

6. Программа «Нұрлы көш» на 2009–2011 годы. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 2 декабря 2008 года № 1126. www.edu.gov.kz — Web-сайт Правительства Республики Казахстан.
7. Закон Республики Казахстан «О миграции населения» от 13 декабря 1997 г. N 204-І (внесены изменения Законом РК от 27 марта 2002 г. N 313).

ӘОЖ 338.242:(574)

Әлеуметтік-экономикалық саясаттың Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасына сай құқықтық реттеу мәселелері

Базарова Г.С.

Е.А.Бөкетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті

В статье рассматриваются особенности формирования, признаки и составляющие элементы понятия социально-экономической политики с точки зрения экономической, политической и правовой науки. Особое внимание автор уделяет вопросам конституционного регулирования социально-экономической политики в мировой конституционной практике и раскрывает роль конституционного регулирования в социально-экономическом развитии государств. Также проанализированы нормативно-правовые акты, являющиеся основой социально-экономической политики Республики Казахстан.

In the scientific article such theoretical questions as features of formation, signs and making elements of concept of a social and economic policy from the point of view of an economic, political and legal science are considered. The author pays special attention on the constitutional regulation of social and economic policies in the global constitutional practice and reveals the role of the constitutional regulation in the social and economic development of states. Also in article the regulatory legal acts which are a basis of a social and economic policy of Republic Kazakhstan are analysed.

Экономикадағы қайта құрулар көптеген жағдайларда мемлекеттің экономикалық саясатының ғылыми тұжырымдамасына байланысты болып келеді. Қазіргі таңда ғылыми негізделген экономикалық саясаттың қажеттілігі мемлекет және әр түрлі нарық институттарының, заңшығарушы органдар мен атқарушы органдардың қызметтерінде маңызды орын алып отыр. Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясаты мемлекеттік институтының пайда болуымен бірге әрекет етіп келеді. Қазіргі заманда әлеуметтік-экономикалық саясаттың мемлекеттің өміріндегі маңыздылығы қоғамның дамуының жаңа кезеңдеріне өтуіне байланысты және қоғамдық өмірдің күрделенуі жаңа міндеттерді тудырып отырғандықтан, тұрақты түрде өсіп отыр. Мемлекеттің кешенді түрдегі саясаты әлеуметтік-экономикалық талдау арқылы әлеуметтік-экономикалық және саяси процестердегі белгісіздік пен экологиялық сілкіністер қаупінің алдын алуға көмектеседі. Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасында «әлемдік экономика мен саясатта болып жатқан іргелі өзгерістер, жаһандану процестері, сондай-ақ елдің ішкі даму серпіні қол жеткізілгенмен шектелтіп қоймайды. Ұлттық құқықтың уақыттың жаңа талабына сәйкестігін қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттің норма түзушілік және құқық қолдану практикасын одан әрі жетілдіру қажет» делінген [1]. Сонымен қатар осы тұжырымдама «ҚР Конституциясының мемлекеттің заңнамалық, ұйымдастырушылық және басқа да шараларымен жүзеге асуы тиіс құқықтық идеялары мен принциптерін одан әрі іске асыру қажет. Біздің мемлекетіміздің Конституциясында бекітілген Республика қызметінің түбегейлі принциптерін (бұл — қоғамдық келісім мен саяси тұрақтылық, барша халықтың игілігі үшін экономикалық даму, қазақстандық патриотизм, мемлекеттік өмірдің неғұрлым маңызды мәселелерін демократиялық әдістермен шешу) сақтау мен іске асыру елдің орнықты әлеуметтік-экономикалық және саяси-құқықтық дамуын қамтамасыз етуге мүмкіндік береді» делінген [1].

Мемлекеттің экономикаға әсер етуі қоғамдық дамудың объективті заңдылығы болып саналады. Мемлекет қандай саяси жүйеде дамып отырса да экономикада маңызды қызмет атқарады. Елдің экономикалық орталығы бола отырып, мемлекет экономикалық жүйенің объективті заңдылықтарына сәйкес қоғамның экономикалық дамуын анықтайды. Қоғамның экономикалық өмірінің бағыттарын анықтау кезінде мемлекет қоғамда екі түрлі рөл атқарады: жалпы қоғамға байланысты — қызметтік, ал халық шаруашылығына байланысты — ұйымдастырушылық, нормативті-реттеу қызметі [2; 141].

Мемлекеттің қызметтік рөлі мемлекет ретінде жалпы қоғамның мүддесіне бағынған оның ықтиярын орындаушы аппарат түрінде көрініс тапса, мемлекеттің ұйымдастырушылық рөлі: а) мемлекеттік меншікке негізделген өндірісті ұйымдастыру; б) жалпы қоғамдағы өндірістік қатынастарды ұйымдастыру; в) мемлекеттік әлеуметтік-экономикалық саясат арқылы жалпы өндірісті басқару. Ал әлеуметтік бағыттағы нарықты экономиканы қалыптастыру барысында экономиканы ұйымдастыру өзінің өзектілігін сақтап қалады.

Экономикалық қоғамға сипат беретін категорияларға «еркіндік» (свобода — объективті заңдылықтарға сүйене отырып, дамитын шаруашылыққа байланысты қолданылатын ұғым) және «тәртіп» (адамдардың субъективті қызметіне байланысты қолданылатын ұғым). Күнделікті тұрмыста «еркіндік» ұғымымен адамның әрекетін білдірсе (шаруашылық адамдар арасындағы қатынасты білдіреді), ал тәртіп мемлекеттің әрекетін білдіреді. Адамның еркін қорғайтын және қоғамда тәртіпті қамтамасыз ететін (мемлекеттің институттарын ұйымдастыру арқылы) ғылыми тұжырымдамалар (концепциялар) нарықты экономиканың тиімді әрекет етуін қамтамасыз етеді.

Қоғамның мемлекет ретінде ұйымдасу кезінен бастап «еркіндік» пен «тәртіп» ұғымдарының арасында тұрақты қарама-қайшылықтар пайда бола бастады, яғни жеке тұлғаның еркіндіктегі мүддесі мен мемлекеттің тәртіпті орнатуға деген әрекеті арасында қарама-қайшылықтар туындады. Жеке индивидуум максималды түрде бос кеңістікке ие болғысы келсе, мемлекет жалпы қоғам мүддесіне сүйене отырып, оны шектеуге тырысады, сондықтан мемлекеттің тарихы ретінде шектелмеген экономикалық және саяси еркіндікті бекіткен «түнгі күзетші» мемлекет типінен жоспарлы экономикаға негізделген тоталитарлы мемлекетке қозғалысты білдіреді [2; 142]. Индивидуумның көзқарасына сай, еркіндік адамның жеке тұлға ретіндегі қадыр-қасиетін білдіреді. Ал адам өз әрекеті арқылы өз қажеттілігін және осы қажеттілікті қамтамасыз ету әдістерін айқындауға ерікті. Еркінділік адамның өз мүддесінің туындауына себеп болады. Бірақ та өз еркін жүзеге асыру барысында адам басқа тұлғалардың еркіндігіне шек келтіруі мүмкін (мысалы, бір адамның басқа адамды қанауы). Сондықтан еркіндік сонымен бірге басқа адамдардың құқықтарымен байланысты нормаларды сақтауды және қоғам өмірін ұйымдастыруға қатысуды білдіреді. Нормаларды бекіту мен қоғам өмірін ұйымдастырумен мемлекет айналысады, сондықтан мемлекет тәртіпті білдіреді. Еркіндік пен тәртіп арасындағы бір-бірімен сәйкес келуіндегі өзгерістер экономикалық сферада туындап отырады. Сондықтан қазіргі таңдағы құқық, экономикалық ғылымдарда тұрақты туындайтын өзекті мәселелердің бірі мемлекеттік тәртіп пен адамның еркі үйлесіп тұратын ерікті экономиканы құру саналады.

Еркіндік пен тәртіп бір-бірімен тығыз байланысты, бір-біріне қызмет көрсетеді және араларында қарама-қайшылық болмауы керек. Тәртіп тек қана ерікті жағдайында ғана болады. Экономикадағы тәртіпті қалыптастыру мүмкіндігі қатынасқа түсуші адамдардың осы тәртіпті өздерінің қалауларына сай келетінін танығанда ғана туындауы мүмкін.

Жалпы қандай да қоғамда экономикалық тәртіп келесі үш мәселені шешуі қажет:

- экономиканы қалыптастырып, оның жұмыс істеу мүмкіндігін арттыру;
- экономикалық қызметтің барлық түрлеріне мақсатты бағыттағы үйлестіру жұмыстарын жүргізу;
- негізгі қоғамдық саяси мақсаттарға жету.

