді.

Мемлекеттік басқару субъектілеріне арналған маңызды ақпараттарды бірі ол азаматтардың ұсыныстары, өтініштері, шағымдары мен тілектері болып табылады. Өздерінің құқықтарын қорғау мен заңды мүдделерін қорғау мақсатында, сонымен қатар басқа да тұлғалардың заңды және жеке тұлғаның, қоғам мен мемлекеттің мүддесін қорғау мақсатында, азаматтар тиісті мемлекеттік органға немесе лауазымды тұлғаларға өтініштер жазады. Ол үшін заңнама арқылы азаматтардың өтініштерін қарау процедуралары, формалары мен мерзімі анықталған және осындай өтініштер бойынша шешім қабылдау ережелері анықталған 1.

Мемлекеттің сыртқы және ішкі саясатына қатысты азаматтар өздерінің көзқарастарын көрсететін мемлекеттік және қоғамдық тәжірибеде (өтініш беру түрі) кең тарады, сонымен қатар қоғамдық мәні бар оқуға өзінің көзқарасын көрсететін тәсіл кең тарады. Азаматтардың өздерін қызықтыратын мәселелер туралы жеке немесе қоғамдық сипаттағы ақпарат алудағы қажеттілігі тиісті мемлекеттік органға сұрату беру арқылы жүзеге асырылады.

Мемлекеттік орган жүйесіндегі кері байланыс каналдарының маңызды рөлі (мемлекеттік басқару субъектілері). Мемлекет дегеніміз, күрделі көп компонентті, иерархиялық түрде құрылған басқару жүйесі, ол тиімді ішкі жүйенің болуына кіріптар. Осы жағдайдағы кері байланыс каналдары нормативтік түрде мемлекеттік орган үшін анықталған мақсаттардан, міндеттер мен қызметтен ауытқуға мүмкіндік береді, оның қызметінің Қазақстан Республикасының стратегиялық даму жоспарына сәйкестігін сәйкестік деңгейін анықтауға мүмкіндік береді. Кері байланыс мемлекеттік биліктің заңнамалық, атқарушылық және сот жүйесі тармақтарына бөлінуі барысында объективті түрде қажет.

Басқару практикасында мемлекет аппараты ішіндегі кері байланыс жоғары органның төменгі орган шешімдерін орындауы, есеп беруді орындауды бақылау түрінде көрінеді, қызметтік байланыс каналдары арқылы ағымдағы есептерді алу жалпы алғанда мемлекеттік органдар жұмысын бағалау арқылы көрінеді (барлық қызмет бағыттары бойынша). Кері байланыс құқықтық формада (міндетті статистикалық және басқа да есеп беру, бақылау және қадағалау уәкілеттіктерін жүзеге асыру және т.б.) сонымен қатар құқықтық емес (әр түрлі ұйымдастырушылық шаралар, кеңестер, отырыстар және т.б.)

Сонымен мемлекеттік басқару жүйесінде субъектілер арасындағы тікелей және кері байланыс негізгі болып саналады (мемлекеттік органдар) және объекті арасындағы (қоғамдық жүйе). Осыларда қоғамдық процесті басқару мағынасы бар. Мемлекеттік аппарат ішіндегі өзара байланыс туралы атар болсақ, онда өз қызметтік міндеттері жағынан басқару субъектісін ішкі ұйымдастыру арқылы көрінеді, оның нақты реттелген жұмыстары арқылы көрінеді. Нормативтік анықталған байланыстар мемлекеттің барлық органдарына нақты бір сапалық жүйе ретінде нақты бір қоғамның дамуындағы тарихи және әлеуметтік-экономикалық жағдайға бейімделушілік береді.

**7. Мемлекеттік басқарудағы «Сыртқы орта»**

Мемлекеттік басқару жүйесінің (сала, қызмет саласы және т.б..) жекелігі, тұрақтылығы автономиясы барысында «сыртқы ортаға» әсер етеді. Бұл жерде қоршаған ортамен ерекше өзара әрекет туралы айтып отырмыз. Ол қатынастар адам мен табиғаттың өзара байланыстарымен байланысты, ол тұрғындарға қызмет көрсету мен жұмысқа қатысты, қоғамдық құрылымдар арасындағы байланыстар және т.б.. Кең түрде айтар болсақ, сыртқы орта дегеніміз ол саяси, экономикалық және басқа да жағдайлар, онда басқарудың жеке салалары да жалпы мемлекеттік басқару жүйесі де әрекет етеді.

Сыртқы ортаға мынандай объективтік факторлар (жағдайлар) кіреді, олар мемлекет пен қоғам өміріне өздерінің «ізін» қалдырады, мемлекеттік басқару жүйесін құруға, осы жүйенің әрекет етудегі «өзін ұстауына» «ізін» қалдырады. Бірінші кезекте объективтік факторлар туралы және табиғат пен қоғамның дамуындағы заңдылықтар туралы айтып отырмыз, олар адам еркінен тыс сондықтан мүмкіндік шектерін анықтайды және Тиісті түрде мемлекеттік басқаруды талап етеді.

Мемлекеттік басқару жүйесі қызмет ету үшін сыртқы фактор да маңызды болып табылады. Бұл жерде біз Қазақстан Республикасының географиялық, геосаяси және геоэкономикалық жағдайы туралы айтып отырмыз. Республиканың географиялық ерекшелігі ол еуразия кеңестігіндегі «жолдар тоғысында» орналасуында. Қазақстан Ресеймен, Қытаймен, Орта Азия елдері тобымен және басқа да мемлекеттермен шектеседі. Аталған фактор негізгі болып саналады және әлемдік экономикалық жаһандану мен саяси процесстер барысында негізгі болып отыр.

Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару жүйесін дамытудағы басқа сыртқы фактор шетел мемлекеттері тарапынан қолдау түріндегі қосымша мүмкіндіктерді атауға болады және елдегі әлеуметтік-экономикалық және саяси қайта құруды қолдау ретіндегі донорлық ұйымдардың көмегін атауға болады. Интеграция, Қазақстанның әлемдік қауымдастыққа кіруі жаңа технологияның, ғылыми-техникалық жетіктіктерді пайдалануда көп мүмкіндіктер беріп отыр, әсіресе ақпараттық және телекоммуникациялық салада көп мүмкіндік беріп отыр. Ол Қазақстанға ерекше маңызды. Экономиканы сауықтыру көптеген инвестиция тартады, себебі ұлттық жинақты арттыру және капитал жинақтау экономиканың қозғаушы күші болып табылады, ол баяу жүреді. Ол бірінші кезекте республикадағы инвестициялық климатты жақсартуды талап етеді.

 Қазақстан Республикасында сыртқы факторларды есепке ала отырып мемлекеттік басқару жүйесін дамыту әлемдік және ұлттық мәдениеттер қатынаса мәселесіне және стратегияны анықтаумен байланысты. Қазақстанның әлемдік қауымдастыққа кіруі экономика саласында өндірісті ұйымдастыру саласында ғана емес, сонымен қатар мемлекеттік құрылыс саласында қоғамның басқа да өмір сүру салаларында шетелдік тәжірибені қолдануға мүмкіндік беріп отыр. Әлемдік мәдениетке қол жеткізу шетелдік өмір сүру стандартарын зерттеп білу қажет. Сонымен қатар шетел тәжірибесін ақылмен пайдалану керек. Қазақ халқының мәдениеті мыңдаған ғасырлар бұрын қалыптасқан ол өзіндік ерекшелігі бар бірегей салт дәстүр болып табылады. Ұлттық мәдениет нақты бір табиғи ортада нақты бір жағдайларда қалыптасқан және ол осы ортаға бейімделген.

Қорыта келе айтарымыз сыртқы және ішкі факторлар бірімен бірі өзара байланысты, жалпы алғанда Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесінің «сыртқы ортасын» құрайды. Ішкі және сыртқы факторларды есепке алу мемлекеттік басқарудың тиімділігін көрсетеді. Басқарудың мәні мемлекеттік басқаруға әсер ететін сыртқы және ішкі факторлардың дамуын міндетті түрде есепке алу болып табылады. «Сыртқы орта» жағдайы туралы білімі болмау мемлекеттік басқару сапасына тікелей әсер етеді. Басқару күрделілігі сол қоршаған орта туралы ақпаратты пайдалану мен игеруде. Сондықтан басқару міндеті сыртқы және объек­тивті арасындағы байланыстың барлық механизмдерін аралық байланыс құрылымы мен субъективтік мемлекеттік басқару арқылы ашу болып табылады.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің жаңа моделін қалыптастыру үшін «Қазақстан – 2030» Стратегиясында ай­қындалған мемлекеттік қызметті да­мы­тудың басымдықтары: «кадрларды жалдау, даярлау және жоғарылату жүйесін жақ­сарту»; «мемлекеттік қызмет – ұлтқа қыз­мет ету»; «мемлекеттік қызметтің жоғары абы­­ройын қалыптастыру және қолдау» тұ­жы­­рымдамада негізге алынған. Жаңа мо­дель­­дің мақсаты – мемлекеттік қызмет жү­­йесіндегі тиімді кадр саясаты және ада­ми капиталды басқару жүйесін жетілдіру; мемлекеттік қызметтер көрсетудің жо­ға­ры сапасы және мемлекеттік органдар қыз­метінің тиімділігін көтеру; мемлекеттік қызметшілердің оң имиджі және мінез-құлық этикасы мемлекеттік қызметтің жаңа моделін қалыптастыру болып табылады.
   Меритократия, тиімділік, нәтижелілік, транспаренттік және қоғамға есептілік қағидаттарына негізделген мемлекеттік қызмет жүйесін кәсібилендіру мемлекеттік басқару жүйесінің бәсекеге қабілеттілігін және халыққа сапалы қызмет көрсетуді қамтамасыз етудің аса маңызды факторы болып табылады [39].

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметінің функционалдануына әсер етуші қолайлы және жағымсыз факторларын зерттеу арқылы оның тиімділігін арттыру жолдарын анықтау оңайырақ болары сөзсіз.

