

Қанатұлы Ж., магистрант

Қаржасова Г.Б., PhD

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АТҚАРУШЫ БИЛІК ОРГАНДАРЫНЫҢ ҚЫЗМЕТІ МЕН ҰЙЫМДАСТЫРЫЛУЫНЫҢ АХУАЛДЫ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аннотация: Мақалада Қазақстан Республикасының атқарушы билік органдарының қызметі мен ұйымдастырылуына құқықтық талдау жүргізіліп, анықталған мәселелердің шешу жолдарын көрсетеді.

Кілттік сөздер: Атқарушы билік органдары, Үкімет, министрліктер, Президент, мемлекеттік басқару, құқыққолданушылық, мемлекеттік билік.

Атқарушы билік органдары термині қазақстандық саяси және құқықтық лексикада қалыптасуына біраз уақыт өтті. Дегенменде, тарихи стандарттар бойынша бұл салыстырмалы түрде жас құқықтық институт.

Кеңестік құқықта биліктің атқарушы органдарына жататын органдардың көпшілігі Қазақ КСР Жоғарғы кеңесіне бағынатын мемлекеттік биліктің жоғары атқарушы және өкімші органы ретінде айқындалған Қазақ КСР Министрлер Кеңесін қоспағанда, мемлекеттік басқару органдарының ұғымымен қамтылды.

Бір қызығы, белгілі бір уақыт ішінде ескі және жаңа терминология (мемлекеттік басқару органдары мен атқарушы органдар) бірқатар нормативтік құқықтық актілерде кездескен. "Қазақстан Республикасының Министрлер Кабинеті туралы" 1991 жылғы 25 маусымдағы Қазақстан Республикасының Заңына сәйкес Министрлер Кабинеті мемлекеттік басқарудың атқарушы-өкімші органы ретінде белгіленді [1].

Тұңғыш рет мемлекеттік биліктің заңшығарушы, атқарушы және сот билігіне тармақталуы конституциялық бекітілімі 1993 жылғы 28 қаңтарда қабылданған Қазақстан Республикасының Конституциясында жүзеге асты [2].

Тәуелсіз Қазақстанның алғашқы Конституциясы пайда болғанға дейін билік бөлінуінің жария етілген принципі шеңберінде атқарушы билік туралы айтқан бірқатар актілер қабылданғанымен: - "Қазақ КСР-інде мемлекеттік билік пен басқару құрылымын жетілдіру және Қазақ КСР Конституциясына (Негізгі Заңына) өзгерістер мен толықтырулар енгізу туралы" 1990 жылғы 20 қарашадағы Қазақ КСР Заңына сәйкес Қазақ КСР Президенті Қазақ Кеңестік Социалистік Республикасының жоғары атқарушы және өкімші билігінің басшысы болып табылатыны анықталды [3].

1992 жылғы 7 ақпанда Қазақстан Республикасының Президенті Жарлық шығарды, оған сәйкес атқарушы билік органдарының бірыңғай жүйесін құрайтын органдарды: Қазақстан Республикасының Президенті, Қазақстан Республикасының Вице-Президенті, Қазақстан Республикасының Министрлер Кабинеті, Қазақстан Республикасының Мемлекеттік кеңесшілері, министрліктер, Қазақстан Республикасының мемлекеттік комитеттері мен ведомстволары, жергілікті әкімшілік басшылары мен оның органдарын айқындады, [4]. Биліктің бөліну принципін құқықтық жүйенің қабылдауы бөліну, биліктің өзара әрекеттесуі және тежелу элементтерінің әрқайсысын түсінуді қамтиды. Атқарушы билікті іске асыру арқылы әкімшілік құқық сияқты құқық саласының басты назарында тұрған мемлекеттік басқару жүзеге асырылады. Кез – келген басқару билікке ие субъектінің-әкімшінің немесе әкімшіліктің болуын болжайды. Мемлекеттік әкімшілік негізінен биліктің атқарушы тармағы шеңберінде құрылған.

Атқарушы билік мазмұны бойынша белгілі бірқатар сипаттарға ие болып келеді:

Атқарушы билік-бұл мемлекеттік биліктің бір түрі. Мемлекеттік биліктің классикалық тармақтарының әрқайсысы: заң шығарушы, атқарушы және сот

билігінің өз мақсаты, ұйымдастыру және қызмет ету принциптері, ерекшеліктері бар.

Атқарушы билікті арнаулы мемлекеттік органдар - атқарушы билік органдары жүзеге асырады. Бұл органдар мемлекеттік басқару органдары жүйесіндегі негізгі буын болып табылады. Әрине, мемлекеттің барлық басқару құрылымдары атқарушы органдар шеңберінде шоғырланған деп айту қате болады, бірақ осы құрылымдар арасында атқарушы органдардың үстемдігі даусыз болып табылады.