Аталмыш мәселелерді шешу өте қиын, өйткені оларды шешу барысында көптеген кедергілер туындап отырады. Ондай кедергілердің бірі мемлекет экономикасы көптеген субъектілерден қалыптасқан. Осындай күрделі организмде өндіріс пен тұтыну бір-бірінен келесі жағдайлармен бөлінген:

- ұйымдастырушылық сипатта, тауар өндірушілер өздері өндірген товар мен қызметті тұтынбайды;
- кеңістікте, өнім шығарылған жерінде тұтынылмайды;
- уақытпен, бүгін өндірген өнімдер тек белгілі мерзімнен кейін ғана тұтынылады [2; 142].

Экономикалық тәртіпті орнатуда тағы кездесетін мәселелердің бірі ғылыми-техникалық даму және оның нәтижесін тиімді әрекет ету мақсатында экономикалық қызмет субъектілермен қолдануы. Осы жағдайда экономикалық билік субъектілері негізінен өздерінің тиімді әрекет етуін қамтамасыз ету барысында жеке тұлғаның бостандығын шектеу жағдайлары туындайды. Экономиканың объектілері мен субъектілерінің арасында тиімді байланыс пен тиімді қатынастың қалыптасуы қоғамда арнайы институттардың болуымен қамтамасыз етілуі мүмкін.

Жоғарыда айтқандарға сүйене отырып, М.А.Сажина экономикалық тәртіп ретінде:

- әрқашанда ұйымдар (институттар);
- мүмкіндігінше максималды тиімділігімен сипатталатын экономикалық қызметті мақсатқа сай үйлестіру;

- мемлекет пен жеке тұлға арасында, мемлекеттік мекемелермен жеке тұлғалар арасында экономикалық шешімдерді қабылдау құқықтарының бөлінуін қарастырады [3].

Экономикалық тәртіпті қалыптастыратын негізгі субъект ретінде мемлекет елдегі экономикалық, әлеуметтік, құқықтық процестерді біріктіретін мемлекеттің экономиканы реттеу деңгейін анықтайтын экономикалық саясатты қалыптастырады.

Мемлекеттің экономиканы реттеу қажеттілігі сонымен қатар оның сапалық сипаты мен даму бағытын анықтайтын көпшілік биліктің ерекше ұйымы ретінде және жалпы қоғам алдында туындайтын қызметіне байланысты пайда болады. Мемлекеттің қызметі деп М.И.Байтин «мемлекеттің таптық, жалпы адамзаттық мәнін білдіретін, нақтылайтын және әлеуметтілік бағытын белгілейтін мемлекеттің ішкі және сыртқы қызметінің бағытын» атап өтті [4; 197].

Мемлекеттің негізгі қызметтеріне қоғам өмірінде маңызды орын алатын экономикалық және әлеуметтік қызметтер жатады. Бұл қызметтердің жүзеге асырылу шектері мен деңгейлері қоғамда қалыптасқан экономикалық жүйе немесе экономикалық тәртіпке бағынышты. Дүниежүзілік тәжірибеге сүйенетін болсақ, таза нарықты экономикалық жүйемен салыстырғанда әлеуметтік бағыттағы нарықты экономикалық жүйе қоғамдағы болып жатқан өзгерістерге бейімді болып келеді. Мемлекеттің экономикалық қызметтеріне келесі қызметтерді жатқызуға болады:

1. Экстремалды жағдайда ресурстарды жұмылдыру. Таза нарықты экономика экстремалды жағдайларда тиімді жұмыс істей алмайды. Оның көрінісі ретінде 1929–1933 АҚШ пен Еуропа елдерін қамтыған экономикалық дағдарысты айтуға болады, дағдарыстың салдарын мемлекеттің қатысуымен, жүйелі түрде тиімді өткізген әртүрлі бағыттардағы экономикалық саясат (ақша, эмиссия мен пайыздық ставкалар бойынша мақсатты жүргізген саясат, қоғамдық жұмыстарды ұйымдастыру т.б.) пен мемлекеттің экономиканы реттеудің әр түрлі әдістерін қолдану арқылы жеңуге мүмкіндік болды [3; 7]. Мемлекеттің экономиканы орталықтанған жүйе арқылы реттеудің кейбір артықшылығын КСРО-ның Ұлы Отан соғысынан кейінгі экономиканы жоспарлы басқарудағы жеткен жетістіктерін айтуға болады. Сонымен қатар қазіргі уақыттағы дүниежүзілік қаржылық дағдарыс жағдайындағы дамыған және дамып жатқан елдердің үкіметтерінің ресурстарды жұмылдыру арқылы дағдарыстың әлеуметтік-экономикалық салаларға тигізіп жатқан әсерін жою бағытта әрекетін атап өтуге болады. Көптеген елдердің өкіметтерінің дағдарысқа қарсы шаралары тек қана қаржы секторына көмек түрінде ғана емес, сонымен қатар мемлекеттің экономикадағы өзінің қызметін жүзеге асыруын білдіреді.

2. Экономиканы ұзақ мерзімді өсуге бағыттандыру. Нарық болашақта дамуға қажетті деңгейде тұрақты түрде бағыттала бермейді. Әсіресе экономикалық өсудің ғылыми зерттеулер мен ірі көлемде инвестициялық қаржыландыруда талап ететін және соған байланысты түсетін табыс бойынша нақтылықтың жоқ болу факторлары жеке меншік кәсіпкерлерді ұзақ мерзімді даму бағдарламаларына көңіл бөлмеуіне себеп болады. Сол себептен экономиканы мемлекет ұлттық, мемлекеттік, аймақтық бағдарламалар арқылы түзетіп отырады. Мысал ретінде Белоруссияның «2011–2015 жылдарға арналған Беларусь Республикасының инновациялық даму туралы мемлекеттік бағдарламасы» [5], ҚР Индустриялық-инновациялық дамуының 2003–2015 жылдарға арналған стратегиясын [6] немесе ҚР Үдемелі индустриялық-инновациялық дамуы жөніндегі 2010–2014 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарламаны келтіруге болады [7].

3. Өндірістің болашақтағы құрылымдық өзгерістерін қамтамасыз ету. Қазіргі уақытта мемлекеттің экономикалық қызметіне экономиканың құрылымдық қайта құру қызметі кіреді. Экономиканың құрылымдық қайта құруын қамтамасыз етудің мақсаты ретінде «адамға өмірлік қажетті, дүниежүзілік нарық сұранысына сай өнімдерді өндіру, стратегиялық маңызды, дүниежүзілік

нарықта жоғары бәсекеге қабілетті және мемлекет үшін әлеуметтік маңызы бар өндірістерді қолдау, өндірушілерді, оның ішінде шағын кәсіпкерлікті қолдау т.б.» деп И.Н.Сенякин белгілеп өткен [8].

4. Аймақтың әлеуметтік-экономикалық даму саясатын жүргізу.
5. Нарықпен дұрыс шешілмеген әлеуметтік мәселелерді шешу.
6. Дүниежүзілік экономикада ұлттық мүдделерді жүзеге асыру.

Экономиканың нарықты бағыт алуы экономикалық таңдаудың шексіз еркін білдіре отырып, экономикалық және әлеуметтік процестерден мемлекеттің шектетілуін білдіреді. Бірақ «Laissez faire, laissez passer» ерікті нарық пен ерікті бәсеке қағидаларына сүйенетін және де мемлекетке байланысты «түнгі күзетші» тұғырнамасын ұстанатын классикалық либерализм концепцияларын қалыптастырушылардың өздері мемлекет экономикалық жүйенің тиімділігін және өмір сүруін қамтамасыз ететін қызметтерді атқаруы қажет деген. Осы бағытта мемлекет экономикалық салада да, азаматтық қоғамда да негізгі екі қызмет атқарады. Біріншісі, экономикалық және әлеуметтік қатынас субъектілерінің арасындағы мүдделер тепе-теңдігінің сақталуын экономикалық саясат (салықтық, бюджеттік, аймақтық т.б.) арқылы қамтамасыз ететін қызмет; екіншіден, қоғамның әрекет етуі мен дамуын қамтамасыз ететін, оның ішінде экономикалық жүйенің барлық элементтерінің тиімді әрекет етуіне негіз салатын жағдайларды қалыптастыруға байланысты туындайтын қызмет.