Бұл бағыттағы бірінші шара электрондық үкіметті жасау мен ендіру болды. Заңнамалық негізі ретінде Қазақстан Республикасында 2005-2007 жылдары «электрондық үкіметті» қалыптастыру мемлекеттік бағдарламасын қабылдау болып табылады [45]. Аталған мемлекеттік бағдарламаның мақсаты – азаматтар мен ұйымдарға көрсетілетін мемлекеттік қызметтің жедел және сапалы болуын, мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін қамтамасыз ету. Электрондық құжаттар айналымын ендіру бюрократиялық байланыстарды төмендететін және шешімдердің қабылдануын жылдамдатады. «Электрондық үкіметті» белсенді енгізу үшін электрондық мемлекеттік қызмет көрсету шеңбері жұмыстарында халықты оқытуды бірлесіп ұйымдастыру және Интернет-қызметке халықтың қоғамдық қол жетуі үшін пункттер желісін құру қажеттігі туындайды. Біздің елімізде кәсіби әкімдік - өркениетті қызметтің ізашары ретінде «Кәсіби әкімдік» бағдарламасы енгізілді. Бағалау рейтингісінің жобасын жасауды кәсіби даярлықтары жоғары сарапшы-мамандар қамтамасыз етті және де оның заңдылығын растайтын құқықтық органдардың ұсынымдарымен заңдастырылып, сараптаудан өткізілген рейтингілік бағалаудың Ережесі бекітіледі.

Әлеуметтік зерттеу жүргізудің басты мақсаты-мемлекеттік атқарушы орган басшысының кәсіби қызметінің басқарып отырған ұжымның моральдық-психологиялық ахуалына әсерін анықтау және басшының кәсіби, іскерлік және жеке басының ерекшеліктері мен қасиеттерін бағалау, атқарған жұмысының қаншалықты нәтижелі екенін айқындау сияқты міндеттерді көздейді.

Бағалау объектісі, яғни тиісті әкім немесе мекеме басшысы үш кезең бойынша бағаланады. Бірінші кезеңді рейтингілік бағаны облыс әкімінің салық орынбасары береді (мысалы, қаржы департаментінің басшысына облыс әкімінің қаржы-экономикалық мәселелер жөніндегі орынбасары береді).

Екінші кезең-сараптамалық бағалануы. Бұл жағдайда сараптамашы ретінде тиісті мәслихаттың депутаттары тартылады. Бұл әлеуметтік зерттеудің жанама әдісіне жатады. Бұдан бөлек “Кері байланыс” принципі бойынша әкімдер мен облыстық мекеме басшылары бір-бірінің кәсіби деңгейлерін бағалайды.

Үшінші кезеңде сауалнама әкімдер мен облыстық құрылымдар басшыларының бағынысындағы қызметкерлер арасында анкета толтыру арқылы жүргізіліп, олар өз басшыларына қатысты берген қоғамдық бағалауы алынады. Бұл әлеуметтік сауалнама жүргізудің тікелей әдісі болып саналады.

Рейтингілік бағалау жүйесін енгізу, облыстың атқарушы органдары қызметінің жауапкершілігін атқаруға бағытталған үлкен қозғаушы күш іспеттес құрал болады деуге толық негіз болары анық.

«Кәсіби әкімдік» бағдарламасының іске асырылуы өңірлердің әлеуметтік-экономикалық даму көрсеткіштерінің біршама ілгерілеуіне айтарлықтай септігін тигізеді. Осыдан да мемлекеттік басқару органдарындағы қызметшілердің жауапкершілігін арттыра түсу қажеттігіне салмақты ой салатынғдығын, олардың тарапынан жауаптылық пен іскерлікке ұмтылыс көріністерінің байқала басталатындығын көруге болады.

Әлемдік практикада мемлекеттік қызметшілердің қойылған мақсаттар мен міндеттерді, лауазымдық нұсқаулықты, орындалатын жұмыс пен қол жеткізілген нәтижелерді салыстыруға негізделген жұмысының түпкілікті нәтижелерін бағалау қолданылады.

Бағалау нәтижелері қызметкерлерді ынталандыру, оларды қызметтік саты бойынша жоғарылату, қосымша оқыту қажеттігі туралы кадрлық шешімдер қабылдау үшін негіз болып табылады.

Жаңа модельде мемлекеттік қызметшілердің қызметін бағалау жүйесі жетілдірілетін болады.

Мемлекеттік қызметшілер жұмысының тиімділігін бағалау түпкілікті нәтижеге бағдарланатын болады және мемлекеттік қызметшілерге сыйақы беру мен оларды көтермелеу, қайта даярлау мен біліктілігін арттыру қажеттігін айқындау, қызмет бойынша жоғарылату үшін негіз болады.

Мемлекеттік қызметтің қабылданған жаңа моделінде мемлекеттік қызметшілердің аттестациядан өту тетігі де жетілдірілетін болады, ол бағалау нәтижелері бойынша қызметі тиімсіз болып табылған мемлекеттік қызметшілерге ғана қолданылатын болады.

Мемлекеттік қызметшілердің бағалау және аттестациядан өту тәртібі мен шарттары мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органның ұсынуы бойынша тиісті нормативтік - құқықтық актімен айқындалатын болады.

Мемлекеттік қызметші мансабының белгіленген әлеуметтік және лауазымдық мәртебеге жоғарылатуды сипаттайтын және мемлекеттік қызметшінің біліктілік деңгейі мен жұмыс тәжірибесіне сәйкес оның кәсіби және әлеуметтік тұрғыдан өзін өзі көрсетуі қамтамасыз етілетін ынталандыру жүйесінің құрамдас бөлігі болып табылатындығы ескеріле отырып, «мансаптық жоспарлау» ұғымы нормативтік тұрғыдан бекітілетін болады.

Мемлекеттік қызметшілерді мансаптық жоғарылату мемлекеттік қызметшінің атқаратын лауазымындағы қызметінің тиімділігін бағалау нәтижелеріне негізделетін болады.

Мемлекеттік қызметтің жаңа моделінде мансаптық жоспарлау жүйесі заңнамалық тұрғыдан көзделіп, мансаптық жоғарылату критерийлері нормативтік тұрғыдан айқындалатын болады.

**12.2** **Жалпымемлекеттік және аймақтық деңгейлердегі басқарушылық қызмет тиімділігінің экономикалық астары**

Мемлекеттік қызмет «ұлтқа (қоғамға) қызмет ету» ұғымының синонимі болуға және мемлекеттік қызметтерді тұтынушы болып табылатын халыққа бағытталуға тиіс.

Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі оны кәсібилендірудің басты факторы болып табылатын адами фактордың маңыздылығын тануға және тиімді кадр жұмысын жүргізуге бағдарланған.

Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі тиімді кадр тетіктерін – мемлекеттік қызметке кірудің тиімді әрі айқын тәртібін, үздіксіз кәсіби даму мүмкіндігін, жұмыс нәтижелері мен ынталандыру жүйесінің өзара байланысын қалыптастыруға бағытталған.

Мемлекеттік қызметтің жаңа моделінде мемлекеттік саясаттың тиімді іске асырылуын кәсіби тұрғыдан қамтамасыз ететін жоғары мемлекеттік әкімшілік қызметшілер корпусы қалыптастырылып, мемлекеттік қызметке кіру және оны атқару тетіктері түбегейлі жетілдірілетін болады [39].

Осылайша, «Қазақстан – 2030» Стратегиясының ережелері негізге алына отырып:

1) мемлекеттік қызмет жүйесіндегі тиімді кадр саясаты және адами капиталды басқару жүйесі;

2) мемлекеттік қызметтер көрсетудің жоғары сапасы және мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігі;

3) мемлекеттік қызметшілердің оң имиджі және мінез-құлық этикасы мемлекеттік қызметтің жаңа моделін қалыптастырудың үш тұғырлы мақсаты болып табылады.

Үш тұғырлы мақсатқа сәйкес:

1) мемлекеттік қызмет жүйесінде жаңа кадр тетіктерін қалыптастыру және қолданыстағыларын жетілдіру;

2) мемлекеттік қызметшілердің жұмысын мемлекеттік қызметтердің сапасы мен қолжетімділігін арттыру және мемлекеттік қызметшілердің жұмысын мемлекеттік қызметтерді тұтынушы ретінде халыққа бағдарлау;

3) мемлекеттік қызметтің жоғары мәртебесі мен беделін қамтамасыз ету, мемлекеттік қызметшілер мінез-құлқының этикалық нормаларын қалыптастыру мемлекеттік қызметтің жаңа моделін қалыптастырудың міндеттері болып айқындалады.

   Мемлекеттік қызметті сапалы кадрлық жаңарту мен кәсібилендіруді жүйелі түрде қамтамасыз ету үшін оның ұйымдастырушылық құрылымы және нормативтік құқықтық базасы жаңғыртылатын болады.

   Жаңа модельді қалыптастырудың нәтижесі нақты нәтижеге және мемлекеттік қызметтерді сапалы түрде көрсетуге бағдарланған, сондай-ақ мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық дамудың өзекті қажеттіктеріне сай келетін кәсіби мемлекеттік қызмет болмақ.

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызмет институтын шетелдік тәжірибеден, оның жағымды жақтары мен қызмет етуінде орын алған қателерден бөлек қарастыруға болмайды. Институционалды қалыптасуы процесінде көрініс табатын, мемлекеттік қызметтің демократизациясы, мәні мен ерекшеліктері, әр мемлекетте өзінің өзгешеліктеріне ие.

Мемлекеттік қызмет саясаттану, мемлекеттік биліктің теориясы, әкімшілік басқару, әкімшілік құқық сияқты ХХ ғасырдың ғылыми бағыттағы элементтердің синтезі ретінде адамзаттың саяси құқықтық және әлеуметтік мәдени дамуын көрсетеді. Салыстырмалы талдау Еуропа елдерінің саяси-әкімшілік жүйелері солтүстік-американдық дәстүрден ерекшеленетінін көрсетеді. Мемлекеттік қызметтің демократиялануы халықтың егеменділіктің салдары ретінде, сондай-ақ «мемлекеттік» ұғымының мазмұнының өзі «қоғамдық» қызмет мағынасында және институционалды дайындау процесінде көрініс табатын, әрбір елдің өзіндік ерекшеліктеріне байланысты. Франция, Нидерланды, Дания, Ұлыбритания сияқты унитарлы мемлекеттердің өзгешелігі,басқарудың екі нұсқасы арасындағы ауыспалы тепе-теңдік, яғни, бір жағынан жалпы ұлттық тәртіпті орнататын орталықтанған билік, екінші жағынан жергілікті құрылым ерекшеліктерін ескеретін, орталықсыздандыру.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.

2. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905. С. 508.

3. Зверев А.Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу //Советское го­сударство и право. 1992. № 1. С. 90—91.

4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1993. С. 66—67.