Атқарушы билік Қазақстан Республикасының бүкіл аумағында біртұтастыққа ие. Біртұтастық ұйымдастыру қағидаттарында, атқарушы биліктің әртүрлі деңгейлеріндегі және қоғамдық қатынастардың әртүрлі салаларындағы мемлекеттік органдар қызметінің рәсімдерінде көрінеді. Қазақстан құрамына кіретін унитарлы мемлекеттер үшін тіпті жергілікті деңгейде де жергілікті атқарушы органдардың бірыңғай құрылымы бар.

Атқарушы билік нақты құрылымдалған. Атқарушы биліктің әртүрлі деңгейлері, иерархия және кейбір органдардың екіншісіне бағыну жүйесі бар.

Биліктің атқарушы тармағы заңға тәуелді, яғни атқарушы органдардың ұйымдастырылуы мен жұмыс істеуі заңдар негізінде жүзеге асырылады.

Атқарушы билік ұйымдастырушылық сипатқа ие, өйткені оны жүзеге асырудың мақсаты әлеуметтік қатынастарды реттеу, заңдар мен басқа да құқықтық ережелердің орындалуын ұйымдастыру, экономикадағы, әкімшілік-саяси және әлеуметтік-мәдени салалардағы күрделі әлеуметтік жүйелер болып табылады.

Атқарушы билік әмбебап сипатқа ие, яғни ол әртүрлі әлеуметтік қатынастарға және аумақтық немесе уақытша шекаралардан тыс осы қатынастардың субъектілеріне қолданылады.

Атқарушы биліктің іске асырылуы үздіксіз, жүйелі қызметпен сипатталады, өйткені мемлекеттік басқару әлеуметтік қатынастарға қатысушыларға үнемі әсер етуді көздейді.

Атқарушы билікті жүзеге асыру аясында әртүрлі функциялар жүзеге асырылады. Біріншіден, бұл тікелей мемлекеттік басқару функциялары: жоспарлау, болжау, ұйымдастыру, орындау, есепке алу, бақылау. Екіншіден, атқарушы билікті іске асыру атқарушы органдардың норма шығару қызметін көздейді, бұл заң шығару функциясына жақындығын көрсетеді. Үшіншіден, қоғамдық тәртіпті сақтау және қоғамдық қауіпсіздікті қамтамасыз ету маңызды функция болып табылады. Белгілі бір жағдайларда, осы билікті жүзеге асыру аясында сот төрелігі жүзеге асырылады: мемлекет атынан соттан тыс жаза немесе даулар туралы шешім шығару, бұл квази-сот немесе юрисдикциялық функцияның болуын көрсетеді. Әкімшілік құқыққа жаңа көзқарастарға байланысты атқарушы биліктің құқық қорғау функциясы туралы айтуға болады, оның аясында атқарушы органдар азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын сақтауды қамтамасыз етеді.

Атқарушы билік мемлекеттік биліктің дербес тармағы бола отырып, соған қарамастан мемлекеттік биліктің басқа тармақтарымен өзара іс-қимыл жасайды. Билікті бөлу принципі мемлекеттік биліктің бір тармағын екіншісінен оқшаулауды білдірмейді. Олар бір-бірімен өзара әрекеттеседі, бір-бірін шектейді.

Бір жағынан, атқарушы билік басқа тармақтарға екінші ретті. Оның атауының өзі атқарушы органдардың биліктің басқа тармақтарының органдары қабылдаған шешімдерді (заңдар, мәслихаттардың шешімдері, соттардың үкімдері мен шешімдері) орындауға шақырылғанын көрсетеді. Атқарушы органдардың қызметін соттар мен өзге де органдар заңдылық тұрғысынан жиі бағалайды, бұл да басқа тармақтар арасында алатын орнын куәландырады. Екінші жағынан, іс жүзінде атқарушы билік ең күшті. Сондықтан тексеру мен тепе-теңдік жүйесінде белгілі бір орам бар: атқарушы билік үшін көптеген шектеулер бар, бірақ атқарушы биліктің өзі заң шығарушы және сотқа өте әлсіз әсер етеді. Бұдан басқа, заңнамада атқарушы биліктің заң шығарушы немесе сот тармағына елеулі ықпал етуге мүмкіндік бермейтін тетіктер арнайы көзделеді.

Атқарушы биліктің мұндай құдіреттілігі атқарушы биліктің белгілеріне жатқызуға болатын келесі себептермен түсіндіріледі:

Атқарушы билік жүйесінде мемлекеттің негізгі ұйымдастырушылық, кадрлық, қаржылық, ақпараттық, идеологиялық ресурстары шоғырланған.