Саясат (гр. *Politiko*) басқару өнерін білдіреді. Саясатта оның шешімдері мен саяси қызметте шоғырланған түрде экономикалық мүдделер көрініс табады. Н.Нигматулин атап өткендей, экономикадан үзілген саясат пен саяси қызмет өзінің әлеуметтік мазмұнынан айырылып, базистік негізін жоғалтады [9]. Көп жағдайларда саясат стратегиямен теңестіріледі, яғни көпшіліктің игілігін көздейтін қоғамдық тәртіпті орнатуға бағытталған әрекет [10]. Саясаттың экономикалық тұрғыдағы анықтамасы экономикалық базистің қондырмасы немесе экономиканың шоғырландырылған көрінісі түрінде берілсе, саясаттың құқықтық тұрғыда берілетін түсінігі адам және азаматтардың табиғи құқықтарынан туындайтын және адамның өмір сүру, еркін, қауіпсіздігін қорғауға т.б. бағытталған әрекет деп анықталады [10]. Ал нормативтік әдістеме тұрғыдан саясатты үстемдік идеалдар, құндылықтар мен нормаларға негізделген қоғамдық игілікке жетуге бағытталған әрекет ретінде қарастырады. Жалпы түрде саясат мемлекеттік ұйымдастырылған қоғамнан немесе дүниежүзілік қауымдастықта билік пен меншікті бөлуге байланысты жаңа тәртіп орнатуға немесе қалыптасқан тәртіпті сақтап қалуға бағытталған әлеуметтік қызметті айтуға болады. Саясаттың бірнеше бағыттары болады, сондай бағыттарға экономикалық және әлеуметтік саясат жатады.

Ғылыми әдебиеттерде «әлеуметтік-экономикалық саясат» терминінің орнына көп жағдайларда «экономикалық саясат» термині қолданылады. Ал кейбір авторлар «әлеуметтік саясат» ұғымын «экономикалық саясат» ұғымынан бөлек қарастырып, бөлек қолданады. Жалпы осы екі категориядағы ұғымдарды біріктіріп қарастыру мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық даму стратегиясын айқын және тиімді әрекет ететіндей бекітуге мүмкіндік береді. «Экономикалық саясат», «Әлеуметтік саясат» терминдерінің бөлек ұғымдары мемлекеттің алдында тұрған мәселені тар түрде қарастыруды ғана білдірсе, көптеген авторлар экономикалық саясаттың мақсатына әлеуметтік бағыттағы міндеттерді (толық жұмысбастылық, әлеуметтік қорғалу, табысты азаматтар арасында әділ үлестіру) де жүктейді.

Ғылыми тұрғыда экономикалық саясатқа әр түрлі тұрғыдан анықтамалар берілген. Кейбір авторлар экономикалық саясатқа халықтың түбегейлі материалдық мүдделерінің жиынтығы ретінде анықтама берсе, кейбіреулері экономикалық саясатты мемлекеттің экономикалық дамудағы қызметімен байланыстырады, А.Мальцев екі бағыттағы көзқарастарды біріктіріп, экономикалық саясат ретінде мемлекеттің үстем әлеуметтік тап өкілдері мен әлеуметтік топтардың экономикалық мүдделерін қанағаттандыруға бағытталған іс-әрекеттер жиынтығы ретінде анықтама береді [11; 13]. Сонымен қатар қазіргі заман экономика саласының ғалымдары экономикалық саясаттың анықтамасын келесі түрде береді: «Экономикалық саясат — үстем әлеуметтік топтың мүддесіне негізделген мемлекеттің жүзеге асыратын іс-шаралары мен мемлекеттің жалпы саясатының құрамдас бөлігі» [11; 14]. Аталмыш анықтамаларға сүйене отырып, келесідей қорытынды шығаруға болады: Мемлекеттің экономикалық саясаты — қоғам мүшелерінің түбегейлі материалдық мүдделерін қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттің нарықты экономиканың объективті заңдылығына сүйенген экономиканы дамытудың бағыттарын, міндеттерін, нысандары мен мазмұнын анықтайтын қызметін айтуға болады. Сонымен, қазіргі замандағы мемлекеттік экономикалық саясаты нарықпен қамтамасыз ете алмайтын жаңа экономикалық сұраныстардың пайда болуымен байланысты деп айтуға болады.

XX ғасырдың басында экономикалық саясат «экономикалық таңдау еркінің» қағидасына сүйене отырып, экономикалық қатынастарды реттеуде мемлекеттің ролін «түнгі күзетші» принципіне, немесе экономикаға мемлекеттің араласпау принципіне, негіздеді. Бірақ өркениетті елдер экономикалық саясатты жүргізуде қоғамның әлеуметтік жағдайының экономикалық саясаттын нәтижесіне ықпалын тигізетініне көңіл аударма бастады. Әлеуметтік сипаттағы мемлекеттің қалыптасуы әлеуметтік сипат беретін институттарды қалыптастыратын мемлекеттің бағдарламасы немесе әлеуметтік саясатты қалыптастыру арқылы ғана мүмкін болғандықтан, ТМД кеңістігінде әлеуметтік мемлекеттілікті қалыптастыруға бағыт алған мемлекеттерде қоғамның әлеуметтік дамуын қамтамасыз етудің жаңа тұғырнамаларын қалыптастыру мәселелері туындай бастады. Әлеуметтік саясатты «әлеуметтілік» принципіне сәйкес қоғамның тарихи, саяси, мәдени даму ерекшеліктерін ескере отырып қалыптастырылуы оның тиімді енгізілуін қамтамасыз етеді. Ғалымдардың көзқарастарында әлеуметтік саясат ұғымына бір қалыпты көзқарастар қалыптаспаған, олардың ішінде ресей ғалымдары әлеуметтік саясаттың мазмұнын ашатын келесі анықтама береді: «Әлеуметтік саясат мемлекет — қоғамдық ұйымдар мен қайырымдылық қорлардың әлеуметтік сала арқылы жүзеге асырылатын тұрғындардың қажеттілігін қамтамасыз етуге бағытталған қызметтері» [12]. Сонымен бірге кейбір авторлар әлеуметтік саясат ретінде мемлекет тарапынан тұрғындардың сұраныстарын елдің өмір сүру деңгейіне сәйкес қамтамасыз етуге, табыстары мен тұтыну арасындағы айырмашылықты түзетуге және тұрғындарға Конституция мен басқа да нормативтік актілерде бекітілген әлеуметтік қызмет пен кепілдіктердің жүзеге асырылуына бағытталған қызметті атаса, басқа авторлар «әлеуметтік саясат әлеуметтік топтар арасындағы, қоғам мен оның мүшелері арасындағы қоғамның әлеуметтік құрылымының өзгеруіне, халықтың игілікті тұрмысының жақсаруымен, олардың материалдық және рухани сұраныстарының қанағаттануы мен өмір сүру деңгейінің өсуіне байланысты туындайтын қатынастарға қатысты жалпы мемлекеттік саясаттың бір бөлігі». Осы саясаттың маңыздылығы экономикалық қатынастар мен процестерде туындайтын әлеуметтік теңсіздікті жою арқылы айқындалады. Сондықтан мемлекеттердің негізгі міндеті — әлеуметтік саясат пен экономикалық саясатты үйлестіру арқылы олардың қоғамның әлеуметтік-экономикалық дамуына тиімді ықпал етуін қамтамасыз ету. Мемлекеттің әлеуметтік саясатының тиімділігі, қамту ауқымы мен қаржылық негіздері мемлекеттің экономикалық даму деңгейі мен экономиканың нақты секторының тиімді әрекет етуіне байланысты болып келеді.

Әлеуметтік-экономикалық саясатты кең және тар мағынада қарастырған дұрыс. Бірінші жағдайда қоғам мүшелерінің өмірінің барлық аумақтарын қамтитын, оның ішінде оларды тауарлармен, тұрғын үй мен әлеуметтік инфрақұрылымдағы қызметпен, жұмыс орындар, ақшалай табыстар, қолайлы экологиялық жағдайлармен қамтамасыз етуді айтуға болады. Екінші жағдайда әлеуметтік-экономикалық саясаттың мазмұны тек әлеуметтік қамсыздандырылмаған, өздерінің жағдайларына байланысты қоғамдық қатынастарда белсенді роль атқара алмайтын әлеуметтік топ өкілдерін қолдайтын әлеуметтік шаралар мен шешімдерді білдіреді [12]. Жалпы алғанда экономикалық, саясаттану және құқықтық зерттеулерге сүйене отырып, әлеуметтік-экономикалық саясаттың келесі анықтамасын ұсынуға болады, яғни «Қазақстан Республикасының әлеуметтік-экономикалық саясаты ретінде заң түрінде рәсімделген, мемлекеттік билік органдарының мемлекеттің ішкі және сыртқы саясаттарының бағыттарымен сәйкес келетін, саяси, экономикалық және әлеуметтік даму міндеттерін шешуге бағытталған құқықтық, қаржылық-экономикалық шараларын».

Қазақстан Республикасы тәуелсіз мемлекет ретінде қалыптасып, дамуы қоғамның алдында саяси, әлеуметтік және экономикалық дамудың өзекті мәселелерін тудырды. Оның ішінде мемлекет алдында пайда болған күрделі мәселелердің бірі — нарықты экономиканың даму жағдайында Қазақстан Республикасының әлеуметтік мемлекеттің сипатына сай келу. Осы мақсатқа жету үшін мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатының құқықтық негіздерін қалыптастыру алғышарт болып саналады. Барлық жаңа конституциялар, соның ішінде Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің және бұрынғы Одақ кеңістігінде қалыптасқан (Еуропа мен Азияның жаңа мемлекеттері) мемлекеттері қоғамның экономикалық ұйымдастырылуының негіздерін конституциялық реттеу аумағын кеңейткен. Оның ішінде бұл ерекшелік Еуропа мен Азияның жаңа мемлекеттерінің XX ғасырдың 90-жылдарында қабылдаған негізгі заңдардың ұқсас белгілері немесе қасиеттері болып келеді.