 **№10 лекция тақырыбы. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет**

 1.Еңбекті қоғамдық бөлудегі мемлекеттік қызметтің рөлі мен орны

 2. Мемлекеттік қызметтің өзіндік белгілері

 3. Мемлекеттік қызмет принциптері

 4. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметті басқару

**1. Еңбекті қоғамдық бөлудегі мемлекеттік қызметтің рөлі мен орны**

Мемлекеттік қызмет азаматтардың еңбек әрекеттерінің бір түрі болып табылады, сондықтан еңбекті қоғамдық ұйымдастыру принциптеріне негізделеді. Басқаруды мамандандыру да еңбекті қоғамдық бөлу заңдарының әрекетімен байланысты. Тарихи тұрғыдан алғанда өндіріс көлемінің артуы мен еңбекті жалпыландыруды көреміз. Ол басқаруды еңбек нәтижесінде бірлескен адамдар деңгейі мен кезеңдеріне қарамастан қоғамдық қажетті қызмет ретінде бөлуге алып келді. Қоғам танымал жылқы қызметтер тудырады, онсыз ол мүмкін емес. Осыған бағытталған адамдар қоғам ішінде еңбекті бөлуде жаңа сала құрады.

Мемлекеттік қызмет дегеніміз басқару қызметкерлерінің мақсатты түрдегі, әлеуметтік-пайдалы, объективтік қажетті және ұйымдастырушылық ресімделген әрекеті. Мемлекеттік органдарда басқару кадрларын таңдау барысында нақты бір әдістер қалыптасып отыр, коопера­циялар бар және басқару еңбегін бөлу бар, басқару қызметін бөлу және лауазымды тұлалар арасында лауазымды бөлу орын алған. Осы тұрғыдан алғанда мемлекеттік қызмет жалпы еңбек құқықтары нормасына негізделеді.

Мемлекеттік қызметтің кәсіби қызметі нақты бір тән сипаттары болады. Ондай белгінің бірі еңбек ерекшелігі болып табылады (қызметтік функция). Мемлекеттік қызмет нақты бір қызмет түріне жататын жұмысты орындауды көрсетеді, яғни мамандықтар, кәсіп, лауазымдар. Кәсіп дегеніміз – ол еңбек қызметіндегі кең түрдегі сала, онда адам өзінің еңбек мамандығын қолдана алады өз білімін мүмкіндігі мен ептіліктерін қолданады. Мамандық дегеніміз – ол неғұрлым тар мағынадағы еңбек әрекеттері, ол аталған кәсіп аясында болады, онда жұмысшының терең білім мен дағдылары болады, білімді жұмыс барысында қолданады. Біліктілік дегеніміз ол аталған жұмыскерді қандай деңгейдегі күрделі жұмысты атқару алуын көрсетеді, мемлекеттік қызмет саласында аталған түсініктер мазмұны жағынан толықтырылады, мысалы, мемлекеттік лауазымдағы жұмыс әр түрлі білімді талап етеді, (экономикалық, заң және т.б.) сонымен қатар біліктілік талаптарына сәйкес тәжірибені де талап етеді. Әкімшіліктік мемлекеттік қызметкерлердің біліктілігі біліктілік санаттарымен анықталады.

Мемлекеттік қызметтің басқа бір белгісі мемлекеттік қызметкердің мемлекеттік орган жұмысына жеке қатысуы. Ол азаматты мемлекеттік органның жеке құрамына (штатқа) алуы және оны басқару қызметін қосу болып табылады. Себебі аталған лауазымда мемлекеттік қызметкердің жеке мүмкіндіктері жүзеге асырылатын болғандықтан аталған лауазымдық тұлғаны басқа лауазымдық тұлғамен жоғары органның келісімінсіз ауыстыруға жол берілмейді.

Сонымен, мемлекеттік қызметтің ерекшеліктері мына белгілерді де көрсетеді, ол лауазымды тұлғаның еңбек ақысы. Еңбекақының мынандай ерекшеліктері бар: жұмыс сапасы мен санына қарай төленеді ол еңбекті бағалаудың бірегей критерийлерінен алынады (мөлшерлеме мен жүктеме); алдын ала анықталған норма бойынша жүргізіледі; төлемнің негізгі бөлігі (лауазымдық жүктеме) мемлекеттік органның штаттық кестесімен анықталады, ал қосымша төлем мемлекеттік қызметкердің біліктілігіне байланысты болады және басқа да жағдайларға байланысты болады (мемлекеттік қызметтегі жылдар үстемақысы басқа да төлемдер сыйақы) көлемі шектелмейді алайда заңнамада анықталған минималды көлемнен төмен болмайды; ақшалай формада төленеді.

**2. Мемлекеттік қызметтің өзіндік белгілері**

 Еңбек құқығы ғылымдары жасаған жалпы белгілермен қоса мемлекеттік қызмет өзінің өзіндік ерекшеліктерімен де ерекшеленіп отыр (мемлекеттің міндеттері мен қызметтерінің байланысы, басқару қызметтерін жүзеге асыру, мемлекеттік-билік уәкілеттіктері және т.б.). ол мемлекеттік қызметтің белгілерін (критерийлерін) анықтауға мүмкіндік береді және аталған кәсіби қызмет түрін басқаларынан айыруға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік қызмет дегеніміз мемлекеттік қызметкерлердің лауазымдық уәкілеттіктерін орындау бойынша мемлекеттік органдағы қызметі ол мемлекеттік биліктің міндеттері мен қызметін жүзеге асыруға бағытталған'. Аталған анықтама мемлекеттік қызметтің ерекше кәсіби қызмет ретіндегі мына айырықша білгілерін көрсетуге мүмкіндік береді:

а) мемлекеттік қызмет мемлекеттің ел ішіндегі және сыртқы міндеттерін жүзеге асырумен байланысты;

ә) мемлекеттің экономика, әлеуметтік сала мен әкімшіліктік-саяси құрылыс саласын дамыту бойынша міндеті мен қызметі мемлекеттік қызметкерлердің мемлекеттік басқару арқылы, кәсіби қызмет арқылы жүзеге асырылады. Ол қызмет жан-жақты, көлемі жағынан кең күрделі басқару көлемі кең. Мемлекеттік басқаруда қоғам мен мемлекеттің барлық мүдделері көрінеді. Мемлекеттің қызметкерлердің осы тұрғыдан алғандағы қызметтері осы мүддені және қажеттіліктерді қанағаттандыруға және әлеуметтік міндеттерді және мемлекет қызметін жүзеге асыруға бағытталған;

б) мемлекеттік қызмет арнайы құрылған аппарат аясында жүзеге асырылады, ол қоғамда басқарушылық қызметтерді жүзеге асырады. Осындай аппаратсыз да жұмыс істеуге болмайды себебі мемлекеттік басқарудың қай саласы болмасын осындай аппаратың болуына зәрі. Мемлекеттің экономика саласын, «әлеуметтік саланы және әкімшіліктік-саяси құрылысты дамытудағы қызметі орган жүйелерінің көмегі арқылы жүзеге асады. Осы органдар алдында тұрған міндеттер, ол оның қызметін анықтайды және мемлекеттік қызметкердің қызметін анықтайды;

в) мемлекеттік қызметтің өзіндік ерекшелігі басқару қызметтері жүзеге асырумен байланысты. Соңғы мемлекеттік қызметкерлердің мемлекеттің міндеттері мен қызметін жүзеге асыру бойынша нақты жұмысының қажеті бағыттары ретінде. Басқару аппаратында мемлекет пен басқару қызметтерінің бірігуі жүреді және мемлекеттік қызметкерлердің нақты қызметтерін құру жүреді. Онда да мемлекеттік органның міндеттері мен қызметі мемлекеттің міндеті мен қызметтеріне сәйкес болуы керек;

г) мемлекеттік қызметкерлер мемлекет атынан әрекет етеді, сондықтан оларға мемлекеттік-билік уәкілеттіктері берілген, ол өзіне жүктелген басқару қызметтерін жүзеге асыру үшін қажет;

д) мемлекеттік қызмет Конституция нормаларына, Қазақстан Республикасы Президентінің заңдарына, жарлықтарына және басқа да нормативтік құқықтық актілеріне қатаң түрде негізделеді. Басқаша айтқанда мемлекеттік қызметкерлердің басқару қызметтері мемлекеттік басқарудағы заңдылық талаптары принципіне сәйкес болуы керек;

е) мемлекеттік қызмет дегеніміз ол практикалық, ұйымдастырушылық қызмет және атқарушылық сипатта. Басқаша айтқанда Конституция нормаларын жүзеге асыру және оған негізделген заңнамаларды тиісті мемлекеттік басқармаларда салада жүзеге асыру.

Мемлекеттік қызметтің мазмұны сол мемлекеттік басқаруды әлеуметтік процестер арқылы тәжірибелік түрде ұйымдастыру, мемлекеттік органдардың тиісті уәкілеттіктері мен қызметтерін жүзеге асыруды қамтамасыз ету;

з) мемлекеттік қызмет дегеніміз кең сипаттағы қызмет. Ол мемлекеттік қызметкерлер өзіне басқару барысында жүктелген міндетті жүзеге асыруда заңдық-билік жазбаларды қолдануға құқылы. Бөлу қызметі қажет болған жағдайда басқару актілерін шығаруды көрсетеді (оның ішінде нормативтік-құқықтық), ол арқылы ведомоства ішілік нысандарға мақсатты түрде әсер ету және олардың негізгі қызметтеріне әсер еті қамтамасыз етіледі;

и) мемлекеттік қызмет қайта саясаттандыру сипатта болады. Ол дегеніміз мемлекеттік қызметкерлер өздерінің лауазымдық қызметтерін пайдалану барысында тек заң талаптарын басшылыққа алуға міндетті және өздерін саяси партия шешімдерімен, қоғамдық бірлестіктер мен басқа да орган шешімдерімен байланыстырмауы керек. Мемлекеттік қызметкерлер өздерінің басқару қызметі барысында мемлекет мүддесі мен мемлекет саясатын басшылыққа алады, олар қолданыстағы заңнамада көрсетілген.

Аталған белгілер (критерийлер) бірлестікте мемлекеттік қызметті әлеуметтік мақсаты мен мазмұны жағынан кәсіби түрде күрделі қызмет түрінде көрсетеді. Мемлекеттік қызметтің өзіндік ерекшеліктері мемлекеттің міндеттері мен қызметі арқылы көрінеді.

### **3. Мемлекеттік қызметтің негізгі қағидаттары**

Мемлекеттік қызмет ерекше адамдардан тұратын мамандандырылған кәсіби қызмет ретінде қоғамда басқарушылық қызметтерді орындаумен байланысты, ол нақты бір принциптерге негізделген. Соңғы талап ретінде көрінеді, оны сақтау жалпы алғанда мемлекеттік қызмет институтының қызмет етуіне кепіл болады. Онда да мемлекеттік қызметті ұйымдастыру мемлекеттік басқарудың жалпы қағидаттарына негізделеді сонымен қатар мамандандырылған қағидаттарға негізделеді, олар лауазымды тұлғаның кәсіби қызметі мазмұнын көрсетеді. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметі мына қағидаттарға негізделген.

