

Современные проблемы публичного права в России и за рубежом /Отв. ред. А. Б. Зеленцов, А.М. Волков. – Вып. I. – М.: РУДН, 2011. – С. 89-100

7 Волков А.М., Лютягина Е.А. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды во Франции // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. – 2011. – № 1. - С. 90-98

8 Нурмухамедова Э.Ф. Международный экологический правопорядок и экологические права человека. М., 2014. - С. 12-37

АТҚАРУШЫ БИЛІК ОРГАНДАРЫ: ҚАЛЫПТАСУЫ МЕН ЖҮЗЕГЕ АСЫРЫЛУЫНЫҢ КЕЙБІР ТЕОРИЯЛЫҚ СҰРАҚТАРЫ

*Туякова Н.Б., з.ғ.м., аға оқытушы, Е.А. Бөкетов атындағы ҚарУ заң факультеті
Ғалы Ж.О., з.ғ.м., аға оқытушы, Е.А. Бөкетов атындағы ҚарУ заң факультеті*

Биліктің жіктелуі жеке тұлғаның ар-ожданы құрметтелетін, еркіндіктер кепілдендірілген конституциялық құқықтық мемлекеттің қажетті көрінісі ретінде айтылады. Бұл мемлекеттік өмірді конституцияландырудың, оны тиімді етудің, тұрақтандырудың, шектеу мен бақылаудың негізгі ұйымдастырушылық бастауы. Қағиданың негізгі маңызы – адамдардың бірлескен ұйымдасқан әрекетін реттеу және қолдау, олардың өзара әрекеттестігін қамтамасыз ету, мемлекеттік қызметтерді тиісінше анықтау және өзара бағындыру, оларды жүзеге асыратын органдардың құзіретін теңдестіру, сондай-ақ саяси күштердің белгілі бір теңдігіне ықпал ету. Бұның бәрі мемлекеттік биліктің өзінің біртұтастығына әкеліп соғуы тиіс.

Бүгін де тәуелсіздігінің отыз бір жылдығын атап өткен, билікті жіктеуді танитын Қазақстанда шешіліп жатқан келелі мәселелердің бірі – мемлекеттік құрылым мәселесі болып табылады. Соңғы жылдары ол әр түрлі өзгерістерге ұшырап, тиімді басқару нысанасын анықтау барысында үнемі жетілдіру үстінде болды. Күрделі де мәнді өзгерістерге ұшыраған мемлекеттік-құқықтық институттардың бірі – атқару билігі еді. Сондықтан да оның мәні, қызметі және мемлекет механизміндегі орны, мемлекеттік басқару мен арақатынасы мәселелері күн тәртібіндегі өзекті мәселелер қатарында.

Атқару билігінің белгілерін талдау барысында бірінші орынға оның ұйымдастырушылық сипатын қоюға болады. Егер билік әлеуметтік басқару құралы болса, атқару билігі – мемлекеттік басқару құралы. Ол экономикалық, әлеуметтік-мәдени, әкімшілік-саяси аймақтарда қоғамдық байланыстардың күрделі өрнегін құру, жасампаз және қорғаушы әрекеті үшін қажет. Ол тұрақты түрде және бір мақсатқа бағыттталып әрекет етеді және мемлекеттік билік тармақтарының ішінде бірінші болып қоршаған ортаның өзгерістеріне бет бұрады, тіпті заңмен реттелмеген төтенше жағдайлардың өзін де тәртіпті қалшына келтіруге міндетті [1;38]. Атқару билігі уақыт пен кеңістікте әмбебап сипатқа ие, яғни адам ұжымы болатын барлық жерлерде үздіксіз жүзеге асырылады. Ол қоғамдық өмірдің барлық маңызды жақтарын реттейді, елдің барлық аймағына тарайды. Оның әмбебаптығы сонда, ол тек орындаушылықпен ғана айналыспайды, белгілі бір шектерде құқық жасаушылық және юрисдикциялық әрекеттерді де жүзеге асырады.