Еуропа мен Азияның мемлекеттерінің барлығында бұрынғы шаруашылықты жүргізу нысанына бас тартатындары және нарықты экономика қағидалары жарияланған. Мысалы, Македония Конституциясының 55-бабы нарық пен кәсіпкерліктің еріктілігін, шаруашылық қызметке қатысушы

барлық жақтардың құқықтық жағдайларының теңдігін, монополиялық жағдай мен монополиялық әрекетке қарсы күрес жүргізу қажеттілігін бекіткен [13]. Бұл мемлекеттің ерекшелігі ретінде меншіктің қорғалуы мен нарық пен кәсіпкерлік қызметтегі еріктілікті конституциялық құрылыстың негіздерін қалаушы құндылық ретінде бекіткен (8-б.) [13].

Кеңестік Одақ ыдырағаннан кейін пайда болған мемлекеттердің барлығында дерлік әлеуметтік-экономикалық саясатты тиімді жүргізу мақсатында экономиканы мемлекеттік реттеу қағидасы бекітілген. Конституция нормаларының осы түрде бекітілуі әлеуметтік мақсаттарға жету қажеттілігімен негізделеді. Ал өткен ғасырдың 90-жылдары құрылған кейбір жаңа Еуропа елдерінің конституциясы аймақтық экономикалық саясат қағидасын жариялаған. Македония Конституциясының 57-бабында «Республика... экономикалық дамуға ықпал етіп, аймақтық және жергілікті деңгейлерде бірқалыпты дамуды қамтамасыз ету мен экономикалық артта қалған аймақтардың дамуына белсенді ықпал етуді көздейді» [13]. Осыған ұқсас норма Болгария Конституциясының 20-бабында: «Мемлекет елдің бөлек аймақтарының тең түрде дамуына жағдай жасап, аймақтық органдарға қызметтерін жүзеге асыруын қамтамасыз ету мақсатында қаржылық, несиелік, инвестициялық саясат арқылы көмек көрсетеді»,— делінген [14]. Ал ТМД елдерінің ішінде Тәжікстан Республикасының Конституциясында (1-б.) адамның қадір-қасиетіне сай өмір сүру жағдайын қалыптастыратын әлеуметтік саясатты жүзеге асыратынын бекіткен [15]. ҚР Конституциясына сай әлеуметтік-экономикалық саясаттың негіздері конституциялық құрылыс негіздерін бекітетін және мемлекеттік органдардың құзыретін белгілейтін нормаларда бекітілген.

Қандайда болсын мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық даму деңгейі әлеуметтік қатынастардың дамуын білдіреді. Ол үшін әр түрлі факторлар мен нақты әрекеттер үлкен әсерлерін тигізіп отырады. Бір жағынан, әлеуметтік қатынастардың дамуына жеке тұлғалар, адамдар бірлестіктері немесе жалпы халық төменнен әсер етсе, екінші жағынан — қоғамның саяси жүйесінің субъектілердің мақсатқа сай, жоспарлы түрде қызметі жоғарыдан маңызды әсерін тигізеді. Саяси жүйе элементтерінің осы әрекеттері қоғамда жүргізілетін әлеуметтік-экономикалық саясатты білдіреді.

Әлеуметтік-экономикалық даму саясаты мемлекеттің жүргізетін саясатының бір бағыты болғандықтан, оны біз саяси, экономикалық, рухани бағыттағы жүргізетін қызметінен бөлек қарастыра алмаймыз. Өйткені әлеуметтік саладағы денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру, білім сияқты салаларды қалыптасқан нарықты экономикалық жүйесіз және демократияның институттарынсыз дамыту мүмкін емес. Осы мақсатта қандайда мемлекет болсын әлеуметтік-экономикалық даму негіздерін қалыптастыратын, халық сұранысын қамтамасыз ететін азаматтық қоғам қалыптастыруға құқықтық негіз жасауы керек. Әлеуметтік-экономикалық дамудың негізі — экономикалық қызметтің мемлекеттік реттелуі. Құқықтық мемлекеттегі экономикалық қызметтің реттелуі тоталитарлық жүйеден ерекшеленеді. Құқықтық мемлекет экономикалық жүйені Конституция деңгейінде бекітуден бас тартқанмен оның негіздерін қалайтын нормаларды Конституцияда бекітеді.

Экономиканы мемлекеттік реттеуде экономикалық әдістер қолданылады. Экономикалық әдістер ретінде ұлттық құрылым деңгейінде нарықтық байланыстар мен нарықтық кеңістігінің ұлғаюына себеп болатын мемлекет тарапынан әсер етуді айтуға болады. Бұл жалпы сұраныс, ұсыныс, капиталдың жинақталу деңгейі, экономиканың құрылымдануы (структуризация) мен әлеуметтік жағдай, экономикалық өсу факторларды білдіреді.

Осы мақсатта мемлекеттің экономиканы реттеуінде экономикалық саясаттың әр түрлі бағыттары қолданылады. Оларға:

- қаржылық саясат: қаржылық саясат ұлттық-экономикалық және әлеуметтік мақсаттарға жетуде бюджеттік-салықтық және фискалдық тетіктерді қолдануды көздейді және мемлекеттік ақша қорларын қалыптастыру, бөлу және мақсатқа сай пайдалану мен бақылауды ұйымдастыру;
- ақша-несие саясаты: ақша айналымы мен несие саласында қолданылады. Ақша-несие саясаты Орталық Банктің нарықты экономиканың элементтеріне жанама түрде, оның ішінде тиімді ақша жүйесін реттеу арқылы әсер ету арқылы жүзеге асырылады;
- институционалдық саясат: экономиканы ұйымдастыру бағытында жүргізіледі, яғни жаңа немесе ескі экономикалық, қаржылық, әлеуметтік институттарды құру немесе жою, олардың қызметі мен байланыстарын өзгертуге байланысты мемлекет тарапынан жүргізілетін саясат;
- құрылымдылық саясат;

• әлеуметтік саясат: әлеуметтік қызмет көрсету саласында, әр түрлі топ өкілдерінің табыстарын бір-біріне сәйкестендіру және әлеуметтік маңызы бар қызмет түрлерін ынталандыру бағытындағы саясат;

- инвестициялық саясат;
- сыртқы экономикалық саясат;
- баға қалыптастыру саясаты;
- аймақтық саясат.

Жоғарыда аталып өткен мемлекеттің экономикалық саясаттың бағыттары мемлекеттің тарихи даму кезеңдеріне байланысты өзгеріп, жойылып отырады және экономикалық саясатты нақтылап отырады.

Нарықты экономика жағдайында мемлекеттер экономиканы жоспарлауды 4–5 жылға негіздейді. Осындай жоспарлар Францияның департаменттерімен, Жапония, Қытай, Оңтүстік Кореяның өкіметтерімен жүзеге асырылады. Бұл жоспарлар әмірлік-әкімшілік экономика жоспарларынан үлестіру сипатының жоқтығымен ерекшеленіп, индикативті сипаттағы, яғни мақсатты, ұсыныс сипатында болады. Еуропа, Азия және ТМД елдерінің экономиканы мемлекеттік реттеудің тәжірибесіне талдау жасай отырып, өкіметтің тұрақтандыру саясатын жүргізуде мүмкіндігіне сәйкес нақты әдістер мен құралдарды қолдана алатынын байқауға болады. Көптеген мемлекеттер монетарлық, фискалдық саясат пен экономиканың дамуының негізгі бағыты ретінде әлеуметтік саясат немесе реттеу әдістерін қолдануын байқауға болады. Сонымен өкіметтің әлеуметтік-экономикалық саясаты ретінде шаруашылық субъектілердің әрекет етуін реттейтін нормалар мен ережелерді айтуға болады. Қазақстан мен басқа да ТМД кеңістігіндегі кеңестік дәуірдің жоспарлы экономикалық саясатына деген келеңсіз көзқарас әлеуметтік-экономикалық жоспарлаудың осы уақыттағы мемлекеттік тиімді саясат жүргізудегі қызметін төмендетіп жіберді. Бірақ, экономиканы мемлекеттік реттеудегі дүниежүзілік тәжірибе дәлелдегендей, нарықты экономикамен қатар экономиканы мемлекеттік реттеу тетіктері, оның ішінде әлеуметтік-экономикалық процестерді орталықтандырылған түрде жобалау, жоспарлау және бағдарламалар да әрекет етіп, экономикалық жүйе мен әлеуметтік салалардың дамуына ықпал етеді. Әлеуметтік-экономикалық процестерді тек нарық тетіктері арқылы реттеу қиыншылықтарды тудыртып отырады және «экономиканы реттеудегі қазіргі заман тәжірибесі жоспарлау өркениетті экономиканың негізгі белгісі екенін дәлелдеді» [16].