*Заңдылық* қағидаты. Аталған қағидат Конституцияны, Қазақстан Республикасы Президентінің заңдарын, жарлықтарын барлық мемлекеттік қызметшілердің атқарып отырған лауазым деңгейіне қарамастан тікелей толық орындауына негізделген. Ол лауазымды тұлғаның басқарушылық қызметі сипатымен түсіндіріледі. Онда мемлекеттік басқарудың республика аумағында бірлігі нормативтік құқықтық актілердің біріне бірі қарсы келе алмауымен қамтамасыз етіледі. Басқарудың әрбір актісі жоғары орган актісіне сәйкес келуі керек, соңында ол Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес болуы керек. Аталған қағидат мемлекеттік басқарудың әлеуметтік -саяси негізін көрсетеді. Мемлекеттік билік қоғамдағы негізі, құрылымы мен қызметі жағынан жалғыз.

*Азаматтар құқықтарының, бостандықтарының және заңды мүдделерiнiң мемлекет мүдделерi алдындағы басымдығы қағидаты.*Бұл мемлекеттік басқарудағы және мемлекеттік қызметті ұйымдастырудағы жалпы қағидат. Ол азамат пен мемлекет арасындағы маңызды ресми бағыт болып табылады. Қазақстан Республикасында Конституцияға сәйкес адам құқықтары мен бостандықтары танылады және оларға кепілдік беріледі. Адам құқықтары мен бостандықтары әркімге тумысынан жазылған, олар абсолютті деп танылады, олардан ешкім айыра алмайды, заңдар мен өзге де нормативтік құқықтық актілердің мазмұны мен қолданылуы осыған қарай анықталады. Қарастырылып отырған қағидат азаматтардың мемлекет алдында, оның органдары алдында азаматтардың құқықтары мен бостандығын және заңды мүддесін қарауға қатысты басымдықта екенін нақтылайды.

*Жалпы қолжетімділік* қағидаты, яғни Қазақстан Республикасының Конституциясының (33б. 4 т сәйкес) Республика азаматтарының мемлекеттік қызметке кіруге тең құқығы бар. Мемлекеттік қызметші лауазымына кандидатқа қойылатын талаптар лауазымдық міндеттердің сипатына ғана байланысты болады және заңмен белгіленеді. Ол мемлекеттік басқару мен мемлекеттік қызметті ұйымдастыруда да жалпы қағидат болып саналады. Қазіргі уақытты мемлекеттік қызметке кіретін тұлғалардың жас ерекшеліктік шектеулері алынып тасталды; *азаматтардың мемлекеттік қызметке кіру еріктері.* Аталған қағидатқа сәйкес мемлекеттік қызмет лауазымына үміткерлі таңдау қатаң түрде еріктілік негізімен жүзеге асырылуы керек.

*Мемлекеттік қызметкерлердің кәсібилігі мен құзыреттілігі қағидаты.* Аталған қағидат негізі басшылық кадрларды атқарып отырған лауазымына сәйкес оларға жүктелген істі орындау тұрғысынан бағалаудың іскери критерийлері алынуы керек. Басқару қызметтерін жүзеге асыру үшін мемлекеттік қызметкерлер құзыретті болуы керек, мемлекеттік аппарат құрылымын білетін және оның қызмет ету механизмдерін білуі керек, мемлекеттік басқару саласында және қызметте ұйымдастыруда нақты бір ғылыми көзқарасы болуы керек. Осыған байланысты жалпы сипатты анықтаушы маңызды жағдайлар — еңбек саласына қарамастан барлығына қолданылады, оның ішінде мемлекеттік қызметте тұрған тұлғаларға да қолданылады.

Жоғары органдар мен жоғары лауазымды тұлғалардың қабылдаған шешімдерін бағынышты мемлекеттік қызметкерлердің және төменгі мемлекеттік органы қызметкерлерінің өз құзыреті шегінде орындаудағы *міндеттілік* қағидаты. Аталған қағидат мемлекеттік органдардың «көлденеңдік бойынша» бағыныштылығы жүйесін көрсетеді, ол экономика, әлеуметтік сала мен әкімшіліктік-саяси құрылыс салаларын басқаруды орталықтандыру қажеттілігін көрсетеді, мемлекеттік аппараттың барлық жүйесін бір тұтасқа біріктіреді. Жоғары мемлекеттік органдар мен лауазымдық тұлғалар арасындағы шешімдер төменгі органдар мен төменгі лауазымдар үшін міндетті болып саналады. Сонымен мемлекеттік аппарат қызметінде жалпы мемлекеттік мүддені есепке алу қамтамасыз етіледі;

      Мемлекеттiк қызметшiлердiң *бақылауда болуы және есептiлiгi* қағидаты. Аталған қағидат өзара бағынышты ұйымдардың әрекеттері барысындағы ұйымдастырушылық бағыныштылық, мемлекеттік тәртіпке негізделген (мысалы, министрлік, агенттік жүйесі ішінде және т.б.). Әрбір мемлекеттік қызметкердің кәсіби қызметі жоғары органның және жоғары лауазымды тұлғаның тікелей бақылауымен жүзеге асады. Мысалы, Үкімет ел Президентін өз бағдарламаларын орындау туралы, Президент тапсырмаларын орындау туралы және басқа да өз қызмет бағыттары туралы тұрақты түрде ақпараттандырып отырады; Үкімет министрліктер қызметін және басқа да орталықтандырылған атқару органдары қызметіне басшылық жасайды, олардың заңды, республика Президенті мен Үкіметінің актілерін орындауын бақылайды;

*Қоғамдық көзқарасты және ашықтықты есепке алу қағидаты,*  мемлекеттік құпия болып табылатын және заңмен қорғалатын басқа да қызметті атамағанда аталған қағидат мемлекеттік басқарудағы де­мократизмді көрсетеді, ол азаматтардың мемлекет істерін басқаруға қатысуындағы маңызды каналдарын нақтылады. Қарастырылып отырған қағидат қоғамдық көзқарасты және ашықтықты міндетті түрде есепке алуды көрсетеді, сонымен қатар (мемлекеттік органдарға қатысты сыни ескертулер және басқа да лауазымдық тұлғаларға қатысты бұқаралық ақпараттық құралдардағы ескертулер, мемлекеттік орган басшыларының өз қызметі туралы сөйлеген сөздері және т.б.);

      *Мемлекеттiк қызметшiлердiң құқықтық және әлеуметтiк қорғалу қағидаты.*  Аталған қағидатқа сәйкес мемлекеттік қызметкерлерге бірінші кезекте жалпы конституциялық кепілдіктер және әлеуметтік қорғалу қамтамасыз етіледі. Оғын мыналар жатады: еңбегі үшін сыйақы алу құқығы, демалу құқығы, қауіпсіз жұмыс жағдайына құқықтары, қандайда бір кемсітушіліксіз әлеуметтік қамтамасыз ету құқығы. Сонымен қатар, мемлекеттік қызметшілерге құқықтық және әлеуметтік қорғалудағы арнайы нормалар қолданылады.

*Мемлекеттiк қызметшiлердi лауазымдық мiндеттерiн үлгілі атқарғаны, мінсіз мемлекеттік қызметі, ерекше маңызды және күрделi тапсырмаларды орындағаны үшiн көтермелеу қағидаты.* Аталған қағидат мемлекеттік аппараттағы мемлекеттік тәртіп механизмін көрсетеді. Көтермелеу секілді қуатты тұғыр басқару жұмысындағы өндірістілікті арттырады, мемлекетті орган ұжымының жұмысын ұйымдастыруға ықпал етеді мемлекеттік қызметкердің өзін ұстауда жоғары үлгі көрсетуіне жол ашады.

*Мемлекеттiк қызметшiлердiң лауазымдық мiндеттерiн орындамағаны не тиiсiнше орындамағаны және өздерiнiң лауазымдық өкiлеттiктерiн асыра пайдаланғаны үшiн жеке жауаптылығы қағидаты.* Аталған қағидат лауазымды тұлғаның атқарушылық тәртібіне ерекше талаптар қояды, ал кең түрде айтар болсақ — ол мемлекеттік тәртіптің маңызды бір бөлігі болып табылады. Сондықтан аталған қағидат мемлекеттік қызметкердің өз лауазымдық міндетін орындамағаны үшін немесе тиісті түрде орындамағаны үшін жеке жауапкершілігін қарастырады (тәртіптік, әкімшіліктік қылмыстық және т.б.) сонымен қатар оның өз лауазымдық міндетін асыра пайдаланғаны үшін жауапкершілігін қарастырады, мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік қызметтік қатынастардағы құқыққа қарсы әрекеттерінен қорғайды;

      *Мемлекеттік қызметшілерді біліктілігін арттырудағы үзіліссіз болуы қағидаты*. Осы бағытта мемлекеттік қызметшілерді оқытуда Концепция қабылданған, онда оқыту мақсаттары мен міндеттері айтылған, оқыту жүйесі мен принциптері туралы, оқыту формалары, оқыту құралдары мен мемлекеттік қызметкерлерді оқыту процесін ресурстық қамтамасыз ету туралы айтылған. Концепцияны жүзеге асыру тиімді түрде мемлекеттік басқаруды арттыруда міндеттерді шешуге мүмкіндік береді, қабылданған шешім сапасын қамтамасыз етуге, мемлекеттік қызметкерлердің еңбегін ұйымдастыруды қамтамасыз етеді

Барлық аталған қағидаттар өзара байланысты бірін бірі толықтырады және мемлекеттік қызмет институты құрылған және қызмет етіп отырған негізгі талаптардың бірегей жүйесін құрады.

**4. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметті басқару**

Мемлекеттік қызмет ерекше кәсіби қызмет ретінде қоғамда басқарушылық қызметті жүзеге асырумен байланысты өзі өзін басқарушы жүйе болып табылады. Сонымен қатар басқару мақсаттары мен міндеттері, басқару қызметінің субъектілері мен объектілері де, мазмұны мен осы жұмыс нәтижелері де маңызды болып табылады. Сонымен қатар ол басқару қызметіндегі ерекше қызмет, ол мемлекеттік қызметкерлердің өз жұмыстарын ұйымдастырумен байланысты, мемлекеттік қызмет саласында бірегей мемлекеттік саясатты қамтамасыз етумен байланысты, сондықтан оның өз принциптері, қызметі, әдістері мен басқару формалары қалыптасқан.

