

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДАҒЫ ҚОҒАМДЫҚ БАСҚАРУ ҚҰРАЛДАРЫ: «АДАМҒА БАҒЫТТАЛҒАН ФОРМАТ»



Н.Х. ҚАЛЫШЕВА,

з.ғ.д., доцент,

Мемлекет және құқық теориясы
мен тарихы кафедрасы,
конституциялық және әкімшілік
құқық Заң факультеті
әл-Фараби атындағы Қазақ
ұлттық университеті
(Алматы қ, Қазақстан),
e-mail: kalish29@mail.ru

Ұсынылған мақала биліктің арнаулы тармақтарына (заң шығарушы, атқарушы, сот) бөлінуіне негізделген демократиялық қоғамдағы мемлекеттік басқаруды жүзеге асырудың *өзекті мәселелерін* қарастыруға арналған. Өзін құқықтық жүйе деп атайтын әрбір мемлекетте заң бар және осы заңды жасайтын адамдар ережелерді белгілейді. Бұл заңдар мен ережелерге бағынуға міндетті адамдар да бар. Осы мақсатта қоғамның әлеуметтік қызметі жүйесін реттеудің ең маңызды бөлігі болатын мемлекеттік басқарудың әртүрлі құралдары бар.

Зерттеу пәні – мемлекеттік басқарудың құралдары мемлекеттік сипаттағы әкімшілік шешімдерді іс жүзінде жүзеге асыру құралы ретінде қарастырылатын әкімшілік жаңашылдықты доктриналық түсіндіру әрекетін қамтиды.

Нәтижелер. Мемлекеттік басқарудың маңыздылығы елдің әлеуметтік қатынастарға араласуынан емес, жағдайлар жасауда көрінеді, сонымен қатар осы қатынастарды жүзеге асыру принциптері, мемлекеттік басқару құралдары белгілі бір ережелерді, принциптерді және нормаларды сақтау әдістері ретінде талданады. Құралдар әртүрлі және критерийлер бойынша жіктеледі. Мысалы, басқару жүйесінің жалпы иерархиясындағы мемлекеттік басқару құралының деңгейінің критерийі. Оған халықаралық деңгейде қолданылатын құралдар, салалық сипаттағы басқару кіреді. Сондай-ақ мемлекеттік басқару құралдарының құжаттық нысанының критерийіне негізделген құрал

бар, ол – актілер, Президент жарлықтары, елді дамыту тұжырымдамалары, жобалар мен бағдарламалар және т.б. Одан әрі мемлекеттік басқару құралдарының әсер ету сипаты мен көлемінің критерийі туралы. Олар іштей тағы бөлінеді: экономикалық (салықтар, еңбекақы жүйесі), саяси (қоғамдық сауалнама, сайлау) және ұйымдастырушылық (мемлекеттік органдарды ұйымдастыру немесе қайта құру). Құқық теориясының әдістемесін сипаттауға және *әкімшілік құқық әдістемесін* жаңартуға байланысты мәселелер жалпылама түрде ашылады. Сонымен, автордың мақаланы жазуға негіз етіп алған *әдістері* – ғылыми (талдау, дедукция, интеграция) және жеке ғылыми (салыстырмалы құқықтық, синергетикалық, социологиялық) әдістер – қазіргі кездегі мемлекеттік басқару құралдарының барлық алуан түрлерін іс жүзінде пайдалану мәселелерін терең талдауға мүмкіндік берді.

Зерттеудің жаңалығы – автордың қазіргі кезеңде елімізде әлеуметтік арбитраж біртұтас мемлекеттік және қоғамдық басқарудың негізгі функционалдық белгілерінің бірі болып келе жатқан қоғамдағы әлеуметтік қатынастар жүйесін заңнамалық реттеу мәселелері қызықтыратынына назар аударуы. Әлеуметтік азаматтық институт мемлекеттік басқарумен тікелей байланысты. Біз адамдар мен мемлекет арасындағы тұрақты құқықтық байланыстар туралы айтып отырмыз. Азаматтық институттар арқылы оның билігінің

ықпалымен адамдар мен мемлекет арасындағы байланыстар орнатылады. Мемлекет үшін, ең алдымен, өз халқының ұлттық мүдделерін білу, олардың қаншалықты өзара байланысты және әлемдік қоғамдастықтың мүдделеріне тәуелді екенін анықтау, бұл мүдделердің жүзеге асуы үшін барлық жағдайды жасау өте маңызды екені сөзсіз. Сондықтан мемлекеттік лауазымдарға міндетті сипат беретін нормалар олардың құрылымдары мен механизмдері арқылы ғана қалыптасып, бекітілетінін баса айтқан жөн. Мемлекет өз органдары арқылы заңдар мен басқа да нормативтік құқықтық актілерді қабылдайды, олардың әкімшілік және заң шығару әдістерімен орындалуын қамтамасыз етеді. Бұл ретте мемлекеттің заңды монополиясы бар екенін және оны жүзеге асыру үшін қажет болған жағдайда ғана мәжбүрлеу тәсілін қолданатынын атап өту керек.

Зерттеудің мақсаты – құқықтық мемлекеттің мәні оның белгілі бір жағдайларда олардың аппаратын анықтауға кәсіби түрде қатысатын адамдар шеңберін – жалпы қажеттіліктерді, мүдделерді, мақсаттар мен дамуды ұйымдастыруды және қоғамның мемлекеттік құқықтық нормаларын оның мақсаттары мен функцияларын жүзеге асыруды қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттік басқару құралдарын тиімді пайдалануды қолдауында екенін көрсету. Мақала авторының *тұжырымдары* мемлекеттік басқару құралдарын іс жүзінде қолданудағы бар проблемаларға негізделеді, өйткені олар арқылы мемлекет өзінің негізгі мақсатын – қоғамды қалыптастыру мен қарым-қатынастарды дамыту үшін қолайлы жағдай жасай отырып, мінез-құлық ережелерін белгілейді.

Түйінді сөздер: мемлекеттік басқару, мемлекеттік басқару субъектісі, әкімшілік акт, әкімшілік келісім, мемлекеттік басқару құралдары.

Кіріспе

Осы мақаланы жазу тақырыбын таңдау егемен Қазақстан үшін мемлекеттік басқару саласындағы қоғамдық қатынастарды реттейтін құқықтық базаны дамыту сияқты технологиялық даму дәуіріндегі маңызды мәселелерді нақтылау болды. Әсіресе Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқару – салыстырмалы түрде жас және толық зерттелмеген құбылыс. Біздің елімізде ол «жасөспірімдік» кезеңді бастан өткеруде деп айта аламыз, өйткені іргетасы қаланып қойған, бірақ көптеген мәселелер қалыптасу сатысында, әлі де зерттеп, тәжірибеге енгізуді керек етеді, кейбірі іс барысында түзетіледі¹.

Мемлекет басшысы «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасы: «Адамға бағдарланған» – «Алдымен халық» моделін құру» еліміздің тұжырымдамалық құжатында (бұдан әрі – Тұжырымдама) «қоғамның мемлекетке деген сенімі және оның өзгерістерге дайындығы» болмағандығынан әлеуметтік, экономикалық және саяси дамудағы белгісіздік тақырыбын көтерді. Сонымен бірге «мемлекеттік басқарудың тиімдірек болуына және азаматтардың басқару шешімдерін қабылдауға қатысуына деген сұраныс тұрақты түрде туындауда»².