Қазіргі таңда құқықтық мемлекет қалыптастыру кезеңінде мемлекет пен мемлекеттік биліктің, сондай-ақ оның әрбір тармағының, соның ішінде барынша күрделі және заң әдебиетінде аз зерттелген атқару билігі мәселелерін қарастыру келелі іс болып көрінеді. Қазіргі уақытта атқару билігі қызметтері (функциялары) туралы мәселені зерттеудің ерекше ғылыми-теориялық және практикалық маңызы зор, сондықтан да ол арнаулы тарауда қарастырылады.

Сонымен атқару билігі функциясы дегеніміз не? Функция (қызмет) атқару билігі органдары әрекетінің басты бағыттары, онда мемлекеттік биліктің осы тармағының

мақсатты жүгі көрініс табады және атқару билігі органдарына берілетін мемлекеттік-биліктік өкілеттіліктер көлемі анықталады. Қызмет ретінде мемлекеттің атқару билігінің алдына қоятын мақсаттары, оның әрекетінің негізгі бағыттары және қойылған мақсаттарға жету үшін қолданылатын құқықтық құралдар (міндеттер мен өкілеттіліктер) жүйесін атауға болады. Атқару билігінің әрбір қызметі өзінің әрекет ету аймағына ие және белгілі бір әдіс-тәсілдермен жүзеге асырылады. Атқару билігі қызметін үйлестіру, реттеу, құқыққорғау және ұйымдастырушылық деп төрт топқа бөледі. Функциялар мемлекеттік биліктің атқарушы тармағының әрекеті мазмұнын ашады және белгілі бір дәрежеде оның мәнін білдіреді.

Атқару билігінің құрылымдық күрделілігі және ерекшеліктері оның атқаратын қызметтерінің екі деңгейі туралы сөз қозғауды қажет етеді деп санайды, профессор К.С. Бельский [2;26].

Атқару билігі өзінен кейін пайда болған заң шығарушы билікке қарағанда мемлекеттің бірлігін, мәнін, қызметтік бағытталғандығын толығырақ бейнелейді, сондықтан да мемлекеттің негізгі міндеті – қоғамның ішкі және сыртқы тыныштығын қорғау, оның дұрыс өмір сүруін қамтамасыз ету – атқару билігінің қызметінде барынша мәнді ашып көрсетіледі.

Қоғамның әлеуметтік өмірін ұйымдастыру барынша практикалық әрекетті жүзеге асыра отырып, қоғамдық тәртіпті бекіту және қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, әлеуметтік өмір салаларын басқару, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау қызметтерін жүзеге асыру үшін атқару билігі өз әрекеттерімен құқықтық реттеуді, құқық қолдану мен заңдық әрекетті іске асыруға мүмкіндік беретін өкілеттіліктерді қажет етеді.

Қазіргі таңда атқару билігі мәселелерін өзінің өміршендігін танытқан биліктің жіктелуі теориясының тұрғысынан қарастыру барынша жемісті деп саналады. Оның танымал институттарын пайдалану ғалымдар мен көптеген елдердің мемлекеттік құрылысының практикасымен жинақталған аса зор ғылыми мүмкіндіктерді қолдануға жол ашады. Мұндай жағдайда билікті зерттеу барысындағы басты назар оның мемлекеттік органдарының жіктелуі тәріздес формалдық элементтерінен гөрі, олардың әрекетінің мәндік жақтарына ауысады. Мемлекет органдары арасындағы биліктің әділетті және шынайы бөлінуі, шын мәніндегі халықтық билікті қамтамасыз ету мәселелері көтеріледі [3;27].