Мақсатты процесс ретінде мемлекеттік қызмет саласындағы басқару бірінші кезекте Қазақстанның 2030 жылдарға даму Стратегиясын жүзеге асырумен байланысты, атап айтқанда мемлекеттік *кадрлық саясатын* жүзеге асырумен байланысты. Отанымызда және шетелде дайындықтан өткен тиімді кадрды басқаруда *жалпыға қолжетімді жүйені* құру үшін, қызмет сатысына адал жылжуды ұстану, бірегей ақпараттық жүйе құру мен әлеуметтік кепілденген шаралары бар, негізгі ресурсты адам капиталына ұқыппен қарайтын жүйені құру'. Осымен қоса кадрды басқару жүйесі білімсіз біліктілігі төмен қызметкерлерді де шығара білуі керек.

Қазақстан үшін тиімді, заманға сай мемлекеттік қызмет құру және басқару құрылымын құру төтесінен қойылып отыр, ол нарықтық қатынастар барысында оптималды болуы керек. Мемлекеттік қызметті басқару үшін ол *жалдау жүйесін, кадрды даярлау мен қайта даярлау жүйесін*  көрсетеді, ол стратегиядағы маңызды принциптердің бірі. Осы бағытта кейінге қалдырылмайтын міндет алғы шығып отыр, ол жаңа ұрпақтың басқару кадрларын даярлау мәселесі. "Жаңа басымдықтағы шенеуінік — ол ұлт қызметкері, отансүйгіш және адал, өз ісіне және кәсібіне берілген"2. Басқаруға басымдықты міндеттер мен тапсырыстарды білек сыбанып атқаруға кірісетін технократтар өтуі керек.

Мемлекеттік қызмет саласында бірегей мемлекеттік саясатты жүзеге асыру үшін арнайы қызметтер мен уәкілеттіктері бар арнайы органдар құрылды. Оған Қазақстан Республикасының мемлекеттік істер жөніндегі Агенттігі мен оның аумақтық бөлімшелері жатады. Стратегиялық жоспарда аталған органның басты міндеті ол қоғамда мемлекеттік қызметтің жоғары беделін қолдау және құру болып табылады. Ол бірінші кезекте Қазақстанда жаңа мемлекеттіктің құрылуымен байланысты, ал екінші жағынан демократиялық, құқықтық, әлеуметтік бағытталған мемлекеттің құрылуымен байланысты.

Қазақстан Республикасының мемлекеттік істер жөніндегі Агенттігінің негізгі қызметтері мен уәкілеттілігі Қазақстан Республикасы Президентінің 1999 жылғы 3 желтоқсандағы № 280 Жарлығымен және Ережемен бекітілген3.

 Арнайы мәселелер бойынша құзыретке ие орган ретінде Агенттік мемлекеттік қызметкерлерді даярлау мен қайта даярлау бойынша мемлекеттік тапсырысты орналастыру мен оны құруды координациялайды; әкімшіліктік мемлекеттік лауазымды атқаруға үміткерлерді және мемлекеттік қызметкерлерге тестілеу жүргізеді; мемлекеттік органдардың мемлекеттік қызмет туралы заңнаманы сақтауына бақылау жүргізеді; С-1, С-2, С-3 санатындағы мемлекеттік әкімшіліктік қызметкерлерге қатысты тәртіптік жаза мәселелерін қарастырады, сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтар жасаған орталық атқару және басқа да орталық мемлекеттік органдағы тәртіптік жауапкершілікке тартуды тудырған мәселелерді қарастырады және қызметтік этика Ережелерін бұзған, сонымен қатар тәртіптік жауапкершілікті тудыратын сыбайлас құқық бұзушылық жасаған орталық құқық қорғау басқармалары басшылығына дейінгі лауазымдық тұлғалардың және арнайы қызметтердің (осы органдардағы бірінші басшылар мен бірінші орынбасарлары мен орынбасарларынан басқа) тәртіптік жауапкершілікке тартуды тудырған мәселелерді қарастырады.

Мемлекеттiк органдардың кадр қызметi: мемлекеттiк қызметшiлердiң бос лауазымдарына орналасуға конкурстар өткiзудi, аттестациялауды, мемлекеттiк қызметшiлердiң мемлекеттiк қызмет лауазымдарына орналасқан кезде сынақтан өтуiн қамтамасыз етедi;  мемлекеттiк органдардың мемлекеттiк қызметшiлердiң мемлекеттiк қызмет өткеруiне байланысты шешiмдерiн ресiмдейдi, мемлекеттiк қызметшiлердiң жеке iстерiн жүргiзедi, мемлекеттiк қызметшiлердiң еңбек ету тiзiмдерiне қажеттi жазбаларды енгiзедi; мемлекеттiк қызметшiлерге олардың құқықтық жағдайының мәселелерi жөнiнде консультациялар бередi, мемлекеттiк қызметке байланысты шектеулердiң сақталуын бақылайды;  мемлекеттiк қызметшiлердiң кәсiби даярлығының деңгейiне талдау жасайды, мемлекеттiк қызметшiлердi қайта даярлау (қайта мамандау) мен бiлiктiлiгiн арттыруды ұйымдастырады;  (Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызметі туралы» Заңының 6 б.) Республикалық ақпараттық жүйеге мемлекеттік қызмет кадрын басқару ақпаратын енгізуді ерекше атып өту қажет, ол арқылы конкурстық таңдауды және аттестация жүргізуді, кадрлық менеджмент және мемлекеттік қызметтің ағымдағы жағдайын анықтауды қамтамасыз ету мүмкін болып отыр.

 Мемлекеттік қызметтің практикалық қызметі әр түрлі заңдық салдар туғызатын әр түрлі шешімдер қабылдаумен байланысты болғандықтан, мемлекеттік аппарат қызметкерлерін құқықтық даярлау қажеттілігі артып отыр (әсіресе құқық, конституциялық, әкімшіліктік, азаматтық, еңбек және т.б. салалар бойынша). Мемлекеттік қызметкерлер сонымен қатар экономика, қаржы саласында, еңбекті ғылыми түрде ұйымдастыру, мәдениет саласында да білімді болуы керек. Осының барлығы мемлекеттік қызметкердің бойында қазіргі заманға тән мәселелерді шешуге қажет болатын ғылыми-тәжірибелік әдістерді қалыптастыруда алғышарт болып табылады.

Сонымен, мемлекеттік саясатты жүзеге асыру мен оның бірлігі барысында арнайы органдар жүйесі қамтамасыз етіледі (уәкілетті орган және аумақтық бөлімшелер). Өзінің құзыретіне сәйкес мемлекеттік қызмет органдары тиісті мемлекеттік басқару саласында тиісті мемлекеттік басқаруды жүзеге асырады, сонымен қатар заңмен анықталған шектерде сала арылық координацияны және басқа да арнайы атқарушылық қызметтерді және уәкілеттіктерді жүзеге асырады. Мемлекеттік қызмет істері бойынша орга­ндар жүйесін мемлекеттік органның құрылымдық бөлімшелері толықтырады, олар жергілікті орындарда кадрлық жұмыстарды қамтамасыз етеді. Осы бірлік мемлекеттік қызметті ұйымдастыруда республика көлемінде бағытында негізгі бағыттарды қамтуға мүмкіндік береді, сонымен қатар қазіргі заманға сай және тиімді мемлекеттік қызметті құру бағытында "Қазақстан - 2050" Стратегиясын жүзеге асыруға ықпал етеді.

1. Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік билік жүйесі

Қазақстан Республикасының Конституциясы 1 бабына сәйкес Қазақстан Республикасы өзін демократиялық, зайырлы, құқықтық және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады, оның ең қымбат қазынасы - адам және адамның өмірі, құқықтары мен бостандықтары.

Қазақстан Республикасының Конституциясының 2 бабының 1 тармағына сәйкес Қазақстан Республикасы - президенттік басқару нысанындағы біртұтас мемлекет.

 Қазақстан Республикасы Конституциясының 3 бабына сәйкес: “Республикада мемлекеттік билік біртұтас, ол Конституция мен заңдар негізінде заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарына бөліну, олардың тежемелік әрі тепе-теңдік жүйесін пайдалану арқылы, өзара іс-қимыл жасау принципіне сәйкес жүзеге асырылады”

Қазақстан Республикасында мемлекеттік билік

ҚР Президенті - Елбасы

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Заң шығару билігі  | Атқарушы билік | Сот билігі |
| ҚР Парламенті | ҚР Үкіметі | ҚР Жоғары соты |
| СенатМәжіліс | Атқару билігінің орталық органы | Соттар |
| Мәслихаттар | Әкімдіктер  |  |

Конституцияның 40-бабына сәйкес Қазақстан Республикасының Президенті – мемлекеттің басшысы, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға.

Қазақстан Республикасының Президентi туралы

Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 26 желтоқсандағы N 2733 Конституциялық заңы.

 **Республика Президентi**

      1. Республика Президентi – мемлекеттiң басшысы, мемлекеттiң iшкi және сыртқы саясатының негiзгi бағыттарын айқындайтын, ел iшiнде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкiлдiк ететiн ең жоғары лауазымды тұлға.

      Республика Президентi – халық пен мемлекеттiк билiк бiрлiгiнiң, Конституцияның мызғымастығының, адам және азамат құқықтары мен бостандықтарының нышаны, әрi кепiлi.

      Республика Президентi мемлекеттiк билiктiң барлық тармағының келiсiп жұмыс iстеуiн және өкiмет органдарының халық алдындағы жауапкершiлiгiн қамтамасыз етедi.

      Республика Президентiне халық пен мемлекеттiң атынан сөйлеу құқығы берiледi.

      Республика Президентiне, оның абыройы мен қадiр-қасиетiне ешкiмнiң тиiсуiне болмайды. Республика Президентiнiң абыройы мен қадір-қасиетiне нұқсан келтiру заң бойынша қудаланады.

Президенттің сонымен қатар атқарушы билікте де уәкілеттілігі мол, алайда атқарушы билік басшысы болып табылмайды. Президент мемлекеттік биліктің барлық тармақтарының халық алдында үйлесіммен қызмет етуін қамтамасыз етуші. РФ Прғезиденті өзінің құзыреттілігі жағынан жарлықтар мен өкімдер шығарады.

**Республика Президентiнiң жарлықтары**

      1. Республика Президентiнiң жарлықтары Республика Конституциясы мен заңдарының негiзiнде және соларды орындау үшiн шығарылады.

      Республика Президентiнiң жарлықтарымен:

      Президенттiң Республика Президентiнiң актiлерiн шығаруды талап ететiн конституциялық өкiлеттiгi жүзеге асырылады;

      мемлекеттiк билiктiң барлық тармақтарының келiсiмдi жұмыс iстеуiн және өкiмет органдарының Қазақстан халқы алдында Конституциямен және заңдармен белгiленген жауаптылығын қамтамасыз ету мәселелерi шешiледi;

      Парламенттiң заңдық құзыретiне кiрмейтiн, сондай-ақ Үкiмет пен басқа да мемлекеттiк органдардың заңмен белгiленген құзыретiне жатпайтын мәселелердi құқықтық реттеу жүзеге асырылады;

      Қазақстан Республикасының экономикалық және әлеуметтiк-саяси дамуының стратегиялық мәселелерi бойынша шешiмдер қабылданады.