Қаңтар оқиғасы, халықтың мемлекетке деген жалпы сенімсіздігі және Украинадағы соғысқа байланысты қазіргі геосаяси жағдай (Украинаның бидай жеткізуін тоқтатуына байланысты Азия, Африка және Таяу Шығыста ашаршылық тудырды. Мысалы, Мысыр мен Йемен украиндық бидайға тәуелді) азаматтар мен олардың әл-ауқаты басты құндылықтар болатын реформалардың маңыздылығы, адамдық реформалар туралы айтуды қажет етеді.

¹Л. Купряшин Публичное управление Political science (RU), 2016, N 2 2. URL: https://ozlib.com/956763/sotsium/publichnoe_upravlenie_kupryashin

²Указ Президента Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаева от 26 февраля 2021 года № 522. «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2_100000522.

1. «Қоғамдық басқару» және «мемлекеттік басқару» ұғымдарының арақатынасы мәселесі туралы

Алдымен мемлекеттік басқару ұғымының өзін қарастырғымыз келеді. Қазіргі уақытта әдебиеттерде мемлекеттік басқарудың көптеген анықтамаларын табуға болады. Сонымен, Лютер Гуликтің пікірінше, мемлекеттік басқару – бұл атқарушы билік органдарының қызметін жоспарлау, ұйымдастыру, кадрлармен қамтамасыз ету, басқару, үйлестіру, есеп беру және бюджеттеу³.

Атақты заңгер В.Е. Чиркин «Мемлекеттік басқару – бұл норма шығарушылық, әкімшілік, бақылау, ұйымдастырушылық және басқа да қызмет. Ол белгіленген нормалар, ережелер, тәртіптер негізінде жүзеге асырылады» деп санайды⁴, бұл да – «белгілі бір органдар мен лауазымды адамдардың мемлекеттік билікті жүзеге асыру мақсатындағы қоғамдық қызметі»⁵.

«Мемлекеттік басқару – бұл қоғамдық мүдделерді қанағаттандыруды және ұжымдық мәселелерді шешуді қамтамасыз етуге арналған мемлекеттік, үкіметтік емес, жеке және аралас құрылымдар арасындағы ынтымақтастық жүйесі». Сонымен бірге «мемлекеттік, муниципалдық, коммерциялық емес ұйымдардың қызметін біріктіре отырып», ол «ұлттық және жергілікті мүдделерді жүзеге асырудың, мемлекеттік қызметтерді өндірудің қоғамдық-мемлекеттік жүйесін білдіреді»⁶.

Оның үстіне Г.В. Атаманчук «мемлекеттік басқару» және «муниципалды басқару» мемлекеттік басқарудың әртүрлі деңгейлері ретінде қарастырылатынын айтады. Мемлекеттік және муниципалды басқару жеке тұлғаның әлеуметтік-саяси дербестігін ескеріп, оған тәуелсіз таңдау мүмкіндігін қалдыруы керек. Жоғарыда аталған органдар мен қоғамдық қатынастардың субъектілері арасындағы қатынастарды талдау бізді тікелей олардың қызметінің саяси құрамдас бөлігіне жетелейді. Бұл жерде маңыздысы – кері байланыс деңгейі, яғни қоғамның басқару шешімдерін жүзеге асыру деңгейі, мұнда «ерекше қызығушылық тудыратындар: 1) мүдделі топтар (әртүрлі қоғамдық қорлар, кәсіподақтар, этникалық, жастар және басқа да белгілі бір мүддеге ие ұйымдар, парламенттік лоббилер және т.б.); 2) азаматтармен тікелей қарым-қатынастар (салық салу, заң шығару және құқық қолдану тәжірибесі, әлеуметтік бағдарламаларды дайындау және іске асыру); 3) коммерциялық кәсіпорындармен қарым-қатынастар (оларды құқықтық реттеу, МЖӘ және т.б.)»⁷.

Әйгілі британдық философ, тарихшы және экономист Джеймс Милл «мемлекеттік саясатта басқарушылар мен басқарылатындардың мүдделері сәйкес келетіндей тепе-теңдікке қалай жетуге болады» деген сұрақты қоя отырып, келесі саяси және құқықтық әдістерді ұсынады:

- жалпыға бірдей дауыс беру арқылы мемлекеттік қызметшілерді сайлау;
- олардың қызмет ету мерзімінің қысқамерзімдігі;
- сайлауды жиі өткізу»⁸.

³Лютер Гулик Публичное управление. URL: <http://www.upravlenie24.ru/publicupravlenie.htm>

⁴см: Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. 475 с.; Усманова Р.М. «О соотношении понятий «публичное регулирование», «публичное управление» и «публичная власть» / ж. Общество: политика, экономика, право. М. 2011, № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-publichnoe-regulirovanie-publichnoe-upravlenie-i-publichnaya-vlast/viewer>

⁵Там же.

⁶Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. Л. Купряшин. М.: Издательство Юрайт, 2017. – 500 с. Серия: Бакалавр. Академический курс.

⁷Атаманчук Г.В. Теория государственного управления URL: <https://www.livelib.ru/book/178849/readpart-teoriya-gosudarstvennogo-upravleniya-g-v-atamanchuk/~4>

⁸См.: Купряшин Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне. URL: e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Kupryashin.pdf

Олай болса, мемлекеттік қызметкердің қызметтік лауазымына қол жеткізу және оған қоса берілетін марапаттаулар азаматтарға байланысты болса, оның жеке мүддесі жалпы халықтың мүдделерімен сәйкес келеді.

- Шенеуніктер, егер жалпыхалықтық дауыс беру арқылы сайланса, лауазымға ие болу үшін олардың халықтың мүддесін қорғаудағы құлшынысы мен біліктілігін дәлелдейтінін көреді.

- Өкілеттік мерзімінің қысқа болуы және сайлаудың жиі өтуі – олардың халық алдында үнемі жауап беретіндігінің кепілі;

- «Сайлау күні, – деп есептейді орыс ғалымы Г.Л. Купряшин, – қорқыныш оларды үнемі заң шеңберінде ұстайтын сот күніне айналады». Дегенмен бұл идеалды үлгіні іс жүзінде жүзеге асыру қиын, себебі халықтың әртүрлі топтарының өз мүдделерін мемлекеттік басқаруға жеткізудегі белсенділігі мен мүмкіндіктері өте әртүрлі⁹.

Саясаттың мемлекеттік басқарудағы рөлін бағалаудың екі полярлық көзқарасын ескеру қажет: оның бірі – саясатты мемлекеттік аппараттың барлық саласынан аластау, сондықтан оның рөлін барынша азайту керек. Басқа көзқарастың мәні – мемлекеттік басқаруды тек жоғарғы билік тұжырымдаған саяси бағытты жүзеге асыру механизмі ретінде қарастыру. Бірінші көзқарас еркін нарыққа және реттеудің жанама әдістеріне қатысты болса, екіншісі орталықтандырылған басқару жүйесін құруға және әкімшілік ықпалды күшейтуге ықпал ететіні сөзсіз.