Атқарушы билік жүйесінде мемлекеттік мәжбүрлеу аппараты (полиция органдары, армия, пенитенциарлық жүйе, арнайы қызметтер) шоғырланған.

Атқарушы билік қызметтің дара басшылығы және төменгі органдарды жоғары тұрған органдарға қатаң бағындыру қағидаттарында ұйымдастырылған, бұл заң шығарушы немесе сот билігі жағдайында жоқ.

Атқарушы билікті білдіретін органдарға келетін болсақ, олардың тізімі қолданыстағы заңнамаға сәйкес мыналарды қамтиды:

1. Қазақстан Республикасының Үкіметі. 1995 жылғы Конституция бойынша Үкімет Қазақстан Республикасының атқарушы билігін жүзеге асырады, атқарушы органдар жүйесін басқарады және олардың қызметіне басшылық жасайды (64-баптың 1-тармағы).

Біздің ойымызша, бұл ереже толығымен орынды емес. Біріншіден, "атқарушы билікті жүзеге асырады" деген тіркес белгілі бір императивтілікті білдіреді, яғни басқа ешқандай орган мұндай билікті жүзеге асыра алмайды деген шындыққа сәйкес емес нәрсе шығады.

Екіншіден, Үкімет барлық атқарушы билік органдарының қызметіне басшылықты жүзеге асырмайды. Мысалы, Президентке тікелей бағынатын және есеп беретін органдар Үкіметке бағынбайды.

Үкімет туралы басқа конституциялық ережелер де дәлсіздіктен зардап шегетінін ескеріңіз. Атап айтқанда, Конституцияның 66-бабының тармақшаларына сәйкес Үкімет министрліктердің, мемлекеттік комитеттердің, өзге де орталық және жергілікті атқарушы органдардың қызметіне басшылық жасайды, олардың актілерінің күшін жояды не тоқтата тұрады. Алайда, бүгінде мемлекеттік комитеттер сияқты мемлекеттік органдар жоқ. Осыған ұқсас ұйымдық-құқықтық нысан өткен ғасырдың 90-шы жылдарында (мемлекеттік

мүлік жөніндегі мемлекеттік комитет, Жекешелендіру жөніндегі мемлекеттік комитет және т.б.) болды.

2. Президентке тікелей бағынатын және есеп беретін атқарушы биліктің мемлекеттік органдары (Ұлттық қауіпсіздік комитеті, Мемлекеттік қызмет істері агенттігі, Экономикалық қылмысқа және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес агенттігі (қаржы полициясы), Ұлттық банк және басқалары).

Бұл органдарды бәрі бірдей атқарушы органдар ретінде көрмейтінінен немесе мойындамайтынынан бастайық. Алайда, үкімет атқарушы билікті жүзеге асырады және басқарады деген жоғарыда аталған конституциялық ереже атқарушы билікті басқа мемлекеттік органдардың жүзеге асыру мүмкіндігін жоққа шығармайды. Бағыныстылық сипаты сол немесе өзге мемлекеттік органның атқарушы органды тануына немесе танымауына да қатты әсер ете алмайды.

Ең бастысы, біздің ойымызша, мемлекеттік органдардың қызметі мен функцияларын, олардың басқарушылық немесе басқарушылық функциялардың кез-келген бөлігін орындау туралы шешім қабылдау. Сондықтан прокуратура органдарын немесе Республикалық бюджеттің атқарылуын бақылау жөніндегі Есеп комитетін, олардың Президентке бағынатынына және есеп беретініне қарамастан, биліктің атқарушы органдарына жатқызу қиын. Бірақ біріншісі тек қадағалау функцияларын орындаумен байланысты, ал екіншісі-мемлекеттік қаржылық бақылау органы. Яғни, бұл органдардың қызметінде кез-келген басқарудың құрамдас бөліктерінің бірі бөлінеді: бақылау немесе қадағалау. Бір жағынан Президентке бағынатын және есеп беретін "Сырбар" Сыртқы барлау қызметіне шамамен бірдей көзқарас қолданылуы керек, екінші жағынан тек сыртқы барлау саласында қызмет ететін әскери құрылым.

Тағы бір проблема өз табиғаты бойынша көмекші, аппараттық, қызмет көрсету функцияларын орындайтын құрылымдарды атқарушы органдардың қатарына жиі жатқызумен байланысты. Бұл, ең алдымен, Президент Әкімшілігі туралы. Біздің ойымызша, Президент Әкімшілігі өз қызметінің айқын

аппараттық құрамын ескере отырып, атқарушы орган ретінде қарастырылмауы керек.