Биліктің жіктелуінің заңдық түсінігі мен практикасының өзгерістерін көрсете отырып, Л. Попов бұл теория белгілі бір әлеуметтік күштердің билігі ретінде көрінетін саяси билікке емес, заңдық мағынадағы мемлекет билігіне арналған деп тұжырымдайды. Аталған биліктерді өзара алмастыру және оны бір партиялыққа бейімдеуге тырысу жоққа шығаруға әкеліп соғуы мүмкін, нәтижесінде мемлекеттік басқарудағы демократияның қуатты мүмкіндіктерінің біреуінен айырылып қалу қаупі туындайды. Биліктің жіктелуі туралы ілім – демократия теориясының бір ғана бөлігі. Ол азаматтық қоғам концепциясымен, әр түрлі қоғамдық топтар мен олардың мүддесін көздейтін саяси институттардың додалығымен, саяси жүйесінің орталық элементі ретіндегі индивид және оның табиғи құқықтары идеясымен, азаматтардың мүддесі мемлекетке құрбандыққа шалынбайтын құқықтық, әлеуметтік жауапты және шектеулі мемлекет концепциясымен тығыз байланысты [4;81].

Сонымен, билікті жіктеу идея, теориялық тұжырымдама ретінде пайда болып, қазіргі кезде саяси, көптеген мемлекеттерде конституциялық қағидаға айналды. Оның мазмұнын мынадан көруге болады:

1. Мемлекеттік органдар арасындағы қызмет бөлісу еңбек бөлу талаптарына сәйкес жүзеге асырылады.
2. Биліктің әрбір органның өз өкілеттілігін жүзеге асыру барысындағы белгілі бір дербестігін бекіту.
3. Әрбір органға өз пікірін басқа органның шешіміне қарсы қою, сол арқылы оның әрекетін белгілі бір дәрежеде бақылау мүмкіндігін беру.

Т.А. Гусеваның ғылыми еңбегінде, дәстүрлі демократия елдерінде қарастырылған қағиданы қолданудың екі негізгі үлгісі танылған: «икемді» және «қатаң» билікті жіктеу деп көрсетеді. Біріншісі негізі бойынша, Локктың билік тармақтарының біреуінің басымдылығымен, тығыз ынтымақтастығы мен өзара әрекеттестігі идеясына сүйенеді. Екінші үлгі, Монтескьенің билік тармақтарының теңдігі, тәуелсіздігі және өзара бақылауы туралы көзқарастарына негізделеді. Қазіргі кезде биліктің жіктелуінің өзара әрекеттестікті және керісінше дербестікті ұсынатын екі нұсқасы бір-бірінен барынша алшақ жататын басқару нысанының екі типінде жүзеге асырылған [5;131].

Министрлер кабинетінің жағдайының екі жақтылығы оның бір жағынан, «Президент алдында жауапкершілігімен», екінші жағынан – Жоғары Кеңеске «заңдарды атқару мәселесі» бойынша бақылауда болуымен анықталады. Үкіметті «Президенттің екінші кеңесіне» немесе сондай дәрежеде «парламенттің жұмысшы органына» айналдыру мүмкіндігі бар деп жазады сол тұстағы жағдайды суреттей отырып, еліміздің танымал құқықтанушысы, ғалымы, академик С.З. Зиманов ең бастысы мұндай жағдай үкіметтің жауапсыздығын туындатуы ықтимал [6;3].

Атқарушы билік – мемлекеттік аппараттың атқарушы органдарының қоғамның, таптардың, ұлттардың, топтардың, жеке адамдардың заңдар мен құқықта көрсетілген еркін жүзеге асыратын негізгі буыны. Атқарушы билікке жүктелетін міндеттер мемлекеттік биліктің сонау XVII-XVIII ғасырларда негізі қаланған заң шығарушы, атқарушы, сот билігі тармақтарына бөлінуінің принциптерінен туындайды. Атқарушы биліктің маңызды белгілері – бұл оның әмбебаптық және пәндік сипаты. Бірінші белгісі – бұл оның әмбебаптық және пәндік сипаты. Бірінші белгісі атқарушы биліктің, оның органдарының мемлекеттік бүкіл аумағында үздіксіз қызмет ететіндігін бейнелейді. Осы белгісімен ол заң шығару және сот билігінен ерекшеленеді. Атқарушы билікті заң шығару және сот билігінен ажырататын басқа мазмұн мынада, ол адами, материалдық, қаржылық және басқа да ресурстарға сүйене отырып қызмет бабында өсу құралдарын пайдаланады. Атқарушы биліктің қолында зор күш бар, өйткені мемлекеттік биліктің өмір сүруі шенеуніктердің, әкімдердің, соттардың іс-әрекетінен көрінеді [7;11].