Бірақ егер Аристотельдің пікірінше, біз «алтын ортаны» немесе орта элементті барлығында қолданатын болсақ: басқару нысанында, билеушінің парасатында, елдің географиялық орналасуында және т.б., онда біз саясат пен мемлекеттік басқарудың арақатынасын, яғни ортақтығы мен айырмашылығын қарастыруда сауатты болуымыз керек. Саясат билеуші режимнің және оның көптеген құрылымдарының биліктік мүмкіндіктерін сақтау және нығайту векторына ие екені күмәнсіз және үкімет шешімдеріне ұтымды көзқарасты қолдану орнына топаралық күресте позицияларды берік ету үшін табиғаты бойынша жиі өзгеретін мәртебелік басымдықтар мен құндылықтарға ие. Оларға келіссөздер, коалиция құру, ымыраға келу, үгіт-насихат және т.б. жатады.

Жоғарыда аталған мәселені қарастыруды бірауыздан жалғастыра отырып, саясат пен менеджменттің арақатынасына назар аударуға болады. Саясат – қоғамдық пікірге, қалың бұқараның көңіл-күйіне, олардың бір сәттік ұмтылыстарына сезімтал, ағымдағы оқиғалардың әсерінен болатын және белгілі бір көшбасшылардың қалауына байланысты деген мағынада, негізінен, эмоционалды. Басқару – неғұрлым ұтымды процесс, яғни қолда бар ресурстарды ескере отырып, функционалды түрде ұйымдастырылған және нақты міндеттерді мақсатты түрде шешеді. Мемлекеттік басқаруда мемлекеттік қызметтің салдарын талдауға бағытталған білімге басымдық беріледі. Саясатта бұл мемлекеттік іс-әрекеттердің орындылығын және олардың бағалау сипаттамаларын нақтылауға бағытталған нормативтік білім болады. Позитивті білім нақты мемлекеттік саясаттың салдарын талдауды ғана емес, сонымен қатар осы бағдарламаларды іс жүзінде жүзеге асыратын мемлекеттік органдар мен олардың аппаратының қызметін сипаттауды қамтиды. Нормативтік білім басқару әдістерін, мемлекеттік институттарды, жанжалдарды шешу әдістерін жан-жақты бағалайды.

Сонымен қатар мемлекеттік басқарудың саясатпен ұқсастығы көп. Жалпылық мемлекеттің саяси институт ретіндегі белгілерінен ғана емес, оның ұйымдастырушылық қызметінің беделділігінен де туындайды. Құрылымдық тұрғыдан алғанда, мемлекеттік басқарудың операциялық ішкі жүйесі – ең болмағанда теориялық тұрғыдан алғанда, саясаттан тыс, ал мемлекеттік басқару тұтастай алғанда саяси және қарама-қайшы идеялардың, мүдделер мен мақсаттардың әртүрлілігін есепке алуға негізделген. Мемлекеттік басқарудың кәсіби бағдарланған саласы әкімшілік деңгейге бағытталған және саяси, саясаттан тыс, бюрократиялық операциялық деңгей арасында делдал болады. Саяси мәселелер адамдарға, олардың мүдделеріне, пікірлеріне және сенімдеріне әсер ететіндіктен, саяси сипатқа ие болады. Зейнетақы реформасын жүргізу математиктердің – сақтандыру саласындағы мамандар-

⁹Сонда.

дың, сондай-ақ қаржы саласындағы ғалым-мамандардың сауатты қызметтерін қажет етеді. Алайда реформаның барлығына ортақ, тең базалық зейнетақы беру керек пе, әлде ол әр-бір жеке жағдайда жалақысы мен еңбек өтіліне байланысты есептелетін зейнетақы болуы керек пе, егер солай болса, қалай, еңбек салымын біріктіру және ынтымақты теңестіру қағидаты сәйкестік принципі, зейнет жасы қандай болуы керек – бұлар енді «арнайы» емес, саяси мәселелер¹⁰.

Сонымен, мемлекеттік басқарудың саяси миссиясы – мемлекеттік саясатты үйлестіру және жүзеге асыру, ал жақсы менеджердің критерийі – саясатты басқару шешімдеріне айналдыру және олардың толық орындалуын қамтамасыз ету. Сонымен бірге мемлекеттік басқару саяси бағытты әкімшілік және операциялық ішкі жүйелер жүзеге асыратын шешімдерге айналдырады, сондай-ақ басқару объектісінен шешім қабылдаушыларға кері байланысты қамтамасыз етеді¹¹.

Жоғарыда айтылғандай, мемлекет басқару процесінде екі кейіпте көрінеді: біріншіден, қоғамдық қатынастар мен қызметті реттейтін субъект ретінде (саяси және әкімшілік мәселелер); екіншіден, мемлекеттік аппараттың, мемлекеттік биліктің әртүрлі бөлімшелерінің қызметін (әкімшілік және жедел мәселелер) ұтымды етуге бағытталған өзара іс-қимылдың кешенді құрылымы ретінде.

Нарықтық процестерді мемлекеттік реттеуді түсінуді қамтитын мемлекеттік саясаттың және қажетті құралдар мен процедураларды қамтитын мемлекеттік басқарудың проблемалары әрекеттің әртүрлі үлгілері арқылы жүзеге асырылатыны сөзсіз.

Оның үстіне, тегістіктің (саланың) әрқайсысында практикалық әрекеттерінің өзіндік логикасы бар. Саяси логика өзінің түпкілікті мағынасында әр мемлекеттік биліктің өз құзыретінің салаларындағы (президент, үкімет, соттар, мемлекеттік органдар) толық дербестігі мен жауапкершілігін болжайды. Идеал нұсқа биліктердің бөлінуінің белгілі принципінде және «тежеу мен тепе-теңдік» механизмінде көрсетілген. Егер біз тек атқарушы билік органдарын қарастырсақ және басқару логикасын шектеусіз ұстанатын болсақ, онда барлық өкілеттіктер мен жауапкершіліктерді мүмкіндігінше «бір қолға» шоғырландыру заңды. Мемлекеттік органдарда сайып келгенде, бизнес-жоспарлардың белгілі бір аналогтары бар және мұндай тәсілмен бағдарламалар мен жобалар билік пен шаруашылық активтерді қайта бөлуге байланысты қысқа мерзімді мақсаттарға қол жеткізу үшін ғана жарамды болады.

Оның үстіне, тегістіктің (саланың) әрқайсысында практикалық әрекеттерінің өзіндік логикасы бар. Саяси логика өзінің түпкілікті мағынасында әр мемлекеттік биліктің өз құзыретінің салаларындағы (президент, үкімет, соттар, мемлекеттік органдар) толық дербестігі мен жауапкершілігін болжайды. Идеал нұсқа биліктердің бөлінуінің белгілі принципінде және «тежеу мен тепе-теңдік» механизмінде көрсетілген. Егер біз тек атқарушы билік органдарын қарастырсақ және басқару логикасын шектеусіз ұстанатын болсақ, онда барлық өкілеттіктер мен жауапкершіліктерді мүмкіндігінше «бір қолға» шоғырландыру заңды. Мемлекеттік органдарда сайып келгенде, бизнес-жоспарлардың белгілі бір аналогтары бар және мұндай тәсілмен бағдарламалар мен жобалар билік пен шаруашылық активтерді қайта бөлуге байланысты қысқа мерзімді мақсаттарға қол жеткізу үшін ғана жарамды болады¹².

Мемлекеттік басқару құралдарының әсер етуінің негізгі мақсаты адамдардың бостандығын шектеуге бағытталмауы керек, керісінше, мемлекет осы шектеулер арқылы әрбір адамның еркіндігіне қол жеткізе алады. Өз ойымды дәлелдеу үшін Ресей империясы дәуірі-

¹⁰Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г.Л. Купряшин. М.: Издательство Юрайт, 2017. – 500 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс.