Жоспарлау, бағдарламалар мен жобалау тек қана экономикалық қызметті ғана білдіріп қоймайды, сонымен бірге халықтың тұрмыс деңгейін көтеруге бағытталған әлеуметтік мәселелерді шешуді де білдіреді. Экономиканы мемлекеттік реттеуді қамтамасыз ету тетігі — жоспарлау арқылы экономиканың құрылымы мен шаруашылық субъектілерін оңтайландыруды қамтамасыз етуге тырысады. Осы себепке байланысты осындай реттеу тетіктердің мазмұны, әдістері және қоғамдағы қызметі мемлекеттердің негізгі заңдарында, ағымдағы заңдар мен басқа нормативтік актілерде анықталады. Көптеген мемлекеттердің конституцияларында жоспарлаудың негіздері айқын бекітілмесе де жоспарлаудың алғашқы бастаулары көптеген конституцияларда көрініс тапқан. Жоспарлаудың теоретигі Рассель Акофф жоспарлауды қоғамдағы өзгерістерді жобалау, бағалау және жүзеге асыру деп қарастыра отырып, экономикалық жүйенің қоғамдағы өзгерістерге бейімдеу ғана емес, сонымен қатар оған саналы түрде әсер ету арқылы даму тұрғысынан орнынан қозғалту деп есептейді. Немесе жоспарлаудың нақты қызметі болып болашақты қалыптастыру болып келеді деп атап көрсетеді [17].

Жалпы алғанда мемлекетті жоспарлауға байланысты қызметі нарықты экономика жағдайында көптеген мемлекеттердің, негізінен Еуропа елдерінің конституцияларында көрініс тауып, конституциялық құқықтың маңызды институты ретінде қарастырылады. Жоспарлаудың конституциялық-құқықтық институт ретінде қарастырылуы үшін конституциялық деңгейде бекітілуі алғышарт болып келеді және жоспарлаудың негізгі мақсаты анықталуы керек. Испания Конституциясының 131-бабында мемлекет заң қабылдау арқылы аудандар мен салалардың біркелкі және үйлесімді дамуын қамтамасыз ету мақсатында, табыстар мен байлықтың өсуін ынталандыру және әділ үлестіруді қамтамасыз ету үшін, көпшіліктің қажеттілігін қамтамасыз ету үшін жалпы экономикалық қызметті жоспарлайды деп көрсеткен [18]. Аталмыш баптың екінші тармақшасы мемлекеттік жоспарлаудың технологиясына да сипаттаманы жалпы түрде бекіткен. Осы нормаға сай Үкімет аймақтардың, кәсіподақтар, кәсіпкерлік және басқада экономикалық ұйымдардың ұсыныстарына негізделе отырып, жоспарлардың жобасын дайындайды. Осы қызметті жүзеге асыру үшін арнайы Кеңес құрылып, заң арқылы құрамы мен қызметі анықталады. Германияның Негізгі

Заңында (VIII а. Федерация мен жерлердің жалпы міндеттері 1969 жылдың 12 мамырдағы заңмен енгізілген) Федерация мен жерлердің маңызды міндеттерін жоспарлаудың тетіктері нақтырақ анықталған [19]. Португалия Республикасының Конституциясына сай (80 «е»-б.) қоғамның экономикасының ұйымдастырылуының негізгі принциптерінің біріне «әлеуметтік-экономикалық дамудың демократиялық жоспарлау» принципін жатқызуға болады. Осы принципке мемлекеттің негізгі міндеттері ретінде Португалия Конституциясының (81 «і») «әлеуметтік-экономикалық дамуды қамтамасыз ететін демократиялық жоспарлаудың құқықтық және техникалық құрылымдарын құру» міндетін бекіткен [20]. Ал Конституцияның 2 «Планы» деген бөлімінде жоспарлаудың және оның орындалуының құқықтық тетіктері бекітілген. Аталмыш Конституцияның 90-бабында экономикалық және әлеуметтік даму жоспарлары экономикалық өсуді ынталандыруға, облыстар мен секторлардың үйлесімді және біртұтас дамуына, облыстар мен тұлғалар арасында ұлттық өнімді әділ бөлуге, экономикалық саясатты әлеуметтік, білім, мәдениет, ауылды дамыту саясатымен үйлестіруге, экономикалық тепе-теңдікті сақтап, қоршаған орта мен Португал халқының сапалы өмірін қамтамасыз етуге бағытталған. Ұлттық жоспарлар Португалия Республикасында негізгі таңдаулы бағыттарды анықтайтын заңдар арқылы дайындалады және осы заңдарда аймақтық және салалық даму бағдарламаларын қосу мүмкіндіктері де бекітіледі. Португалия Конституциясының 91-бабының 2-тармақшасына сай ұлттық жоспардың таңдаулы бағыттары туралы заң жоба арнайы даму бағыттарының негіздемесі берілген баяндама арқылы таныстырады. Жоспардың орындалуы Үкіметпен орталықсыздандырылмаған түрде салалық және облыстар бойынша жүзеге асырылады [20]. Ұлттық жоспарды дайындауға және негізгі бағыттарын анықтауда экономикалық және әлеуметтік саясатты қалыптастыратын келісімділік және кеңес органы ретінде құрылған Португалия Республикасының Экономикалық және әлеуметтік Кеңесі қатысады. Португалия Республикасының Конституциясы сияқты Француз Республикасының Конституциясының 34-бабында «бағдарламалық заңдар мемлекеттің экономикалық және әлеуметтік қызметінің мақсатын анықтайды» деп бекіткен және 69–71-баптарда экономикалық және әлеуметтік Кеңестің әрекет етуі қарастырылған. Кеңестің қызметі арнайы заңмен реттеліп, Үкіметке әлеуметтік-экономикалық мәселелер бойынша тұрақты түрде кеңес беріп отырады. Кеңестің қорытындысын алу үшін жоспарлар, бағдарламалар немесе басқада осы сипаттағы заң жобалар сараптамаға ұсынынылып отырылады [18].

Түрік Республикасының Конституциясы (1982 жылдың 18 қазаны) мемлекетке елдің әлеуметтік, экономикалық және мәдени дамуын жоспарлауды міндеттейді. Ал Конституцияның 4-бөлімінің 2-тарауы жоспарлауды реттеуге бағытталған. Осы нормаларға сай жоспарлау бүкіл елде өндіріс пен ауылшаруашылығының үйлесімді және тең түрде дамуын, ұлттық ресурстарды жан-жақты талдау жасау мен бағалау арқылы тиімді пайдалануды қамтамасыз етуі қажет [21]. Конституцияның 166-бабы жалпы түрде экономикалық жоспардың мақсаты мен мазмұнының бағытын келесі түрде «ұлттық өркендеу мен өндіріс, сыртқы сауда мәмлелерінде бағалар мен баланстардағы тұрақтылық, инвестицияларды қолдау және қолдану; инвестициялауды жүзеге асыру барысында қоғамдық мүдделер мен сұраныстар ескерілуі қажет және ресурстарды қолданудың мақсатын» анықтап бекіткен [21]. Италия Республикасы Конституциясының 41-бабында мемлекеттік бағдарламалаудың маңызды ережелері бекітілген. Сондай-ақ «көпшілік және жеке экономикалық қызметті әлеуметтік бағыт беру мақсатында заң мемлекеттік шаралар бағдарламасы мен бақылауды анықтайды» деп республиканың әлеуметтік-экономикалық бағдарламалануының негізі мен мемлекеттің әлеуметтік бағытта дамитынын анықтаған [18]. Көптеген мемлекеттердің, оның ішінде Батыс Еуропа конституцияларына жасалған талдау экономиканы мемлекеттік реттеу механизмдері мен мемлекеттік бағдарламалаудың негіздерінің конституциялық тұрғыда бекітілуі қалыптасқан тәжірибе екенін және мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық саясатын жүргізудің негізгі тетігі екенін дәлелдейді. Осы саладағы жүргізілген ғылыми зерттеулер қазіргі замандағы экономика мен әлеуметтік қатынастар саласы мемлекеттің тікелей әсер ету саласы болып және оған көптеген мемлекеттердің тарихи тәжірибесі дәлел болып отыр. Қоғамдық өмірдің аталмыш салаларында мемлекеттік реттеу тетіктерінің болмауы әлеуметтік, экономикалық, саяси тәртіпке нұқсан келтіруі және қоғам мен мемлекеттегі тұрақтылыққа қатер төндіруі мүмкін.