      Республика Президентi шығаратын жарлықтардың ғана нормативтiк құқықтық акт күшi болады.

Республика Президентiнiң өкiмдерi

      Республика Президентiнiң өкiмдерi Конституцияның, заңдардың және Президент жарлықтарының негiзiнде және соларды орындау үшiн шығарылады.

      Республика Президентiнiң өкiмдерiмен:

      әкiмшiлiк-өкiмдiк, жедел және жеке сипаттағы мәселелердi шешу жүзеге асырылады;

      Республика Президентiнiң құзыретiне сәйкес конституциялық мәртебесi жоқ лауазымды тұлғалар қызметке тағайындалады және босатылады.

Қазақстан Республикасының Заң шығарушы билігі

Парламент – Қазақстан Республикасының заң шығару билігiн жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкiлдi органы.

ҚР Парламентінің қызметін жүзеге асыратын негізгі құжат 1995 ж. 16 қазандағы Қазақстан Республикасының. № 2529 «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы» Конституциялық заңы болып табылады**.**

**Республика Парламентiнiң құрамы мен құрылымы**

      1. Парламент тұрақты негiзде жұмыс iстейтiн екi Палатадан:

      Сенаттан және Мәжiлiстен тұрады.

       Сенат [конституциялық заңда](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002464_#z83) белгіленген тәртіппен әр облыстан, республикалық маңызы бар қаладан және Қазақстан Республикасының астанасынан екі адамнан өкілдік ететін депутаттардан құралады. Сенаттың сайланатын депутаттарының жартысы әрбір үш жылда қайта сайланады.

      Сенатта қоғамның ұлттық-мәдени және өзге де елеулі мүдделерінің білдірілуін қамтамасыз ету қажеттілігі ескеріліп, Сенаттың он бес депутатын Республика Президенті тағайындайды.

       Мәжіліс [конституциялық заңда](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002464_#z98) белгіленген тәртіппен сайланатын жүз жеті депутаттан тұрады.

      Мәжілістің тоқсан сегіз депутаты саяси партиялардан партиялық тізімдер бойынша бірыңғай жалпы ұлттық сайлау округінен жалпыға бірдей, тең және төте сайлау құқығы негізінде жасырын дауыс беру арқылы сайланады. Мәжілістің тоғыз депутатын Қазақстан халқы Ассамблеясы сайлайды.

       Парламент депутаты бiр мезгiлде екi Палатаға бiрдей мүше бола алмайды.

       [Сенат](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002464_#z81) пен [Мәжiлiс](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z950002464_#z98) депутаттарын сайлау тәртiбi конституциялық заңмен белгiленедi.

Заңдарды қабылдау

      Мәжiлiс депутаттары қараған және жалпы санының көпшiлiк дауысымен мақұлданған заң жобасы Сенатқа берiледi, ол онда жобаны Сенат алған күннен бастап әрi кеткенде алпыс күннiң iшiнде қаралады. Сенат депутаттары жалпы санының көпшiлiк дауысымен қабылданған жоба заңға айналады және Президенттiң қол қоюына берiледi. Тұтас алғанда Сенат депутаттары жалпы санының көпшiлiк дауысымен қабылданбаған жоба Мәжiлiске қайтарылады. Егер Мәжiлiс депутаттары жалпы санының үштен екiсiнiң көпшiлiк даусымен жобаны қайтадан мақұлдаса, ол Сенатқа қайта талқылау және дауысқа салу үшiн берiледi. Сенат қайта қабылдамаған заң жобасын сол сессия барысында қайтадан енгiзуге болмайды.

      Сенат депутаттары жалпы санының көпшiлiк дауысымен заң жобасына енгiзiлген өзгертулер мен толықтырулар Мәжiлiске жiберiледi. Егер Мәжiлiс депутаттарының жалпы санының көпшiлiк даусымен ұсынылған өзгертулермен және толықтырулармен келiссе, заң қабылданды деп саналады. Егер Мәжiлiс нақ сондай көпшiлiк дауыспен Сенат енгiзген өзгертулер мен толықтыруларға қарсы болса, Палаталар арасындағы келiспеушiлiк келiсу рәсiмдерi арқылы шешiледi.

Осыдан кейін заңға ҚР Президенті қол қояды және БАҚ жарияланады. Заңдардан басқа Парламент өзі жүргізуге құзырлы қаулыларды қабылдайды.

Қазақстан Республикасындағы атқарушы билік

Үкімет Қазақстан Республикасының атқарушы билігін жүзеге асырады, атқарушы органдардың жүйесін басқарады және олардың қызметіне басшылық жасайды.Үкімет алқалы орган болып табылады және өзінің қызметінде Республика Президентінің және Парламенттің алдында жауапты.

 Үкіметтің құзыреті, ұйымдастырылуы мен қызмет тәртібі конституциялық заңмен белгіленеді. Үкімет құрамы министрліктерден, агенттіктерден және Премьер-министр кеңсесінен тұрады. Үкімет құрамына Үкімет мүшелері – Республика Премьер-министрі, оның орынбасарлары, министрліктер және республикадағы басқа да лауазымды тұлғалар кіреді.

      Республика Премьер-Министрі тағайындалғаннан кейінгі он күн мерзім ішінде Премьер-Министр Үкіметтің құрылымы мен құрамы туралы Республика Президентіне ұсыныс енгізеді.

Атқарушы биліктің барлығына ортақ қызметі – мемлекеттік саясат жүргізу басқаруды жүзеге асыру және өзіне анықталған сала әрекетін координациялау.

Үкімет Конституцияны, заңдар мен Президент актісін және басқа да нормативтік құқықтық актілерді орындау үшін нормативтік және жеке қаулылар шығарады. Үкіметтің қаулысына республика Премьер-министрі қол қояды.

Республика Премьер-министрі әкімшіліктік-өкімдік мәселелер, оперативтік және жеке сипатта өкімдер шығарады.

Өз құзыреті шегінде қабылданған Үкімет Қаулылары мен республика Премьер-министрінің өкімдері республиканың барлық аумағына міндетті күшке ие. Үкімет Қаулысын Президент және республика Үкіметі жоюы мүмкін. Премьер-министрдің Өкімін Президент, Үкімет және республика Премьер-министрі жояды.

Қазақстан Республикасында сот төрелігі.

Қазақстан Республикасында сот төрелігін тек сот қана жүзеге асырады.

     Сот билігі сотта іс жүргізудің азаматтық, қылмыстық және заңмен белгіленген өзге де нысандары арқылы жүзеге асырылады. Заңда көзделген жағдайларда қылмыстық сот ісін жүргізу алқабилердің қатысуымен жүзеге асырылады.

      Заңмен құрылған Республиканың Жоғарғы Соты, Республиканың жергілікті және басқа да соттары Республиканың соттары болып табылады.

      Республиканың сот жүйесі Республика Конституциясымен және конституциялық заңмен белгіленеді. Қандай да бір атаумен арнаулы және төтенше соттарды құруға жол берілмейді. Сот органдары мыналар болып табылады: ҚР Жоғары соты, сонымен қатар төменгі соттар. Қазақстандық сот өндірісінің ерекшелігі жеке бөлік – Төрелік процестің жоқтығы. Экономикалық даулар оның субъектісіне қарамастан азаматтық сот өндірісі аясында шешіледі. Соттар, қарастырып отырған істер бойынша сот шешімдерін, үкімдерін, анықтамаларын, қаулылары мен бұйрықтарын қабылдайды. ҚР сот актілері құқықтық норма құрмайды.

ҚР Жоғарғы Соты азаматтық, қылмыстық істер, жергілікті және басқа да соттардың соттылығына жататын өзге де істер бойынша жоғары сот органы болып табылады, заңда көзделген жағдайларда өзінің соттылығына жататын сот істерін қарайды және сот практикасының мәселелерi бойынша түсiнiктемелер беріп отырады.

ҚР Конституциялық Кеңесінің 6 наурыз 1997 ж. N 3: “ 4-бап 1 тармағы нормасына сәйкес Қазақстан Республикасында қолданылатын құқық Конституцияның, соған сәйкес заңдардың, өзге де нормативтік құқықтық актілердің, халықаралық шарттары мен Республиканың басқа да міндеттемелерінің, сондай-ақ Республика Конституциялық Кеңесінің және Жоғарғы Соты нормативтік қаулыларының нормалары болып табылады”.

ҚР Конституциялық Кеңесі ерекше мәнге ие. Оның уәкілеттілігі ҚР Конституциясының 72 бабында анықталған.

### 1. Конституциялық Кеңес Қазақстан Республикасы Президентінің, Сенат Төрағасының, Мәжіліс Төрағасының, Парламент депутаттары жалпы санының кемінде бестен бір бөлігінің, Премьер-Министрдің өтініші бойынша:

      1) дау туған жағдайда Республика Президентінің, Парламент депутаттарының сайлауын өткізудің дұрыстығы және республикалық референдум өткізу туралы мәселені шешеді;

      2) Парламент қабылдаған заңдардың Республика Конституциясына сәйкестігін Президент қол қойғанға дейін қарайды;

      2-1) Парламент және оның палаталары қабылдаған қаулылардың Республика Конституциясына сәйкестігін қарайды;

      3) Республиканың халықаралық шарттарын бекіткенге дейін олардың Конституцияға сәйкестігін қарайды;

      4) Конституцияның нормаларына ресми түсіндірме береді;

      5) Конституцияның 47-бабының 1 және 2-тармақтарында көзделген реттерде қорытындылар береді.

      2. Конституциялық Кеңес Конституцияның [44-бабының](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_#z47) 10-1) тармақшасында көзделген жағдайларда – Республика Президентінің өтiнiштерiн, сондай-ақ Конституцияның [78-бабында](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/K950001000_#z81) белгiленген жағдайларда соттардың өтiнiштерiн қарайды.

Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес емес деп танылған заңдар мен халықаралық шарттарға қол қойылмайды не, тиісінше, бекітілмейді және күшіне енгізілмейді.

     Конституциялық емес деп танылған, оның ішінде адамның және азаматтың Конституцияда баянды етілген құқықтары мен бостандықтарына нұқсан келтіреді деп танылған заңдар мен өзге де құқықтық актілердің күші жойылады және қолданылуға жатпайды.