¹¹Сонда.

¹²Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. И доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200.

нен бастау алған орыс философы М.А. Бакуниннің «бір адамның бостандығы екіншісінің бостандығы басталған жерде аяқталады» деген сөзін келтірген дұрыс деп есептеймін¹³ [9]. Кейіннен ілімі қазіргі құқыққа негіз болған Бакуниннің пікірімен келісіп, немістің Ағартушылық кезеңінің философы Им. Кант: «Қолды бұлғау бостандығы басқа адамның мұрнының ұшында аяқталады», – деп жаза отырып, заң алдындағы теңдік құқықтық қоғам құрудың негізгі қағидасы екенін атап көрсетті. Яғни рұқсат етілгеннің шекарасы шектелген жағдайда жеке адам үшін толық еркіндікке қол жеткізуге болады¹³. Мемлекеттік басқарудың бұл тәсілі адамның ең жоғары құндылығы – оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары деп көрсетілген Қазақстан Республикасының Конституциясына толық сәйкес келеді деп ойлаймын. Сонымен бірге Қазақстандағы маңызды қоғамдық мәселелерді қоғам мен мемлекеттік органдардың халықаралық тәжірибеге сүйеніп бірлесіп шешуі біздің қазақстандық ерекшеліктерді ескере отырып жүріп жатыр.

Осылайша, мемлекеттік басқаруды мемлекеттің осы қатынастарға араласуы емес, қолдау арқылы қоғамдық қатынастарды жүзеге асырудың шарттары мен принциптерін қалыптастыру процесі ретінде анықтауға болады, өйткені мемлекеттік басқару әлеуметтік өмірді реттеуге тиісті бөлік – тұтас, қоғамның қызметі болады. Ал мұндай басқару және оның құралдары болмаған жағдайда қоғамдағы қатынастар ретсіз және тұрақсыз болады¹⁴.

Мемлекеттік басқарудың бұл тәсілі адамның ең жоғары құндылығы – оның өмірі, құқықтары мен бостандықтары деп көрсетілген Қазақстан Республикасының Конституциясына толық сәйкес келеді деп ойлаймын. Сонымен бірге Қазақстандағы маңызды қоғамдық мәселелерді қоғам мен мемлекеттік органдардың халықаралық тәжірибеге сүйеніп бірлесіп шешуі біздің қазақстандық ерекшеліктерді ескере отырып жүріп жатыр.

Осылайша, мемлекеттік басқаруды мемлекеттің осы қатынастарға араласуы емес, қолдау арқылы қоғамдық қатынастарды жүзеге асырудың шарттары мен принциптерін қалыптастыру процесі ретінде анықтауға болады, өйткені мемлекеттік басқару әлеуметтік өмірді реттеуге тиісті бөлік – тұтас, қоғамның қызметі болады. Ал мұндай басқару және оның құралдары болмаған жағдайда қоғамдағы қатынастар ретсіз және тұрақсыз болады¹⁵.

Жоғарыда аталған «Тұжырымдама» азаматтардың мемлекетпен өзара іс-қимылын жақсартуға, стратегиялық жоспарлаудың тиімділігін арттыруға, мемлекеттік қызметтегі кадрлардың сапасын арттыруға, квазимемлекеттік сектор қызметінің тиімділігін арттыруға, мемлекеттік аппаратты оңтайландыруға және мемлекеттік қызметтерді көрсетудің, жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың, реттеуші және сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты жетілдірудің, сондай-ақ сот және құқық қорғау жүйелерін трансформациялаудың проактивті форматына көшуге бағытталған. Қазақстан мемлекетінің басшысы кезеңдерді саралап, оның барысында шағын бизнесті жетілдіре отырып, шағын және орта бизнестің ісіне мемлекеттің араласуын азайтатын бесінші кезеңнің маңыздылығын: жергілікті басқару және азаматтардың мемлекетпен әрекеттесуі; құқық қорғау жүйесін трансформациялауды айтты. Сондай-ақ Президент «*Тыңдайтын мемлекет*», «*Тиімді мемлекет*», «*Есен беретін мемлекет*», «*Прагматикалық мемлекет*», «*Кәсіби мемлекет*» қағидаттарын алға тартты¹⁶. Бұл жоспарларды, менің ойымша, келесі құралдар арқылы жүзеге асыруға болады:

- халықаралық тәжірибеге сүйену (АҚШ, Сингапур, БАӘ, Франция және т.б.);
- мемлекет пен азаматтардың өзара әрекеттесуіне арналған «Бір терезе»;

¹³Цитаты известных личностей. URL: <https://ru.citaty.net/tsitaty/627539-mikhail-aleksandrovich-bakunin-svoboda-odnogo-cheloveka-zakanchivaetsia-tam-gde-nach/>

¹⁴Там же.

¹⁵Л. Купряшин Публичное управление Political science (RU), 2016, N 2 2. URL: https://ozlib.com/956763/sotsium/publichnoe_upravlenie_kupryashin.

¹⁶Указ Президента Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаева от 26 февраля 2021 года № 522. «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>. (14.11.2023).

- халық қорының мониторингі;
- жергілікті өзін-өзі басқаруды жетілдіру;
- құқық қорғау жүйесін трансформациялау.

2030 жылға дейін дамуға қол жеткізуге тырысатын құралдар, қысқасы, мұның бәрі жоғарыда аталған қағидаттардың атауына келіп тіреледі, осыдан негіз шығады – мемлекет түскен беделді, мемлекетке деген сенімсіздікті халықпен (сондай-ақ жергілікті өзін-өзі басқару, мониторинг және электронды қызметтерді енгізу), заңнаманы жетілдіру (азаматтардың құндылықтарына, олардың қажеттіліктеріне және олардың шектен тыс көптігіне бағдарланбаған заңдарды болдырмау) және халықаралық тәжірибеге сәйкес құқық қорғау жүйесімен өзара әрекеттесу арқылы жақсартуды көздейді.

«Азаматтардың үміттеріне жауап беретін сенімнің артуы және болжауға болатын саясаттар басқару институттарының нығаюына ықпал етеді. Жоғары этикалық стандарттарды сақтамай және сыбайлас жемқорлыққа төзбеушілік танытпайынша, мемлекеттік басқару институттарына сенімді нығайтуға қол жеткізу мүмкін емес». Президент күтілетін нәтижелерді де айтты: «2030 жылға қарай күтілетін негізгі нәтижелер – әртүрлі индекстер бойынша ЭЫДҰ елдерінің орташа деңгейіне қол жеткізуде көрінетін мемлекеттік басқару тиімділігінің, мемлекеттік аппараттың ашықтығы мен жауапкершілігінің, мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігінің артуы:

- Дүниежүзілік банктің басқару тиімділігі индексі – 80-процентильден төмен емес;
- World Justice Project заңның үстемдігі индексі – 0,60 балдан төмен емес;
- Transparency International сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексі – 55 балдан төмен емес;
- Дүниежүзілік экономикалық форумның Жаһандық бәсекеге қабілеттілік индексінің «Сот жүйесінің тәуелсіздігі» көрсеткіші – 50-орыннан төмен емес;
- Дүниежүзілік экономикалық форумның Жаһандық бәсекеге қабілеттілік индексінің «Полиция қызметінің сенімділігі» көрсеткіші – 60-орыннан төмен емес;
- халықтың мемлекеттік қызмет көрсету сапасына қанағаттану деңгейін арттыру;
- азаматтардың орталық мемлекеттік органдардың саясатына қанағаттанушылық деңгейін және тәуелсіз сауалнамалар арқылы өлшенетін мемлекеттік басқару институттарына (орталық мемлекеттік органдар, жергілікті билік органдары, сот және құқық қорғау органдары) халықтың сенім деңгейін нығайту»¹⁷. Президент бекіткен тұжырымдама Қазақстан Республикасының ішкі саясатындағы елеулі өзгерістерге, атап айтқанда демократияландыруға және басқа посткеңестік самодержавиелерден арылуға үміт береді.