Атқару билігі мазмұнының аталған белгілері оның нысанының белгілерін қалыптастырады: иерархиялық құрылған, нақты құрылымдағы аппараттың және көп санды кәсіби қызметкерлердің болуы. Қарастырылып отырған биліктің әмбебаптығы, пәндік және ұйымдастырушылық сипаты үлкен, қызметтік әр тектес басқару аппаратының, иерархиялық құрылған әкімшіліктің болуын негіздейді.

Атқару билігінің иелері болып күрделі басқармашылық жүйенің субъектілері танылады: органдар, кәсіпорындар мен мекемелердің әкімшілігі, әскери бөлімдердің басшылары, лауазымды адамдар. Нәтижесінде билік олардың атқаратын қызметтеріне сәйкес дараланады. Ол иерархиялық қоғамдық қатынастар жүйесін көрсетеді, онда бір субъектілер өзгелер үшін міндетті болатын шешімдер қабылдайды. Әкімшілік аппарат оның барлық құрылымдық бөліктері жоғарыдан келетін командаларға бағынатындай етіп құрылады, бұл жоғары сатыдағы органның төменгілерінің жұмыс бағыттарын анықтауына, қозғалысқа келтіруіне жағдай жасайды. Күнделікті әр тектес әлеуметтік байланыстарды тікелей ұйымдастыру сан салалы құрылымдық бөліктерден және қызметкерлерден тұратын аппаратты қажет етеді. Әкімшілік билікті жүзеге асыру осындай көлемдегі мамандар мен олардың тиімді ұйымдастырылуын талап етеді. Басқармашылық әрекет табысы онымен айналысатын адамдардың іскерлігіне, белсенділігіне, құзіреттілігіне, тәжірибесіне, қабілеттілігіне байланысты. Басқарудың көлемі мен күрделілігі ұлғайған сайын мамандардың маңыздылығы арта түседі.

Тікелей қарамағында үлкен ресурстардың: құқықтық, мәліметтік экономикалық, техникалық, идеологиялық, ұйымдастырушылық болуы атқару билігінің маңызды қасиеттерінің бірі болып табылады. Бұны пәндік сипаты деп атайды. Ол кең байтақ аумаққа, адам контингентіне, ғылыми-техникалық прогрестің нәтижесінде үздіксіз ұлғаятын мәліметтік, қаржылық және өзге де ресурстарға сүйенеді. Оның тікелей

қарамағында қарулы күштер, соның ішінде полиция, милиция, еңбекпен түзеу орындары бар. Басқару субъектілері қолдарында бар фактілі, құқықтық мүмкіндіктерді әкімшілік мәжбүр етуді жүзеге асыру үшін қолданылады. «Атқару билігінің мәні мемлекетте ұйымдасқан мәжбүр етуді жүзеге асыруға саяды», - деп жазады француз ғалымы Ж.Ведель. Мұндай пікір асыра айтылған, дегенмен де әкімшілік әсер ету шараларын қолдану мүмкіндігі, соттан тыс мәжбүр етуге сүйену атқару билігінің маңызды ерекшелігі болып табылады [8;13].