ҚР әлеуметтік-экономикалық саясатының конституциялық-құқықтық негіздерін екі құрамдас бөліктер қалыптастырады, оларға: адамның еркін дамып, қадір-қасиетіне сай өмір сүруге жағдай жасау негіздері; әлеуметтік қызмет жүйесін дамыту арқылы әлеуметтік тұрғыда әлсіз қорғалған қолдау көрсету негіздерін жатқызуға болады. ҚР Конституциясына сай әлеуметтік-экономикалық саясаттың негіздері конституциялық құрылыс негіздерін бекітетін және мемлекеттік органдардың

құзыретін белгілейтін нормаларда бекітілген (1, 6, 44, 53 және т.б. баптар) [22]. Нарықты экономика қалыптастыру жағдайында Конституцияда экономикаға байланысты нормалардың бекітілуі қоғам мүддесін қорғау мақсатында туындап, мемлекеттің экономикалық қатынастарға араласуы арқылы әлеуметтік даму саясатын экономика арқылы жүргізуге мүмкіндік алады.

Нарықты экономика қалыптастыру жағдайында Конституцияда экономикаға байланысты нормалардың бекітілуі қоғам мүддесін қорғау мақсатында туындап, мемлекеттің экономикалық қатынастарға араласуы арқылы әлеуметтік даму саясатын экономика арқылы жүргізуге мүмкіндік алады. Әлеуметтік-экономикалық саясаттың маңызды элементі ретінде оның субъектілері саналады. Мемлекеттегі демократиялық институттардың дамуы халықтың әрекетсіз субъекті ретінен белсенді субъектіге айналуына себеп болды. Сайлау, өкілетті органдар арқылы халық әлеуметтік-экономикалық даму үрдістерін реттеуші субъектілеріне айналды. Бірақ қоғамдағы әлеуметтік-экономикалық даму саясатын жүргізетін және жүзеге асыратын ең негізгі құрал болып мемлекет саналады. Өйткені оның басқаруында материалдық және қаржылық қорлардың негізгі бөліктері шоғырланады және өз қызметін жүзеге асырғанда құқыққа сүйенеді. Ал әлеуметтік-экономикалық даму мемлекеттік жоспарлау мен басқарудың негізгі объектісіне жатады. Әлеуметтік-экономикалық даму саясаты белгілі бір мақсатқа ие, ал ол мақсатқа жету үшін және оның қалыптасуы мен жүзеге асырылуын мемлекеттік-құқықтық механизмдер қамтамасыз етеді. Әрине, әлеуметтік-экономикалық саясаттың мақсаты қоғамның нақты тарихи даму кезеңіне және тұрғындардың әлеуметтік-саяси белсенділігіне байланысты.

Әлеуметтік-экономикалық даму саясаты мемлекеттің жүргізетін саясаты бір бағытты болғандықтан, оны біз саяси, экономикалық, рухани бағыттағы жүргізетін қызметінен бөлек қарастыра алмаймыз. Өйткені әлеуметтік саладағы денсаулық сақтау, әлеуметтік қамсыздандыру, білім сияқты салаларды қалыптасқан нарықты экономикалық жүйесіз және демократияның институттарынсыз дамыту мүмкін емес. Осы мақсатта қандайда мемлекет болсын әлеуметтік-экономикалық даму негіздерін қалыптастыратын, халық сұранысын қамтамасыз ететін азаматтық қоғам қалыптастыруға құқықтық негіз жасауы керек. Құқықтық мемлекеттегі экономикалық қызметтің реттелуі тоталитарлық жүйеден ерекшеленеді. Құқықтық мемлекет экономикалық жүйені Конституция деңгейінде бекітуден бас тартқанменен, оның негіздерін қалайтын нормаларды Конституцияда бекітеді. Экономиканы мемлекеттік реттеудің ең дамыған нысаны ретінде бағдарламалар дайындау, жобалау және жоспарлау саналады. Мемлекеттің аталмыш нысандарды қолдануының себебі шаруашылық байланыстардың күрделенуі мен қысқа, орта және ұзақ мерзімді мақсаттарға жетуде кешенді әдістерді қолданумен байланысты. Нарықты экономика жағдайында мемлекеттер экономиканы жоспарлауды 4–5 жылға негіздейді. Осындай жоспарлар Францияның департаменттерімен, Жапония, Қытай, Оңтүстік Кореяның өкіметтерімен жүзеге асырылады. Бұл жоспарлар әмірлі-әкімшілік экономика жоспарларынан үлестіру сипатының жоқтығымен ерекшеленіп, индикативті сипаттағы, яғни мақсатты, ұсыныс сипатында болады. Еуропа, Азия және ТМД елдерінің экономиканы мемлекеттік реттеудің тәжірибесіне талдау жасай отырып, өкіметтің тұрақтандыру саясатын жүргізуде мүмкіндігіне сәйкес нақты әдістер мен құралдарды қолдана алатынын байқауға болады. Көптеген мемлекеттер монетарлық, фискалдық саясат пен экономиканың дамуының негізгі бағыты ретінде әлеуметтік саясат немесе реттеу әдістерін қолдануын байқауға болады. Әлеуметтік-экономикалық саясатты жүзеге асыруда ҚР Конституциясы экономикалық еркіндік идеясы мен мемлекеттің тұрақтылықты қамтамасыз етуге бағытталған мүдделеріне сай келетін және де әлеуметтік мемлекеттіліктің жалпыға бірдей игілік идеясы мен әлеуметтік-экономикалық құқықтар мен принциптердің құрамын қамтыған. Бірақ та конституциялық ережелерді жүзеге асыру әлі де толық қамтамасыз етілмейді. Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық дамуын қамтамасыз ететін саясатының жүзеге асырылуы көптеген кедергілерге ұшырайды және осындай жағдай көптеген ТМД елдерінде де кездесетін жағдай. Мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық дамуға әсер етуінің маңызды құралы ретінде оның құқықтық реттелуін қамтамасыз ету саналады. Осы бағытта конституциялық және әкімшілік құқық заңнамасы орталық буында тұр. Қазақстан Республикасында әмбебап бағдарлама жасаудың құқықтық негізі болып Қазақстан Республикасының Конституциясы, «Қазақстан Республикасының Президенті туралы», «Қазақстан Республикасының Парламенті және оның депутаттарының мәртебесі туралы», «Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы» Конституциялық заңдарды және 2009 жылы қабылданған ҚР Президентінің «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» Жарлығын айтуға болады. Әсіресе ҚР Президентінің Жарлығы толық

болмаса да әлеуметтік-экономикалық саясаттың тиімділігін арттыруға бағытталған алғы қадам болып саналады.

Нарықты экономикалық жағдайда жоспарлау мен болжау бойынша отандық тәжірибені қолдану мүмкіндігі шектеулі. Жоспарлау кеңестік дәуірдің негізгі құралы болғанымен нарықты экономикалық жүйенің дамуы мен әмірлі жүйенің экономикасын жоспарлауда айтарлықтай ерекшеліктер бар. Сол себептен тиімді жоспарлау мен болжауды жүзеге асыру үшін еліміз нарықты экономика жағдайында бұрыннан дамып келе жатқан мемлекеттердің тәжірибесін қолдану қажет. Әлемдік тәжірибеде жоспарлау мен жобалаудың екі моделін бөліп көрсетеді. Бірінші модель — англосаксондық деп аталса, екінші модель үнді моделі ретінде танылған. Англосаксондық модель мемлекеттің дамуын қамтамасыз ететін негіз ретінде бюджеттік жоспарлауды таныса, ал қалған жоспарлар мен болжамдар бюджеттік жоспарлауға көмекші құрал ретінде қарастырылады. Бұл модельді қолданушы мемлекеттерге АҚШ, Ұлыбритания, Канада жатады. Ал екінші модель жоспарлау мен жобалау органдарының қатаң түрде ұйымдастырылған және бекітілген жүйесінің болуын талап етіп, олардың қызметінің басымдылық бағыты болып мемлекеттің даму жоспарларын (болжамдарын) дайындау саналады. Осы модельді қолданушы мемлекеттерге Үндістан, Жапония, Оңтүстік Корея, Қытай, Латын Америка мемлекеттері кіреді [23; 99]. Әлемдік экономикада басыңқы ұстанымға АҚШ ие болып отыр. Қазіргі уақытта жоспарлау АҚШ Үкіметінің негізгі қызметі болып жарияланған. Тәжірибелік қолдану жағынан АҚШ тәжірибесі қызығырақ болып табылады, мұнда соңғы елу жыл ағымында нәтижеге бағдарланған бюджет (НББ) тұжырымдамасының әр түрлі модификациялары қолданылды және олар бұл саланың айтарлықтай басшылары болып есептеледі. НББ-ді енгізу реформасының әр кезеңінде, Гувер комиссиясының өткен жүзжылдықтың 40-жылдар соңындағы АҚШ Үкіметінің жұмысын қайта ұйымдастыру аумағындағы жаңалықтарынан бастап, АҚШ-тың «Мемлекеттік мекемелер қызметтерінің нәтижелерін бағалау туралы» (1993) және «Теңестірілген бюджет туралы» (1997) Заңдары сияқты кейінгі ұсынымдарына дейін, мемлекеттік қаржыларды шығындауды нәтижелермен байланыстыратын ерекше тәртіптер бекітілген [23; 99]. АҚШ-тың 1993 жылы қабылданған Government Performance Results Act» (GPRA) — «Мемлекеттік мекемелер қызметтерінің нәтижелерін бағалау туралы» Заңы бюджеттік шығыстардың мемлекеттік саясатының негізгі мақсаттары мен осы мақсаттарға жету жолдарын анықтады. Осы арқылы бұл құжатта бағдарламалық-мақсаттық жүйе, НББ жүйесі заңды түрде бекітілген деп көрсетуге болады. GPRA мақсаты — шешім қабылдағанда және есептерді құрағанда басты назарды бөлінген субсидиялар немесе жүргізілген тексерулер саны сияқты министрліктер мен ведомстволардың көлемді көрсеткіштерін өсіруге емес, халықтың жұмыспен қамтылу деңгейін жоғарылату, ұлттық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, азаматтардың қажеттіліктерін толық қанағаттандыру сияқты қызметтерінің нәтижелеріне назар аудару керек.