Мемлекеттің басқару саласындағы мақсаты – қоғамда реттелетін тәртіп құру. Осы мақсатқа жету үшін мемлекет басқару құралдарын әзірлеу және енгізу болатын басқару әдістерін қолданады.

Сонымен, *мемлекеттік басқарудың құралдары* – мемлекеттік сипаттағы басқару шешімдерін іс жүзінде жүзеге асыру құралы. Бұл құралдарға ықпал етудің негізгі қозғалатын әдістері ретінде билік, қаржы және құқық, ал қоғамдық қатынастарды реттеуге ықпал ететін құралдар ретінде делдалдық, көтермелеу, көмек және т.б. жатқызуға болады. Бұл құралдар әрқайсымыздың өмірімізге әсер етеді, дегенмен біз әдетте мінез-құлқымызға мұндай әсерді байқамаймыз. Мысалы: адамдар жалақыны күнкөріс құралы немесе еңбегі үшін «сыйақы» ретінде қабылдайды, бірақ, шын мәнінде, мемлекет те адам әрекетіне осылай әсер етеді, бұл оның жұмыс іздеу және қоғамға пайдалы қызметпен айналысу қажеттілігін тудырады. Басқа мысал ретінде нормативтік актілерді келтіруге болады – жазбаша нормалар, заңдар арқылы мемлекет адамдарға тікелей әсер етеді, өйткені құқық нормалары – іс жүзінде мемлекеттік басқарудың барлық құралдарын сипаттайтын мінез-құлық ережелері.

Мемлекеттік басқару құралына мысал ретінде бұқаралық ақпарат құралдарын келтіруге болады. Шынында да, теледидарда, телефонда, жаңалықтарда, газеттерде хабарлаудың арқасында біз олардың бізге ұсына алатын нәрселеріне байқамай бағына бастаймыз. Өйт-

¹⁷Сонда

кені БАҚ-ты әлеуметтік пікірді қалыптастыруда тиімді орган ретінде қарастыратын болсақ, олар – қоғамдық пікірдің ең тиімді ұйтқысы.

Бұқаралық ақпарат құралдары біреуді сынайтын кейбір жаңалықтарды жазып жатса, көпшілік осыдан үлгі алатыны сөзсіз. Осылайша, адамдар қоғамда қандай әрекет қолайлы, нені қабылдамайтыны туралы пікірге ие болады. Тағы бір мысал – аз қамтылған отбасыларға, жалғыз басты аналарға, мүмкіндігі шектеулі жандарға, көп балалы отбасыларға мемлекеттік әлеуметтік көмек көрсету. Бұл ақшалай төлемдер, әлеуметтік төлемдер, субсидиялар және басқа төлемдер болуы мүмкін. Сондай-ақ заттай көмек бар: тұрғын үй, киім-кешек, азық-түлік, аяқ киім, дәрі-дәрмек, отын, т.б. Бұл құрал жанама болады. Яғни мемлекет осындай жағдайға тап болған адамдарға қолдау көрсетіп, көмектесуде.

Ал көмек алған адамдар қазірдің өзінде ұрлық, заңсыз зат сату сияқты қылмыстардан алыс. Менің ойымша, бұл жерде басқа азаматтардың және олардың мүлкінің қауіпсіздігін қамтамасыз ететін ережелер мен заңдарды сақтау үшін мемлекеттік басқару құралын көруге болады.

2. Қазіргі кезеңдегі Қазақстан Республикасының әкімшілік құқығындағы мемлекеттік басқару құралдары мәселесі туралы.

Әрине, мемлекеттің немесе елдің әрбір азаматы мемлекеттік басқару құралдарына бағынады. Бұл заң, бұқаралық ақпарат құралдары, жеңілдіктер, әлеуметтік көмек, халықтық білім беру жүйесі және т.б. болуы мүмкін. Адамдар заң мен мемлекеттік басқару құралдарын еріксіз және ерікті түрде орындайды. Яғни біз байыптылықты түсініп, заңға бағынуымыз мүмкін, бірақ кейде бұл ойланбастан болады, өйткені бұған ықпал ететін әртүрлі құралдар бар.

Құралдарды сауатты таңдау мен анықтау да үлкен мәнге ие: олар шешетін мәселені бағалау; мақсатты топтар; осы процестерді жүзеге асыруға қатысатын құрылымдар. Қазақстанда ұзақ уақыт бойы мемлекеттік басқарудың нысандары мен әдістері тұжырымдалып, негізінен, нормативтік құқықтық актілерге сүйенді. Құралдардың бірі өздігінен қажетті нәтижелерді бере алмайды. Сондықтан мемлекеттік басқаруды жүзеге асыруда әртүрлі басқару құралдарының кешенін пайдалану қажеттілігі туындады, бұл көптеген заңға тәуелді актілердің пайда болуына әкелді.

Белгілі болғандай, әкімшілік құқық – маңызды салаларының бірі, сонымен бірге жария құқықтың құрамдас бөлігі. Бұл жариялылықты әртүрлі аспектілерде қарастыруға болады. Әкімшілік құқық нормалары жүйелі тәртіп пен қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз етеді және оған кепілдік береді. Әрбір адам білетіндей, атқарушы билік лауазымды адамдар мен мемлекеттік органдардың басқару шешімдері мен әрекеттерінде жүзеге асырылады. Ал дәл осы әрекеттер арқылы мемлекеттің басқару қызметі қалыптасып, тәртіп пен қауіпсіздікті қамтамасыз етеді.

Әкімшілік құқық нормаларына тоқталғым келеді. Өйткені әрбір құқық саласы – құрастырылған нормалардың жиынтығы. Әкімшілік-құқықтық нормалар – мемлекет белгілеген және қорғайтын міндетті тәртіп ережелері. Қоғамдық немесе оны мемлекеттік басқаруды атқарушы органдар мен лауазымды тұлғалардың елеулі қызметі деп атауға болады. Және ол қазіргі өркениетте үлкен рөл атқарады. Бірде-бір дамыған заманауи мемлекет онсыз жасай алмайды.

Мемлекеттік басқару қоғамның әлеуметтік қызметін реттейді. Дәлірек айтқанда, мемлекет бұл қатынастарды жүзеге асыру үшін жағдай жасайды. Демек, мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру осы үшін арнайы құрылған органдар арқылы жүзеге асады. Бұл органдар *мемлекеттік басқару құралдары* деп аталатын *әдістер мен формаларды* қолданады және жасайды.