Демократиялық мемлекет жағдайында, билікті жіктеу қағидасы кезектілікпен іске асқанда ұйымдастырушы, әмбебап, пәндік, кәсіби әкімшілік билік жаңа сипатқа ие болады, ол заңға бағынушы атқару билігіне айналады. Басқару аппаратына оның құрылымын, кейде жеке құрамын анықтау арқылы заң шығарушы органдар өзінің билігін ұсынады. Мұнда атқарушы билік заң шығарушы өкілдік билікке қарағанда, атқарушы биліктің өкілдері тікелей халықпен сайланған күннің өзінде (президент, губернатор, мэр, шериф) де екіншілік сипатта болады. Олар қабылдайтын басқару актілері заңға бағынышты, олар заңды нақты жағдайда лайықтайды, дамытады, нақтыландырады. Басқару субъектілерінің әрекеті заңға қарсы бола алмайды, оны орындауға бағытталады. Әкімшілік ең алдымен заңға бағынады, ал өкілді органға есеп береді.

Атқару билігі қызметінің бірінші деңгейі қоғам өмірі үшін ғаламдық мағынасы болатын, биліктің субстанциялы табиғатынан шығатын негізгі қызметтерді қамтиды. Атқару билігі өзінен кейін пайда болған заң шығарушы билікке қарағанда мемлекеттің бірлігін, мәнін, қызметтік бағытталғандығын толығырақ бейнелейді, сондықтан да мемлекеттің негізгі міндеті – қоғамның ішкі және сыртқы тыныштығын қорғау, оның дұрыс өмір сүруін қамтамасыз ету – атқару билігінің қызметінде барынша мәнді ашып көрсетіледі. Атқару мемлекет әрекет еткендіктен, билік құрғандықтан, басқарғандықтан ғана өмір сүруде. Мемлекеттің осындай өмір сүруі ең алдымен атқару билігінің өз қызметін жүзеге асыруынан көрінеді. Мұндай қызметтердің әрқайсысы басқару объектісімен және оған атқару билігі органдарының әсер ету тәсілдерімен анықталады.

Атқару билігінің юрисдикциялық қызметі қоғамдық тәртіпті тиімді қорғауды, мемлекеттік басқару аппаратының сапалы және тәртіпті жұмысын, адам құқықтары мен бостандықтарын жедел және сенімді қорғауды қамтамасыз етеді.

Атқару билігінің негізгі қызметтерін жүзеге асыру барысында юрисдикциялық қызметтің атқаратын рөлі жоғары. Ол органдардың құқық бұзушылық жасаған азаматтар мен мемлекеттік басқару аппаратының қызметкерлеріне әкімшілік, тәртіпшілік, материалдық және қаржылық санкциялар қолдануы барысындағы әрекеті болып табылады. Мұндай юрисдикциялық әсер ету жүйесі қоғамдық тәртіпті, қызметтік тәртіпті және өзгелердің құқықтары мен бостандықтарына қол сұғушыларды тез арада әрі тиімді жазалауды мүмкін етеді. Аталған қызмет азамат құқықтары мен бостандықтарын қорғау қызметін жүзеге асыруда табылмайтын тиімді құрал болып отыр.

Атқару билігінің қызметтері туралы мәселе атқару билігі теориясында маңызды мәселе болып табылады және қазіргі Қазақстанда атқару билігі органдарын қалыптастыру барысында ғылыми, практикалық маңызға ие болып отыр.

Атқару билігі органдарын осылай жіктеудің бірқатар жетістіктері бар: биліктің осы тармағының әр түрлі органдарына нақтылық енгізеді, олардың қызметі, міндеті, құзіретін анықтайды, мемлекеттік басқару субъектілерінің жауапкершілік жүйесін реттейді. Мемлекет деңгейінде үш дербес тармаққа бөлінетін, мемлекеттегі саяси теңдікті қамтамасыз ететін заң шығару, басқару және юрисдикциялық қызметтер атқару билігінің құрылымында көмекші бірақ маңызды рөл атқарады [9;27].