Ал Канадада федерация деңгейінде жоспарлау мен жобалауға байланысты қатынастарды реттейтін арнайы заң жоқ. Бірақ та жоспарлаудың негізі болатын бюджет заңнамасы егжей-тегжейге дейін жоспарлау мен жобалаудың тәртібін бекіткен. Барлық жоспарлау мен жобалау бюджет процесінде көрініс тауып отырады және жоспарлау мен жобалауды бюджеттің кіріс және шығыс бөлімдерін оңтайлауға бағыттаған [23; 101]. Басқа мемлекеттермен салыстырғанда Жапонияда жалпы мемлекеттік жоспарлау мен жобалау нарықты экономиканы үкіметтік реттеу құралы ретінде қолдануымен ерекшеленеді. Даму болжамдары жоспар-бағдарламалар түрінде бекітіліп, процестердің дамуының әр түрлі бағыттарын ұсынады. Барлық болжамдар статистикалық мәліметтерге сүйене отырып, терең ғылыми талдаулар негізінде қалыптастырылады. Басқа мемлекеттердің жоспарлау мен болжау қызметімен салыстырғанда қоғамда болып жатқан өзгерістерге бейімділігі және олардың жариялық негізде жүргізілуі. Егер жоспарларды ресми түрде жариялағаннан жоспарларға байланысты наразылық туындаса, экономикалық жоспарлау басқармасы қайтадан ғылыми тұрғыдан талдау жасап, қажет деп тапса, өзгерістер енгізуді қарастырған. Жапонияда жоспарлаудың осындай күрделі тәртібі арнайы заң түрінде бекітілгенмен, негізінен жоспарлау мен жобалауға байланысты қатынастардың барлығы көп көлемдегі заңға бағынышты актілер мен арнайы ережелер арқылы реттеледі [24].

Қытай Халықтық Республикасында атқарушы және заң шығарушы органдардың жоспарлау мен жобалаудағы қызметі Қытай Конституциясы арқылы реттеледі. Қытай Республикасында дәстүрлі түрде бес жылға арналған әлеуметтік-экономикалық даму бағдарламалары дайындалады және бағдарламалар заңның күшіне ие болады. Қабылданып бекітілген бағдарламалар негізінде заңға бағынышты актілер қабылданып, бағдарламаларды жүзеге асыру шаралары бекітіледі. Қазіргі

уақытта Қытайдың жоспарлау мен болжау жүйесі үш бағытта жүзеге асырылады: бағдарламалық жоспарлау, негізгі объектілер бойынша жоспарлау, аймақтық және салалық жоспарлау. Қытайдағы жоспарлау мен болжау жүйесінің дұрыс таңдалғанына экономикасының тиімді дамып жатқаны дәлел болады.

ҚР Президенті Н.Назарбаев өзінің 2008 жылғы 6 ақпандағы «Қазақстан халқының әл-ауқатын арттыру — мемлекеттік саясаттың басты мақсаты» деген Қазақстан халқына Жолдауында басымдықтар қатарына «нәтижелілік қағидасына негізделген мемлекеттік басқару жүйесін дамыту жөніндегі» шараларды жедел іске асыруды бөліп көрсетті. Атап айтқанда, ҚР Үкіметінің алдына «жоспарлау жүйесін жаңарту мен жетілдіру, бюджет қаражатын пайдалану мен мемлекеттік активтерді басқарудың тиімділігін арттыру жөніндегі жұмысты жеделдету» міндеті қойылды [25]. ҚР Президентінің тапсырысына сай «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» 2009 ж. Жарлығы қабылданды [26]. Әлеуметтік-экономикалық жоспарлау мен жобалауды құқықтық реттеуде Ресей тәжірибесі біздің мемлекетімізбен салыстырғанда алда келе жатыр деп айтуға болады. РФ әлеуметтік-экономикалық жоспарлауды реттейтін нормативтік акт 1995 жылы «Ресей Федерациясының мемлекеттік болжау мен әлеуметтік-экономикалық даму бағдарламалары туралы» Заң түрінде қабылданған болатын [27]. Осы заңға сай аймақтық заңдар да қабылданып, әлеуметтік-экономикалық жоспарлауды бюджеттік саясатпен тығыз байланыстырды, бірақ федерация субъектілерінің заңдары федералдық заңның нормаларын көп жағдайда қайталап отырады. Мемлекеттің жоспарлау қызметінің тиімділігін арттыру мақсатында Ресейде 2009 жылы РФ Стратегиялық жоспарлаудың негізі туралы Президенттің Жарлығы қабылданды [28].

Қазақстанда ҚР Президентінің Жарлығына сай әлеуметтік-экономикалық саясатты жүзеге асыруды қамтамасыз ететін негізгі құжаттар анықталған:

- 1) Қазақстанның 2030 жылға дейінгі даму стратегиясы;
- 2) Қазақстан Республикасының 10 жылға арналған стратегиялық даму жоспары;
- 3) 5 жылға арналған мемлекеттік бағдарламалар;
- 4) Қазақстан Республикасы Президентінің жолдауы;
- 5) аумақтарды дамытудың 5 жылға арналған бағдарламалары;
- 6) әлеуметтік-экономикалық дамудың 5 жылға арналған және бюджеттік параметрлердің 3 жылға арналған болжамы;
- 7) мемлекеттік органдардың 3 жылға арналған стратегиялық жоспарлары;
- 8) 3 жылға арналған республикалық (жергілікті) бюджет;
- 9) 1 жылға арналған меморандумдар;
- 10) мемлекеттік органдардың 1 жылға арналған операциялық жоспарлары [26].

Нәтижеге бағдарланған басқару әдістері мен рәсімдерін енгізу, атап айтқанда, жоспарлау мен бюджеттік процеске деген көзқарастың өзгергенін білдіреді. Стратегиялық жоспарлау қағидасына өту мемлекеттік органдарда елді дамытудың стратегиялық мақсаттары мен міндеттемелеріне жетуге, мемлекеттік басқару сапасын арттыруға мүмкіндік туғызады. Бюджеттік жүйе реформасының бір бағыты болып табылатын нәтижеге бағдарланған бюджеттендіруді (НББ) енгізу «шығындарды басқарудан» «нәтижелерді басқаруға» өтуді білдіреді. Нәтижелер бойынша басқару жөніндегі технологияларды, атап айтқанда, стратегиялық жоспарлау мен НББ бойынша енгізу ұзақ уақытты талап етеді. Дамыған елдерде бұл процесс ұзақ уақыт бойы жүзеге асырылады және қазіргі уақытта нәтижелілік қағидасына негізделген тетіктің әбден жетілдірілуі жалғасуда. Сонымен, АҚШ-та бұл бағыттағы алғашқы қадамдар осыдан жарты ғасыр бұрын жасалған. ҚР НББ енгізудің негізгі қадамдары ретінде 3 жылдық бюджет болып табылатын мемлекеттік жоспарлаудың жаңа моделі енгізілуде. Осыған байланысты 2007 жылдың 26 желтоқсанында «Нәтижелерге бағдарланған мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізу жөніндегі тұжырымдама» бекітіліп, осы тұжырымдаманың бағыттарын ескеріп, қалыптастырылған жаңа Бюджет кодексі 2009 жылы қолданысқа енгізілді. Бұл тұжырымдама Қазақстандағы нәтижелерге бағдарланған бюджеттеуді енгізудің негізгі принциптері мен бағыттарын қарастырады. Нәтижелерге бағдарланған бюджеттеу жағдайында мемлекеттік органдардың бюджеттік міндеттерді орындауда жауапкершілігі күшейеді, мемлекеттік бюджеттік қаржыларды бөлуде қабылданған шешімдердің негізделуі жоғарылайды, олардың қабылдаған бюджеттік шешімдерінің анықтығы жоғарылайды [29].