Осылайша, «мемлекеттік басқару құралдары» санаты ескірген «мемлекеттік басқарудың нысандары мен әдістері» ұғымының орнын басты, бұл қазақстандық әкімшілік

құқығының қазіргі заманғы еуропалық концепцияларға бағдарлануының дәлелі¹⁸. Бұл құжаттар – мемлекеттік органдардың нормативтік актілері, қаулылары мен шешімдері. Сонымен қатар мемлекеттік басқару нысандары оларды атқарушы билік органдары мен олардың лауазымды адамдарының өз құзыреті шегінде заңнамалық актілерге сәйкес заңды күші және өкілеттік сипаты бар белгілі бір салдарлар туғызатын құжаттар түрінде жүзеге асыруымен сипатталады.

Сыртқы сипатталу әдісімен *мемлекеттік басқарудың вербалды және жасырын* сияқты түрлеріне назар аударған жөн. Біріншісі – ауызша және жазбаша. Мысалы, бұл бұйрықтар, нұсқаулар берілген кезде олар орындалуы керек. Екіншілері *символдық және сигналдық*. Мысалы, бағдарламалар немесе жол белгілері, сондай-ақ *полиция қимылдары*.

Мемлекеттік басқару, негізінен, нормативтік құқықтық актілер мен заңға тәуелді актілер арқылы жүзеге асады, қазір олардың саны өте көп. Нормативтік акт – ресми құжат. Ал заңға тәуелді актілер – атқарушы билік органдары шығаратын актілер. Олардың көмегімен мемлекеттік басқару жүзеге асырылады және олар – мемлекеттік басқарудың құралдары. Бұл құралдар құқықтық жүйенің механизмін тиімді түрде жетілдіріп, қажетті нәтижеге қол жеткізуге көмектеседі. Бұл қоғамдық тәртіп пен қауіпсіздікті сақтау үшін маңызды. Бұл формалар мен әдістерді жүзеге асыру қоғам мен мемлекеттік басқару жүйесінің жұмысы мен дамуының сапасын көрсетеді. Бұл тұтастай дамуға ұмтылатын кез келген мемлекетке қажет.

Әрине, мемлекеттік басқарудың құралдары мемлекеттік сипаттағы басқару шешімдерін іс жүзінде жүзеге асыру құралы деп айта аламыз. Оларды бірнеше критерийлер бойынша жіктеуге болады:

- басқару жүйесінің жалпы иерархиясындағы мемлекеттік басқару құралы деңгейінің критерийі бойынша;

- осы критерийге байланысты мемлекеттік басқару құралдары;

- мемлекеттік басқару құралдарының құжаттық нысанының критерийі бойынша. Осы критерийге сәйкес мемлекеттік басқару құралдары әртүрлі нормативтік құжаттарға, мысалы, заңнамалық актілерге, мемлекеттік органдардың қаулылары мен шешімдеріне, әртүрлі нормативтік құқықтық актілерге, мемлекеттік даму тұжырымдамаларына, жобалар мен бағдарламаларға, мемлекеттік бюджеттер мен стандарттарға, лицензияларға, куәліктерге, дипломдар, сапа сертификаттары және т.б. бөлінеді;

- мемлекеттік басқару құралдарының әсер ету сипаты мен көлемінің критерийі бойынша¹⁹.

Қазақстанда 2020 жылғы 29 маусымда Қазақстан Республикасының Әкімшілік іс жүргізу кодексі (бұдан әрі – ӘҚБтК) қабылданды, ол 2021 жылдың 1 шілдесінен бастап күшіне енді²⁰. Сонымен, құқықтық әртүрлі салаларындағы қоғамдық қатынастарды реттеушілердің бірі – көпжақты сипаттағы акт болатын *әкімшілік-құқықтық келісім*. Әкімшілік келісім қатынастардың көлденең түрінің айқын көрінісі, яғни мемлекеттік органдардың билікке ие емес субъектілермен өзара әрекеттесуі. Бұл құқықтық құжат мемлекеттік органды немесе лауазымды тұлғаны білдіретін тараптың өкілеттілігінің басымдылығымен тараптардың формальды теңдігінде көрініс тапқан әкімшілік құқықтық қатынастарға негізделген. Бұл келісімнің мақсаты – қоғамдық мүдделерді орындау. Әкімшілік шарттың талаптарын орындау теріс құқықтық салдарлардың басталуына байланысты. Әкімшілік келісімге мысал ретінде: әкімшілік мұқтаждар үшін ғимаратты жалға беру шарты, мемлекеттік тапсырысты орындау шарты және т.б.

¹⁸Мельник Р.С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник: в 3 томах / Р.С. Мельник; Алматы: LEM, 2023. С. 244.

¹⁹Там же, С. 245.

²⁰Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 24.07.2023). URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>

Мемлекеттік басқарудың маңызды құралы – біржақты сипаттағы және мемлекеттік органдардың өкілдерінен немесе лауазымды адамдардан келетін *әкімшілік актілер*. Олар сөзсіз орындауды және орындамаған жағдайда заңды санкцияларды білдіреді. Әкімшілік актілерге: Президенттің жарлықтары, Үкімет қаулылары, мемлекеттік мекемелердің шешімдері және т.б. жатады. Олардың көмегімен атқарушы билік белгілі бір құқықтық қатынастарды немесе құқықтық нормаларды белгілейді, өзгертеді, жетілдіреді немесе тоқтатады. Жария-құқықтық шарттарды жасау және әкімшілік актілерді шығару сыртқы салдарлар мен алғышарттардың болуын да бағалайтын әкімшілік органдардың құзыретіне жатады және әкімшілік органдардың бұл қызметінің өзі әкімшілік рәсімдерді құрайды²¹.

Әкімшілік рәсімдер бұрын «Әкімшілік рәсімдер туралы» заңмен реттелді, бірақ бұл заң ӘҚБтК қабылданғаннан кейін күшін жойды. Дәл ӘҚБтК лауазымды адамдар, азаматтық және заңды тұлғалар арасындағы қоғамдық-құқықтық қатынастардың реттеуші қасиеттерінің жиынтығын біріктіреді және, сөзсіз, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын жүзеге асыруға кепілдік береді

Қорытынды

Осылайша, жалпы алғанда, ӘҚБтК-ті бағдарлы және дер кезіндегі құбылыс деп атайды, өйткені оның жасалуымен мемлекеттік басқару құралдарының тұжырымдамасы кеңірек және икемді болды. Біздің ойымызша, мемлекеттік басқаруды жүзеге асыруда қолданылатын құралдар – негізгі мәндердің бірі. Қойылған мақсаттардың қаншалықты нәтижелі орындалатыны және қойылған міндеттерді жүзеге асыру процестерді орындау құралдары мен механизмдеріне байланысты. Әлемдік тәжірибе мен заманауи технологияларды пайдаланудың маңызы зор екені сөзсіз. Әрине, елімізде мемлекеттік басқарудың салыстырмалы түрде жақында ғана енгізілгенін ескерсек, қолданылатын құралдар саласында белгілі бір түзетулер болады. Бірақ ең бастысы, мемлекеттік органдар мен қоғам арасындағы өзара іс-қимыл деңгейі барынша жоғары нәтиже беруі керек. Осы тұрғыдан алғанда қоғаммен кері байланыс және оның мемлекеттік басқарудағы көрінісі өте маңызды.