     Конституциялық Кеңестің шешімдері қабылданған күннен бастап күшіне енеді, Республиканың бүкіл аумағында жалпыға бірдей міндетті, түпкілікті болып табылады және шағымдануға жатпайды.

Классикалық Конституциялық соттан ҚР Конституциялық кеңесінің айырмашылығы Конституциялық Кеңестің қорытынды шешіміне толығымен немесе оның бір бөлігіне Республика Президентінің қарсылығы енгізілуі мүмкін, олар:

- Президент шешім мәтінін алған күннен бастап он күн аралығынан кешіктірілмей енгізіледі;

- Конституциялық Кеңестің жалпы мүшелер санының үштен екі дауысымен қабылданады.

Республика Президентінің қарсылығын анықтамау барысында Конституциялық Кеңестің шешімі қабылданбаған болып саналады және конституциялық өндіріс тоқтатылады. Сонымен, ол өз бетінше және тәуелсіз түрде сот өндірісін жүзе асырушы конституциялық бақылаудың сот органы болып табылмайды, демек сот билігі органы болып табылмайды.

Бүгінгі күні қолданылып отырған мемлекеттік билік Республикадағы барлық өмір сүру салаларының тиімді қызметін қамтамасыз етеді және оны бақылайды .

**Қазақстан Республикасындағы билік органдары**

### Қазақстан Республикасының Президенті - мемлекеттің басшысы, мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын айқындайтын, ел ішінде және халықаралық қатынастарда Қазақстанның атынан өкілдік ететін ең жоғары лауазымды тұлға.

      Республиканың Президенті - халық пен мемлекеттік билік бірлігінің, Конституцияның мызғымастығының, адам және азамат құқықтары мен бостандықтарының нышаны әрі кепілі.

      Республика Президенті мемлекеттік биліктің барлық тармағының келісіп жұмыс істеуін және өкімет органдарының халық алдындағы жауапкершілігін қамтамасыз етеді.

 **Заң шығарушы билік**

Мемлекеттік биліктегі жалпы билік ішінен заң шығару билігі құқықтық негіз құрайды, оның аясында мемлекеттік биліктің басқа да бөлімдері әрекет ете алады. Парламент – Қазақстан Республикасының заң шығару билігiн жүзеге асыратын Республиканың ең жоғары өкiлдi органы. Парламенттің өкілеттігі оның бірінші сессиясы ашылған сәттен басталып, жаңадан сайланған Парламенттің бірінші сессиясы жұмысқа кіріскен кезден аяқталады.

Сенат

### Парламент тұрақты негізде жұмыс істейтін екі Палатадан: Сенаттан және Мәжілістен тұрады.

      Сенат конституциялық заңда белгіленген тәртіппен әр облыстан, республикалық маңызы бар қаладан және Қазақстан Республикасының астанасынан екі адамнан өкілдік ететін депутаттардан құралады. Сенатта қоғамның ұлттық-мәдени және өзге де елеулі мүдделерінің білдірілуін қамтамасыз ету қажеттілігі ескеріліп, Сенаттың он бес депутатын Республика Президенті тағайындайды.

      Мәжіліс конституциялық заңда белгіленген тәртіппен сайланатын жүз жеті депутаттан тұрады.

      Парламент депутаты бір мезгілде екі Палатаға бірдей мүше бола алмайды.

      Сенат депутаттарының өкілеттік мерзімі - алты жыл, Мәжіліс депутаттарының өкілеттік мерзімі - бес жыл.

### Палаталарды мемлекеттік тілді еркін меңгерген өз депутаттарының арасынан Палаталар депутаттары жалпы санының көпшілік даусымен жасырын дауыс беру арқылы Сенат пен Мәжіліс сайлаған төрағалар басқарады. Сенат Төрағасының қызметіне кандидатураны Қазақстан Республикасының Президенті ұсынады. Мәжіліс Төрағасының қызметіне кандидатураларды Палатаның депутаттары ұсынады.

ҚР Парламент Сенатының депутаттарының жалпы саны 47 адам.

###  **ҚР Парламент Сенатының ерекше қарауына жатқызылғанмәселелер Парламенттің Жоғары палатасы:**

### Сенаттың ерекше қарауына мыналар жатады:

      Қазақстан Республикасы Президентінің ұсынуымен Республиканың Жоғарғы Сотының Төрағасын және Жоғарғы Сотының судьяларын сайлау мен қызметтен босату, олардың анттарын қабылдау;

      Қазақстан Республикасы Президентінің ұсынуымен Қазақстан Республикасындағы Адам құқықтары жөніндегі уәкілді бес жыл мерзімге қызметке сайлау және оны қызметінен босату;

     Республика Президентінің Республика Ұлттық Банкінің Төрағасын, Бас прокурорын және Ұлттық қауіпсіздік комитетінің Төрағасын тағайындауына келісім беру;

      Республиканың Бас Прокурорын, Жоғарғы Сотының Төрағасы мен судьяларын оларға ешкімнің тиіспеуі жөніндегі құқығынан айыру;

      Мәжілістің өкілеттіктері мерзімінен бұрын тоқтатылуына байланысты, ол уақытша болмаған кезеңде Республика Парламентінің конституциялық заңдар мен заңдар қабылдау жөніндегі функцияларын орындау;

      Конституциямен Парламент Сенатына жүктелген өзге де өкілеттіктерді жүзеге асыру.

 **Қазақстан Республикасы Парламент Сенатының Төрағасы  —** [**Тоқаев Қасым-Жомарт Кемелұлы**](http://www.parlam.kz/DPerson.aspx?lan=ru-RU&page=1&id=901) **ҚР Парламенті Сенатының қабылдау бөлімінің тел.:** +7 (7172) 74 71 11

Мәжіліс

Парламент тұрақты негізде жұмыс істейтін екі Палатадан: Сенаттан және Мәжілістен тұрады.

      Сенат конституциялық заңда белгіленген тәртіппен әр облыстан, республикалық маңызы бар қаладан және Қазақстан Республикасының астанасынан екі адамнан өкілдік ететін депутаттардан құралады. Сенатта қоғамның ұлттық-мәдени және өзге де елеулі мүдделерінің білдірілуін қамтамасыз ету қажеттілігі ескеріліп, Сенаттың он бес депутатын Республика Президенті тағайындайды.

      Мәжіліс конституциялық заңда белгіленген тәртіппен сайланатын жүз жеті депутаттан тұрады.

      Парламент депутаты бір мезгілде екі Палатаға бірдей мүше бола алмайды.

     Сенат депутаттарының өкілеттік мерзімі - алты жыл, Мәжіліс депутаттарының өкілеттік мерзімі - бес жыл.

**ҚР Парламент Мәжілісінің ерекше қарауына жатқызылған
мәселелер (Парламенттің төменгі палатасы):**

Парламентке қарауға ұсынылған конституциялық заңдар жобасын қарауға қабылдау және осы жобаларды қарау;

Палата депутаттарының көпшілік дауысымен Республика Президентіне Республика Премьер-Министрін тағайындауға келісім беру;

Республика Президентінің кезекті сайлауын хабарлау;

Парламент Мәжілісіне Конституция жүктеген басқа да уәкілеттіктерді жүзеге асыру.

**Қазақстан Республикасы Парламент Мәжілісінің Төрғасы Мұхамеджанов Орал Байғұсынұлы. ҚР Парламент Мәжілісінің қабылдау бөлімінің тел.:** +7 (7172) 74 61 11

**Мәслихаттар**

Мәслихаттар жергілікті өкілді органдар - мәслихаттар тиісті әкімшілік-аумақтық бөліністегі халықтың еркін білдіреді және жалпы мемлекеттік мүдделерді ескере отырып, оны іске асыруға қажетті шараларды белгілейді, олардың жүзеге асырылуын бақылайды. Мәслихаттардың қарауына мыналар жатады: аумақты дамыту жоспарларын, экономикалық және әлеуметтік бағдарламаларын, жергілікті бюджетті және олардың атқарылуы туралы есептерді бекіту; өздерінің қарауына жатқызылған жергілікті әкімшілік-аумақтық құрылыс мәселелерін шешу; заңмен мәслихат құзыретіне жатқызылған мәселелер бойынша жергілікті атқарушы органдар басшыларының есептерін қарау;

**Атқарушылық билік**

Атқарушылық биліктің мәні оған мемлекеттік істі басқару тікелей жүктелген, ол үшін кең өкілеттілік ету қызметтері берілген. Атқарушылық билік ҚР Үкіметі жүктеген мемлекеттік органдардың өзара күрделі бағыныштылығы арқылы жүзеге асырылады (басқарушылық аппарат).

**Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі:**

### Қазақстан Республикасының Премьер-Министрі:

Үкімет қызметін ұйымдастырып, оған басшылық жасайды және оның жұмысы үшін дербес жауап береді;

Үкімет қаулыларына қол қояды;

Үкімет қызметінің негізгі бағыттары жөнінде және оның аса маңызды барлық шешімдері жөнінде Президентке және Парламентке баяндап отырады; Үкімет қызметін ұйымдастыруға және басшылық жасауға байланысты басқа да қызметтерді атқарады.

**Қазақстан Республикасындағы Заң шығарушы билік**

**Бірегей мемлекеттегі басқаруды ұйымдастыру орталықтық және децентристік бастама негізінде құрылады. Қазақстанда соңғы уақытқа дейін биліктің негізгі уәкілеттілігі орталық деңгейінде шоғырланды алайда, орталықтың барлық мәселені шеше алмауы және жергілікті жерде қайта құруды бастау басқаруды қайта орталықтандырудың маңызды мәселелерін шешіп отыр. Оған Республиканың 2030 жылға дейінгі даму Стратегиясы бағытталған ол Қазақстан Республикасы азаматтарына Жолдауда көрсетілген.** Елді басқарудағы жаңа стратегия туралы айтып отырмыз, онда маңызды орынға аумақтар шығып отыр [1]. 7 қазан 1998 жылғы Конституцияға енгізілген өзгерістер Қазақстандағы билікті демократизациялауға бағытталған, көптеген мәселелерді шешуде Парламенттің рөлін арттыруға бағытталған. Менің пайымдауымша қолданыстағы заңдар тура осы тұрғыдан қайта мағыналануы керек [2].

Жергілікті уәкілетті органдардың басқа да мемлекеттік билікпен өзара әрекеттестіктері туралы мәселе ғалым заңгерлердің үнемі бақылауында болып отыр. Жергілікті уәкілетті (маслихаттар) органы жергілікті атқарушылық билікпен қоса (әкімдіктер) Қазақстан Республикасында жергілікті басқаруды жүзеге асырады. Олардың қызметі Қазақстан Республикасы Конституциясының VIII тарауымен реттеледі және 2001 жылы 23 қаңтарда қабылданған «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы Қазақстан Республикасының 2001 жылғы 23 қаңтардағы N 148 Заңымен реттеледі [3].