Әлеуметтік-экономикалық дамудың жаңа моделі тұжырымдамаға сай өзінің құрамына келесі элементтерді енгізу қажет:

- 1) стратегиялық бағдарламалық құжаттар — Қазақстанның 2030 жылға дейінгі даму стратегиясы, Ел басшысының Қазақстан халқына жыл сайынға Жолдауы, мемлекеттік бағдарламалар мен стратегиялық құжаттар;
- 2) макроэкономикалық болжамдар мен фискалды саясаттың негізгі параметрлері;
- 3) мемлекеттік органдардың дамуының стратегиялық жоспары;
- 4) Премьер-министр немесе облыс (астананың, республикалық маңызы бар қалалардың) әкімдері мен мемлекеттік органдардың арасындағы бекітілетін меморандум;
- 5) республикалық (жергілікті) бюджет;
- 6) мемлекеттік органның мақсатты бағдарламалары;
- 7) мемлекеттік органның операциялық жоспары;
- 8) мемлекеттік органдардың есебі [29].

Мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізуді қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттегі әрекет етіп жатқан стратегиялар, тұжырымдамаларды, мемлекеттік, салалық бағдарламаларды жаңа жүйеге сәйкестендіруге бағытталған жұмыстар жүргізу міндеттерін бекітіп отыр. Қазақстанның НББ жүйесіне тиімді көшуде айтарлықтай созылмалы уақыт қажет. Бұл жөнінде осы төңіректегі әлемдік тәжірибе де куәландырады. Жоғарыда берілгендей, АҚШ-та реформалар бюджеттік салада жарты ғасырдан аса жалғасып келеді. Тағы айта кету қажет, әр түрлі елдерде НББ-ға ену жөнінде біргелкі тәсіл жоқ. Реформалар пакетінің мазмұны мен осы реформалардың іске асыру уақытын таңдау әрбір ел үшін бірегей.

Мақалада көтерген мәселелерге байланысты қорытындылар жасайтын болсақ, онда әлеуметтік-экономикалық саясат ретінде мемлекет, мемлекеттік билік және басқару органдары мен азаматтық қоғамның саяси-қоғамдық құрылымдарының нарықты бағыт алған экономика жүйесінің институттарының дамуын, қоғам мүшелерінің өмір сүру деңгейінің көтеруіне бағытталған шешімдер және жоспарлар мен болжаулар арқылы жүзеге асыратын кешенді шаралар жүйесін атауға болады. Ал әлеуметтік-экономикалық саясатқа әсер етуші жағдайлар ретінде қоғамдық-саяси және экономикалық факторлар саналады.

Әдебиеттер тізімі

1. Қазақстан Республикасы Президентінің 2009 жылғы 24 тамыздағы № 858 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2010 жылдан 2020 жылға дейінгі кезеңге арналған құқықтық саясат тұжырымдамасы // e.gov.kz
2. Тамбовцев В.Л. Право и экономическая теория: Учеб. пособие. — М.: Инфра-М, 2005. — 224 с.
3. Сажина М.А. Научные основы экономической политики государства: Учеб. пособие. — М.: Норма, 2001. — С. 4.
4. Байтин М.И. Понятие и классификация функций государства // В кн. Общая теория государства и права. Академический курс. — Т. 1. / Под ред. М.Н.Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — С. 197.
5. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь на 2011–2015 гг. / Утв. Постановлением Совента Министров Республики Беларусь 26.05.2011 № 669 // government.by
6. Қазақстан Республикасының Индустриялық-инновациялық дамуының 2003–2015 жылдарға арналған стратегиясы. Қазақстан Республикасы Президентінің 2003 жылғы 17 мамырдағы N 1096 Жарлығы // qz.government.kz
7. Қазақстан Республикасын Удемелі индустриялық-инновациялық дамыту жөніндегі 2010–2014 жылдарға арналған мемлекеттік бағдарлама. Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 19 наурыздағы № 958 Жарлығымен бекітілген // e.gov.kz
8. Сенякин И.Н. Основные внутренние функции // В кн. Общая теория государства и права. Академический курс. — Т. 1. / Под ред. М.Н.Марченко. — М.: Зерцало, 1998. — С. 197.
9. Нигматулин Н. О взаимодействии экономики и политики // www.ispr.ru
10. Доватур А.И. «Политика» Аристотеля // grachev62.narod.ru
11. Мальцев А. Экономические основы экономической политики КПСС / См.: Кулыбеков М.М. Конституционные основы экономической политики СССР. — Караганда, 2005. — 215 с.
12. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие / Под общ. ред. Г.Н.Власова, А.М.Желтова. — Нижний Новгород, 1998. — 245 с. // vasilieva.narod.ru
13. Конституция Македонии // clin.iatp.by/constitution/vost_europe/macedon
14. Конституция Республики Болгарии // obolgarii.narod.ru
15. Конституция Республики Таджикистан // www.asia-realty.ru
16. Ботвинник М.М. Планирование — первый признак цивилизованной экономики // Экономист. — 1993. — N 5. — С. 20.
17. Кутафин О.Е. Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект. — М., 1980. — С. 16.
18. Конституционное право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А.Ковачев. — М.: Волтерс Клувер, 2005 // lawlist.narod.ru

19. Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада // www.booksite.ru
20. Конституция Португальской Республики / Справочник: Конституции стран мира. Конституции и основные законы стран мира // www.uznal.org
21. Конституция Турции (Турецкой Республики) от 7 ноября 1982 года // allturkey.narod.ru
22. Қазақстан Республикасының Конституциясы 1995 жылғы 30 тамыз (2011 берілген өзгерістер мен толықтыруларымен) // www.akorda.kz
23. Зарубежный опыт государственного прогнозирования, стратегического планирования и программирования: Монография / Под ред. С.Ю.Глазьева, Ю.В.Яковца; Государственный ун-т управления, Национальный ин-т развития, Региональная научная организация исследователей прогнозистов «Прогнозы и циклы». — М., 2008. — 321 с.
24. Мартынов А.С. Анализ зарубежного опыта в области государственного планирования и прогнозирования // Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. — 2009. — № 4. / oad.rags.ru
25. Қазақстан халқының әл-ауқатын арттыру — мемлекеттік саясаттың басты мақсаты. 2008 жылдың 6 ақпанындағы ҚР Президентінің Жолдауы // www.akorda.kz
26. ҚР Президенті «ҚР мемлекеттік жоспарлау жүйесі туралы» 2009 ж. Жарлығы // www.minplan.kz
27. Федеральный закон о государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации от 23 июля 1995 г. // www.government.nnov.ru
28. Указ Президента РФ «Об основах стратегического планирования в РФ» от 12 мая 2009 г. // www.government.nnov.ru
29. Нәтижелерге бағдарланған мемлекеттік жоспарлау жүйесін енгізу жөніндегі тұжырымдама 2007 жылдың 26 желтоқсанында № 1297 Үкімет Қаулысы // www.minplan.kz

УДК 35.08: 342. 534 (574)

Развитие института государственной службы в свете Концепции новой модели государственной службы Республики Казахстан

Мусилимова К.С.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақалада Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметі жаңа модульдің тұжырымдамасының негізгі ережелері қарастырылады. Автормен қолданыстағы мемлекеттік қызмет туралы заңнама мен Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет институтын жаңғырту негізгі ережелеріне салыстырма-құқықтық талдау жүргізіледі, заңнама мен мемлекеттік қызмет жүйесінде құқық қолдану іс-тәжірибесін жетілдіру бойынша ұсыныстар енгізіледі.

This article discusses the main provisions of Decree of the President of the Republic of Kazakhstan of the Concept of a new model of public service in the Republic of Kazakhstan. The author draws a comparative legal analysis of the current civil service legislation and guidelines and upgrading public service institutions in the Republic of Kazakhstan, makes suggestions for improving the law and practice in public service.

21 июля 2011 г. Указом Президента Республики Казахстан была утверждена Концепция новой модели государственной службы в Республике Казахстан [1]. Принятие данного документа знаменовало собой итог многолетней работы государственных органов, специалистов, представителей науки по выработке принципиально новых подходов к формированию института государственной службы в Республике Казахстан с учетом сложившегося за годы независимости опыта в сфере функционирования государственной службы, а также лучших образцов, моделей государственной службы в зарубежных странах. При разработке Концепции в основу были положены, прежде всего, программные установки, сформулированные в таких документах, как Стратегия Казахстан–2030 [2], Концепция правовой политики Республики Казахстан на период 2011–2020 гг. [3], Стратегический план развития Республики Казахстан на период до 2020 года [4].

Необходимость принятия новой Концепции обусловлена целым рядом причин:

- назрела необходимость совершенствования порядка конкурсного отбора на государственную службу;
- требуется модернизация системы инфраструктуры обучения государственных служащих;