Сонымен, іс жүзінде әкімшілік заңнамада заңнамаға өзгерістер мен толықтырулар енгізуді талап ететін толық емес терминология мәселелері бар және бұл – қалыпты тәжірибе. Мысалы, бұл «әкімшілік акт» терминіне қатысты. Өйткені ол әртүрлі нысандарда (электрондық, ауызша және жалған форматта) көрсетілуі мүмкін, оның анықтамасы Қазақстан Республикасының ӘҚБтК-нің 4-бабының 1-бөлігі 4-тармағында келтірілген, оған сәйкес әкімшілік орган, лауазымды адам жария-құқықтық қатынастарда белгілі бір тұлғаның немесе жекелеген тұлғалар шеңберінің Қазақстан Республикасының заңдарында белгіленген құқықтары мен міндеттерін жүзеге асыратын шешімді білдіреді²² [12]. Әрине, бұл анықтамада бұл жай ғана қоғамдық-құқықтық қатынастар емес, әкімшілік-құқықтық қатынастар екенін түсіндіру қажет, сонымен қатар заң шығарушы нақты анықталған тұлға немесе нақты тұлғалар тобы туралы айтқанда нені білдіретіні түсініксіз, бірақ нормативтік құқықтық актілерге шағымдануға болмайтынын ескергенде, қалай адамдардың белгілі бір тобына жеке шағымдануға болады.

Қорытындылай келе, мемлекеттік басқару көбінесе нормативтік құқықтық актілер мен заңға тәуелді актілер арқылы жүзеге асатынын айтқым келеді, қазір олардың көпшілігі бар. Нормативтік акт – ресми құжат. Ал заңға тәуелді актілер – атқарушы билік органдары шығаратын актілер. Олардың көмегімен мемлекеттік басқару жүзеге асырылады, олар да – мемлекеттік басқарудың құралдары. Олар құқықтық жүйенің механизмін тиімді жетілдіріп, қажетті нәтижеге қол жеткізуге көмектеседі. Бұл қоғамдық тәртіп пен қауіпсіздікті сақтау үшін маңызды. Жоғарыда аталған нысандар мен әдістерді жүзеге асыру қоғам мен мемлекеттің жоғары сапалы жұмысы мен дамуын көрсетеді.

²¹Мельник Р.С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник: в 3 томах / Р.С. Мельник; Алматы: LEM, 2023. – 340 с. С. 258.

Мемлекеттік басқару қоғам өмірін реттеудің ең маңызды бөлігі ғана емес, оның іргетасы, құқықтық қоғам құрудың негізі екені даусыз. Мемлекеттік басқару құралдары арқылы мемлекет мінез-құлық ережелерін белгілейді және өзінің тікелей мақсатын – қоғамдық қатынастардың қалыптасуы мен дамуы үшін қолайлы жағдай жасауды жүзеге асырады. Мемлекет дұрыс даму бағытын ұстанды деп есептеймін, бұл қазіргі Қазақстандағы мемлекеттік басқаруда көрініс тапты.

Н.Х. Калишева, д.ю.н., доцент кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права. Юридический факультет Казахский национальный университет имени аль-Фараби (г. Алматы, Казахстан): Инструменты публичного управления в Республике Казахстан: «человекоцентричный формат».

Представленная статья посвящена рассмотрению актуальных проблем, связанных с осуществлением в демократическом обществе публичного управления, основанного на разделении власти на специальные ветви власти (законодательную, исполнительную, судебную). В каждом государстве, именующей себя правовой системой существует закон и люди, которые этот закон представляют, диктуют правила. Также существуют и люди, которые обязаны подчиняться данным законам и правилам. Для этого и существуют различные инструменты публичного управления, которые являются важнейшей частью регуляции системы социальной деятельности общества. *Предмет исследования* включает попытку доктринального толкования административной новеллы о том, что инструментами публичного управления считаются средства практического осуществления управленческого решения государственного характера. *Результаты.* Показана значимость правительственного управления, которая проявляется не во вмешательстве страны в социальные взаимоотношения, а в создании обстоятельств, а также принципов реализации данных взаимоотношений, проанализированы инструменты публичного управления как определенные методы в соблюдении правил, принципов и норм. Инструменты многообразны и классифицируются по критериям. Например, критерий уровня инструмента государственного управления в общей иерархии системы управления. В него входят инструменты, применяемые на международном уровне, управления отраслевого характера. Также существует инструмент по критерию документальной формы инструментов государственного управления – это акты, указы Президента, концепции развития страны, проекты и программы и т.д. Далее по критерию характера и объема воздействия инструментов государственного управления. Они в свою очередь тоже делятся на: экономические (налоги, системы оплаты труда), политические (общественные опросы, выборы) и организационные (организация или реорганизация органов государственного управления). В обобщенном виде раскрыты вопросы, относящиеся к описанию методологии теории права и обновлению *методологии административного права*. Так, *методы исследования*, взятые автором за основу написания статьи, а это и научные (анализ, дедукция, интеграция) и частнонаучные (сравнительно-правовой, синергетический, социологический) методы, позволили глубже проанализировать имеющиеся проблемы практического использования всего многообразия инструментов публичного управления. *Новизна исследования* состоит в том, что автором исследования обращено внимание на то, что несомненно, в современный период вызывает интерес в стране, на вопросы законодательного регулирования системы социальных взаимосвязей в обществе, где социальный арбитраж становится одним из основных функциональных признаков государства и публичного управления. Непосредственно к публичному управлению относится Институт социального гражданства. Речь идет о стабильных правовых связях людей с государством. Через институты гражданства устанавливаются связи людей с государством под влиянием его власти. Несомненно, для государства, прежде всего, очень важно знать национальные интересы своего народа, определить, насколько они взаимосвязаны и зависят от интересов народов мирового сообщества, создать все условия для реализации этих интересов. Поэтому следует подчеркнуть, что нормы, придающие государственным позициям обязательный характер, формируются и закрепляются только через их структуры и механизмы. Госу-

дарство через свои органы принимает законы и другие нормативные акты и обеспечивает их осуществление административными и законодательными методами. При этом необходимо подчеркнуть, что государство обладает законной монополией и при ее исполнении, и только при необходимости, применяет и принудительный подход. *Цель исследования* заключается в том, чтобы показать, что сущность правового государства заключается в том, что оно организует и поддерживает в определенных условиях круг лиц, профессионально занимающихся определением своего аппарата – общих потребностей, интересов, целей и разработкой государственно-правовых норм общества для обеспечения реализации своих целей и функций и для этого эффективно использует инструменты публичного управления. Сделанные автором статьи *выводы* базируются на имеющихся проблемах в практическом применении инструментов публичного управления, так как, именно, посредством их, государство устанавливает правила поведения, выполняя свое главное предназначение – создание благоприятных условий для формирования и развития общественных отношений.

Ключевые слова: публичное управление, субъект публичного управления, административный акт, административный договор, инструменты публичного управления.

N.Kh. Kalisheva, Doctor of Law, Associate Professor, Department of Theory and History of State and Law, Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law, Al Farabi Kazakh National University (Almaty, Republic of Kazakhstan): Public Management Tools in the Republic of Kazakhstan: «Human Centricity Format».