Жоғарыда айтылғандардан мынадай қорытынды шығаруға болады: біріншіден, мемлекеттік биліктің атқарушы тармағы өз қызметін осы биліктің органы болып табылатын арнаулы аппарат арқылы жүзеге асырады. Атқару билігінің қызметтері атқару билігі органдарының жіктелуінің қоғам талаптарына сай және ғылыми негізделген объективті өлшемі бола алады. Осы сипатқа байланысты оны екі топқа бөлуге болады: 1)

элеуметтік өмірдің барлық салаларын басқаратын мемлекеттік басқару органдары, 2) олармен құрылатын бірақ дербес топқа бөлінетін бақылау-қадағалаушы және полицейлі органдар. Екіншіден, атқару билігінің негізгі қызметтерін дұрыс анықтау әкімшілік құқық ғылымында жаңа көзқарастар қалыптастыру мен оның пәні мен жүйесін қайта құруға ықпал етсе керек.

Сонымен, демократиялық мемлекетте атқарушы билік – мемлекеттік биліктің үш тармағының бірі, белгілі дербестікке ие, сонымен қатар заң шығару және сот биліктерімен өзара тығыз және тұрақты байланыста болады. Билікті бөлу жүйесінде атқарушы биліктің орны мен рөлі әрбір мемлекеттің Конституциясымен, басқа да құқықтық актілермен нақты айқындалған. Егер заң шығару билігінің басты міндеті мемлекеттің ішкі және сыртқы саясат саласындағы қарым-қатынастарын реттейтін заңдар қабылдау болса, атқарушы биліктің негізгі міндеті олардың уақытылы және тиімді орындалуы мен қолданылуы болып саналады. Алайда, бүгінгі таңда көптеген мемлекеттердегі оның іс-әрекетінің маңызды бағыты заң шығармашылығы деп те есептеуге болады.

Әдебиеттер тізімі:

1 Абельдинов А.К. Развитие нормотворчества в Казахстане. Алматы: Жеті Жарғы, 1998. – 125 с.

6 Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – №3. – С. 25-29.

7 Сафинов К.Б. Эволюция конституционно-правового статуса правительства независимого Казахстан // Вестник КазГУ. Серия юридическая. – 2001. – №3. – С. 26-30.

4 Попов Л.Л. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение: монография. – М.: Норма, 2011. – 320 с.

5 Гусева Т.А. Новая система и структура органов исполнительной власти : справочное издание. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 447 с.

6 Зиманов С.З. Новая Конституция – это лишь начало конституционной реформы // Казахстанская правда. 1994. 28 январь.

7 Жетписбаев Б. Обеспечение законности и дисциплины в сфере исполнительной власти // Мир закона. – 2000. – №10. – С. 11-16.

8 Система исполнительной власти: справка / Подгот. А. Ковальчук // Отечественные записки. – 2004. – N 2. – С. 10-15.

9 Демидов А.Ю. Эффективность и результативность деятельности органов исполнительной власти // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 15(48). – С. 23-28.

ШАРИҒАТ ПЕН ҚАЗАҚ ӘДЕТ-ҒҰРЫП ҚҰҚЫҒЫНЫҢ АРАҚАТЫНАСЫ (ЖАЛПЫ ТЕОРИЯЛЫҚ ЖӘНЕ ТАРИХИ ТАЛДАУ)

Шакирова А.Б., заң факультетінің докторанты, Е.А. Бөкетов атындағы ҚарУ

Қазіргі кездегі ғылыми зерттеулерге сүйенсек, шариғат пен қазақ әдет-ғұрып құқығының өара әрекеттестігін қарастырғанда көптеген авторлар осы құбылыстардың табиғатына енбестен, олардың мәні мен мазмұнын, қайнар көздерін ашпай, олардың арақатынасы туралы ойлауға көшіп, түрлі қателіктерге жол беріледі. Осындай қателіктерге бой алдырмау үшін, ең алдымен теориялық ұстанымдарды бөліп көрсету, осы теориялардың дәлелдеріне ерекше назар аудару аса маңызды болып табылады.

Қазақ халқының ұлттық рухани болмысы мен философиялық дүниетанымының өзегін ғасырлар бойы қалыптасқан әдет-ғұрыптары құрайды. Әдет – қайталану, жалғасын табу мағынасын берсе, ғұрып – таным, түсінік мағынасын білдіреді. Яғни, әдет сөзі де, ғұрып