**Алайда, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқарутуралы» жаңа Заң** Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес жергiлiктi мемлекеттiк басқару және өзін-өзі басқару саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейдi, жергiлiктi өкiлдi және атқарушы органдардың құзыретiн, қызметiнiң ұйымдастырылуын, тәртiбiн, сондай-ақ мәслихаттар депутаттарының құқықтық жағдайын белгiлейдi. Жергілікті өкілді орган (мәслихат) - облыстың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқы сайлайтын, халықтың еркін білдіретін және Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес оны іске асыру үшін қажетті шараларды айқындайтын және олардың жүзеге асырылуын бақылайтын сайланбалы орган. Парламент республикалық көлемдегі мәселелерге көп көңіл бөледі. Алайда заң шығарушы орган ретінде ол мәслихаттар жағдайын өзгертуге және оның уәкілеттігін кеңейтуге нақты ықпал ете алар еді. Осыған байланысты аталған ереже заңнамалық бекітуді талап етеді. Ол бірнеше әлеуметтік-экономикалық, саяси және идеологиялық сипаттағы себептермен көрінеді. Атап айтқанда ол экономиканың дамуындағы объективтік мәселелер олар қызмет координациясын жетілдіру қажеттілігін, орындауды бақылауды, құқықтық реттеуді, басқаруды ұйымдастырушылық құрылымдарды; орталық пен жергілікті органдар, салалық және аумақтық басқару құзыреттерін қайта бөлуді көрсетеді.

**Жергілікті өкілді орган** (мәслихат) - облыстың, республикалық маңызы бар қаланың және астананың немесе ауданның (облыстық маңызы бар қаланың) халқы сайлайтын, халықтың еркін білдіретін және Қазақстан Республикасының заңнамасына сәйкес оны іске асыру үшін қажетті шараларды айқындайтын және олардың жүзеге асырылуын бақылайтын сайланбалы орган; басқарудың барлық деңгейлерінде құрылатын жергілікті Кеңеске қарағанда мәслихаттар тек облыстарда, ауданда және облыстық және республикалық мәндегі қалаларда және елордада құрылады. Ауылда, поселкеде, ауылды жерде мәслихат құрылмайды.

**Мәслихатта вертикалды бағыныштылық желісінің болмауы оның уәкілеттілігінің бір-бірінен алшақтығын көрсетпейді.**  Қазақстандағы әкімшіліктік-аумақтық бөлудің өзі бір аумақтық бірлік құрамында басқа аумақтық бірлікті құрайды. Облыстар аудандардан, қалалардан тұрады, ал аудандар — **ауыл**  (ауылдық) аймақтан тұрады. Сондықтан облыстық мәслихаттар өз саясатын жеке құрылымдар арқылы ғана жүргізбейді және оған бағынбайтын атқарушы органдар арқылы ғана жүргізбейді, сонымен қатар аудандық және қалалық өкілді орган арқылы жүзеге асырады. Мәслихаттың өз құзыреті шегінде қабылданған шешімдері және азаматтар құқықтары мен еркіндіктеріне және міндеттеріне қатысты шешімдері анықталған заңнамалық ретпен жариялауға жатады және тиісті аумақта орындауға міндетті болып саналады.

Алайда, заң шығарушы мынаны атап көрсетіп отыр, шешім мәслихат құзыреті шегінде қабылдануы керек. Демек, жоғары мәслихат төменгі орган құзыретіне араласуға құқылы емес. Тіпті соңғының қабылданған заңсыз шешімі вертикалды ретпен оны жоюды тудырмайды.

Мына сұрақ туындап отыр, жергілікті өкілді орган өз қызметі барысында қаншалықты автономды болып табылады. Олардың уәкілеттілік шеңбері бүгінгі күні өте тарылған. Оның негізгі қызметі жергілікті бюджетті, жоспарды және аумақты дамыту бағдарламаларын қабылдау болып табылады және оны орындауды бақылау болып табылады.

**Табыстау облыстық мәслихаттың осындай сұрақтарды шешу бойынша өз уәкілеттігін аудандық және қалалық өкілдікте осы уәкілеттілік болса да беру. Біздің мемлекетіміздің орталықтандырылған сипатын есепке ала отырып мәслихаттың Парламентпен қатынастары айтарлықтай қызығушылық тудырып отыр.**

Бірінші кезекте Парламент мәслихаттар өкілді орган болып табылады. Егер де соңғы "жергілікті өкілдік орган" қатарына жатқызылса да бірінші ол Қазақстан Республикасының жоғары өкілді органы. Парламенттің төменгі Палатасы — Мәжіліс, олар жалпы және тең әрі тікелей сайлау арқылы құрылады [4].

Сонымен қатар Конституцияның 50 б. 2 тармағына сәйкес Парламент тұрақты негізде жұмыс істейтін екі Палатадан: Сенаттан және Мәжілістен тұрады. Сенат конституциялық заңда белгіленген тәртіппен әр облыстан, республикалық маңызы бар қаладан және Қазақстан Республикасының астанасынан екі адамнан өкілдік ететін депутаттардан құралады. Сенатта қоғамның ұлттық-мәдени және өзге де елеулі мүдделерінің білдірілуін қамтамасыз ету қажеттілігі ескеріліп, Сенаттың он бес депутатын Республика Президенті тағайындайды.Мәжіліс конституциялық заңда белгіленген тәртіппен сайланатын жүз жеті депутаттан тұрады.Парламент депутаты бір мезгілде екі Палатаға бірдей мүше бола алмайды. Сенат депутаттарының өкілеттік мерзімі - алты жыл, Мәжіліс депутаттарының өкілеттік мерзімі - бес жыл. Сонымен әрбір облыстың мәслихат депутаттары Парламент сенаторын сайлау бойынша сайлау алқасын құрайды. Сенат депутаттарын аталған сайла принципі (Президент сайлаған жеті депутатты атамағанда, аталған Палата аумақтар мүддесін көрсетуші болып табылмайды деп болжайды.

**Парламенттің заң шығарудағы аумақтық мүддесін есепке алу туралы мына фактіден көруге болады, Сенат аумақтық даму және жергілікті өзіндік басқару мәселесі бойынша тұрақты комитет құрылған.**

Алайда мәслихаттың Парламенттің заң шығару қызметіне қатысуы біздің пайымдауымызша жанама түрде немесе қандайда бір облыстан сайланған Сенат депутаттары арқылы жүргізіледі. Дегенмен әлемдік тәжірибеге келетін болсақ бірнеше біртұтас мемлекеттерде аумақтық бірліктердің жоғарыға сайланған органы заң шығару бастамасы құқығындағы субъекті, референдум өткізу бастамашысы болып табылады және т.б.

Әдебиетте облыстық мәслихатқа заң шығару құқығын берудің мақсаттылығы туралы айтылғанын айтып өту керек. Осы жерде нақты бір алаңдаушылықтар туындап отыр. Жергілікті өкілдік органға осындай құқық беру заң шығару бастама жасаушы субъектілерінің артуына алып келеді. Қоғамдық бірлестіктер де, саулаушылар топтары, әр түрлі мемлекеттік органдар да осындай құқық беруді талап етуі мүмкін. Сонымен, осының барлығы Парламентке заң жобалары ағыла бастайды, тіпті олар сапалы да болмауы мүмкін. Тіпті Үкіметтің өзі қолында кадрлық, қаржылық ресурстар материалы көп бола тұрса да көбіне өте «шикі» заң жобаларын ұсынады. Ал осындай әлеуеті жоқ басқа субъектілер туралы не айтуға болады?

Сонымен қатар, заң жобасын шығару құқығына Парламент депутаттары да ие. Алайда тәжірибе көрсетіп отырғандай олар осы құқықты мүлдем пайдаланбайды. Сондықтан осы каналды заң шығару бастамасына белсенді түрде пайдалануға болады

**Осыған байланысты заң шығару процесінде лоббирлеу мәселесі туындап отыр.**  Мәжіліс Регламентінің 25 тарауы анықтап отырғандай мемлекеттік органдардан, заңдық бастама жасауға құқығы жоқ қоғамдық бірлестіктерден және жекелеген азаматтардан шығатын заң жобалары Мәжіліске заң шығару бастамашысы құқығы бар орган мен тұлға атынан енгізіле алмайды [5].

Облыстың мәслихаттар заң жобаларын аталған аумақтан сайланған Мәжіліс депутаттары мен Сенат депутаттары лоббилендіру арқылы заң шығару процесіне белсенді түрде қатысуға мүмкіндіктері бар. Сапалы нақты сұраныстарға аумақ талаптарына жауап беретін жобадан парламент бас тартпайды деп ойлаймыз.

**Сондықтан мәселе Парламентке заң жобаларын шығаратын құқығы бар субъектілер шеңберін кеңейту емес қолда бар мүмкіндіктерді неғұрлым тиімді пайдалануда болып отыр.**

 **Парламенттің облыстық өкілдікті органмен байланысы аталған жоба аясында ғана емес, сонымен қатар, тұрақты болу керек деп пайымдаймыз. Егер де барлық заң жобалары оның ішіндегі неғұрлым маңыздылары әсіресе әлеуметтік салаға қатысты маңыздылары министерліктерге, ведомстваларға және басқа да орталық мемлекеттік органға ғана жолданбай, сонымен қатар облыстық, қалалық (республикалық мәндегі қалаларға және астанаға) мәслихаттар мен әкімдіктерге де жолдануы керек. Жергілікті орындарда талқылау, мәселені ішінен білетін жергілікті депутаттардың және аппарат қызметкерлерінің ұсыныстар дайындауы, актіні жетілдіріп қана қоймайды, сонымен қатар ол қайта орталықтандырудың нақты қадамы болады.**

**Жоғары деңгейдегі Мәслихаттар қажет болған жағдайда республикалық референдум жүргізу бойынша халық бастамашыларын құру бойынша жұмысты да басқара алар еді. Аталған бастама Республика Президентіне референдум тағайындау туралы өтініш беруші республикалық референдумға қатысуға құқылы республиканың 200 мыңнан артық азаматтарына тиесілі, олар саны жағынан барлық облыстарды Республика елордасы және республикалық мәндегі қалаларды көрсетеді.**

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ:

1. Государственная служба Германии // 12-й Международный конгресс. М., 1993. С. 35.

2. Вильсон В. Государство. Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М, 1905. С. 508.

3. Зверев А.Ф. Теория бюрократии от М. Вебера к Л. фон Мизесу //Советское го­сударство и право. 1992. № 1. С. 90—91.

4. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. М.: Дело, 1993. С. 66—67.