The paper is devoted to consideration of actual problems connected with implementation in democratic society of public administration based on separation of power into special branches of power (legislative, executive, judicial). In every state that calls itself a legal system there is a law and the people who represent it dictate the rules. There are also people who are bound by these laws and regulations. To this end there are various instruments of public administration that are an essential part of the regulation of the social system. The subject of the study includes an attempt at a doctrinal interpretation of an administrative novelty that instruments of public administration are considered as means of practical implementation of a management decision of a public character. Results: It shows the importance of government management, which manifests itself not in the intervention of the country in social relations, but in the creation of circumstances, as well as the principles of the implementation of these relationships, tools of public administration as certain methods in observance of rules, principles and norms have been analyzed. Tools are diverse and are classified by criteria. For example the criterion of the level of the instrument of public administration in the overall hierarchy of government. It includes instruments applied at the international level, sectoral management. There is also a tool on the criterion of the documentary form of instruments of public administration – these are acts, decrees of the President, concepts of development of the country, projects and programs, etc. Further on the nature and impact of public administration instruments. They are also divided into economic (taxes, wage systems), political (public polls, elections) and organizational (organization or reorganization of public administration). The issues related to the description of the methodology of the theory of law and the updating of the methodology of administrative law are summarized. Thus the methods taken by the author as the basis of writing the article and these are scientific (analysis, deduction, integration) and private scientific (comparatively legal, synergistic, sociological). Methods have allowed a deeper analysis of the existing problems of the practical use of the full variety of public administration tools. The novelty of the study lies in the fact that the author of the study paid attention to the fact that undoubtedly in the modern period arouses interest in the country to the issues of legislative regulation of the system of social interactions in society, where social arbitration becomes one of the main functional features of the state and public administration. The institute of social citizenship is directly related to public administration. It is about stable legal relations of people with the state. Through the institutions of citizenship people's ties with the State are established under the influence of its authority. Undoubtedly it is very important for the State, first of all, to know

the national interests of its people, to determine how interconnected and dependent on the interests of the peoples of the world community, to create all conditions for the realization of those interests. It should therefore be emphasized that norms that make State positions binding are formed and consolidated only through their structures and mechanisms. The state through its bodies adopts laws and other regulations and ensures their implementation by administrative and legislative means. It must be stressed however that the State has a legitimate monopoly in the exercise of that monopoly and only when necessary does it adopt a coercive approach. The purpose of the study is to show that the essence of the rule of law in state is that it organizes and supports, under certain conditions, a circle of persons professionally engaged in defining their apparatus – common needs, interests. The objectives and development of the public law of society to ensure the realization of its goals and functions, and to that end, make effective use of public administration tools. The conclusions reached by the author of the paper are based on the existing problems in the practical application of public administration tools as it is through them that the state establishes rules of conduct, fulfilling its main purpose: creating favourable conditions for the formation and development of social relations.

Keywords: public administration, subject of public administration, administrative act, administrative contract, instruments of public administration

Әдебиеттер тізімі:

1. Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. 475 с.; Усманова Р.М. «О соотношении понятий «публичное регулирование», «публичное управление» и «публичная власть» / ж. Общество: политика, экономика, право. М. 2011, № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-publichnoe-regulirovanie-publichnoe-upravlenie-i-publichnaya-vlast/viewer>

2. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции / Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2013. – 196 с.

3. Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. Л. Купряшин. М.: Издательство Юрайт, 2017. – 500 с. – Серия: Бакалавр. Академический курс.

4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления URL: <https://www.livelib.ru/book/178849/readpart-teoriya-gosudarstvennogo-upravleniya-g-v-atamanchuk/~4>

5. Купряшин Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне. URL: e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Kupryashin.pdf (дата обращения: 11.11.2023).

6. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. И доп. М.: Издательская корпорация «Логос», 2001. – 200.

7. Мельник Р.С. Общее административное право Республики Казахстан: учебник: в 3 томах/ Р.С. Мельник; Алматы: LEM, 2023. – 340 с.

Reference (transliterated):

1. Chirkin V.E. Publichnoe upravlenie: uchebnik. M., 2004. 475 s.; Usmanova R.M. «O sootnoshenii ponyatij «publichnoe regulirovanie», «publichnoe upravlenie» i «publichnaya vlast'» / zh. Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo. M. 2011, № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-sootnoshenii-ponyatiy-publichnoe-regulirovanie-publichnoe-upravlenie-i-publichnaya-vlast/viewer>

2. Ponkin I.V. Obshchaya teoriya publichnogo upravleniya: Izbrannye lektsii / Mezhdunarodnyj institut gosudarstvennoj sluzhby i upravleniya Rossijskoj akademii narodnogo hozyajstva i gosudarstvennoj sluzhby pri Prezidente Rossijskoj Federacii. M., 2013. – 196 s.

3. Kupryashin G.L. Osnovy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata / G. L. Kupryashin. M.: Izdatel'stvo YUrajt, 2017. – 500 s. – Seriya: Bakalavr. Akademicheskij kurs.

4. Atamanchuk G.V. Teoriya gosudarstvennogo upravleniya URL: <https://www.livelib.ru/book/178849/readpart-teoriya-gosudarstvennogo-upravleniya-g-v-atamanchuk/~4>

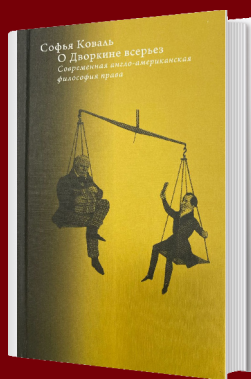
5. Kupryashin G.L. Sil'nye instituty i koordinaciya politiki na federal'nom urovne. URL: e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/29/Kupryashin.pdf (data obrashcheniya: 11.11.2023).

6. Vasilenko I.A. Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada: SSHA, Velikobritaniya, Franciya, Germaniya: Uchebnoe posobie. Izd. 2-e, pererab. I dop. M.: Izdatel'skaya korporaciya «Logos», 2001. – 200.

7. Mel'nik R.S. Obshchee administrativnoe pravo Respubliki Kazahstan: uchebnik: v 3 tomah/ R.S. Mel'nik; Almaty: LEM, 2023. – 340 s.

Для цитирования и библиографии: Калишева Н.Х. Қазақстан Республикасындағы қоғамдық басқару құралдары: «адамға бағытталған формат» // Право и государство. № 4 (101), 2023. – С. 60-73. DOI: 10.51634/2307-5201_2023_4_60

Материал поступил в редакцию 23.11.2023.



НОВЫЕ КНИГИ

Коваль, Софья О Дворкине всерьез. Современная англо-американская философия права / С. В. Коваль; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2024. – 392 с. – (Политическая теория).

ISBN 978-5-7598-2910-2 (в пер.).

ISBN978-5-7598-2883-9 (e-book).

Монография посвящена современной англо-американской философии права и, в частности, теории известного американского философа права Рональда Майлса Дворкина (1931-2013) – одного из самых известных критиков позитивистской теории Г.Л.А. Харта. Для того чтобы определить, какое место философия права Дворкина занимает в мире англо-американской традиции, автор исследует современную философию права (включая ее историю и дебаты о предмете), а также три основных этапа философии права Дворкина (теорию правовых принципов раннего этапа, интерпретивизм среднего и признание права как части политической морали позднего этапа), выделяя основные черты его теории и тестируя на принадлежность к основным направлениям: правовому позитивизму, правовому реализму, школе естественного права. Автор приходит к выводу, что философия права Дворкина хоть и содержит в себе свойства основных правовых школ англо-американской традиции, является самодостаточной и своеобразной междисциплинарной философско-правовой концепцией, которую можно обозначить как «нормативная антипозитивистская теория».

Книга адресована специалистам, студентам и кругу читателей, чьи интересы связаны с философией права, политической философией и правоведением.