3. Республика министрліктері. Министрліктер мемлекеттік басқарудың неғұрлым тұрақты ұйымдық нысаны болып қала береді. Сондықтан олардың құқықтық мәртебесінің мәселелері жақсы анықталған және ерекше проблемалар туғызбайды. Дегенмен, жалпы проблеманы бөліп көрсетуге болады: заңнамада белгілі бір бюрократиялық құрылымды министрлік деңгейіне немесе басқа әкімшілік деңгейге жатқызатын нақты критерийлер жасалмаған.

Алайда, Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаев «Жаңа жағдайдағы Қазақстан» атты Қазақстан Халқына жолдауында жауапты хатшылардың институтына арнайы тоқталып өтті. Аталмыш институт енгізілген кезде жауапты хатшылардың жиі ауыспай жұмыс істеуі министрлерді әкімшілік-кадрлық жұмыстардан босатып, аппараттың тұрақтылығын қамтамасыз етіледі деген мақсат болған. Бірақта жауапты хатшы мен министрлер арасында ортақ жұмысқа кедергі келтірілетін түсінспеушіліктер туындады. Сол себепті, негізгі жауапкершілікті Президент тағайындаған бір адамға, яғни министрге жүктеген жөн. Жауапты хатшылар институтын жойып, олардың міндеттерін министрліктің аппарат басшыларына жүктеледі. Егерде бұл жүзеге асып жатса, мемлекеттік басқарудағы оның ішіндегі министрліктердің құзіреттілігі мен жауапкершілігі артады [5]. Бұл атқарушы билік жүйесіндегі сапалы маман мен кадрлардың келуіне жол ашады.

4. Үкімет құрамына енбейтін орталық атқарушы билік органдары (Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет істері агенттігі, Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі, Қазақстан Республикасының Қаржы нарығын реттеу және дамыту агенттігі, Қазақстан Республикасының Бәсекелестікті қорғау және дамыту агенттігі, Қазақстан Республикасы Стратегиялық жоспарлау және реформалар агенттігі, Қазақстан Республикасының Қаржылық мониторинг агенттігі).

"Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" 1995 жылғы 18 желтоқсандағы Қазақстан Республикасының Конституциялық заңына сәйкес Үкіметтің құрамына республиканың Премьер-Министрі, оның орынбасарлары, министрлер және республиканың өзге де лауазымды адамдары кіретіндіктен, атқарушы органдар қағидат бойынша Үкіметтің құрамына кіре алмайды. Яғни, бұл адамдар туралы – Мемлекеттік органдардың басшылары немесе басқа да жоғары лауазымды тұлғалар, бірақ органдар туралы емес. Органдар үкіметтің құрылымын құрайды ("Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" Конституциялық заңның 3-бабының 3-тармағына сәйкес.үкіметтің құрылымын министрліктер мен өзге де орталық атқарушы органдар құрайды) [6].

"Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы" Конституциялық заң Агенттік пен министрлік арасындағы аражікті ажыратуға көмектеспейді. Заңның 22 - бабына сәйкес Министрлік мемлекеттік басқарудың тиісті саласына (аясына) басшылықты, сондай-ақ заңнамада көзделген шектерде салааралық үйлестіруді жүзеге асыратын Республиканың орталық атқарушы органы болып табылады [7].

Дәл осы конституциялық заңындағы 23-бабы, 2017 жылдың 15 маусымында енгізілген өзгерістер мен толықтыруларға сәйкес алып тасталынды. Сол себепті қазіргі кезде біраз агенттіктер таратылып, орнына басқаша атаудағы агенттіктер құрылды. Бұл агенттіктер бағыныштылығы бойынша тікелей ҚР Президентіне бағынып, есеп береді.

Агенттіктің өз мәртебесі бойынша тура түсіндіру үшін министрліктен жоғары болуы тиіс деген қорытынды жасауға мүмкіндік береді, өйткені ол басқарудың тиісті саласына (аясына) басшылықты, салааралық үйлестіруді ғана емес, сондай-ақ өзге де арнайы атқарушылық және рұқсат ету функцияларын орындайды. Іс жүзінде министрліктердің мәртебесі жоғары..

5. Жергілікті атқарушы органдар. Жергілікті атқарушы билік органдары, бірінші кезекте, өз мәртебесі бойынша үкіметпен өте ұқсас әкімдіктерден тұрады.

Сонымен қатар, жергілікті деңгейде басқа да атқарушы билік органдары бар. "Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы" 2001 жылғы 23 қаңтардағы Қазақстан Республикасы Заңының 39-бабына сәйкес жергілікті бюджеттерден қаржыландырылатын атқарушы органдарды тиісті мәслихат бекіткен әкімшілік-аумақтық бірлікті басқару схемасы шеңберінде облыс (республикалық маңызы бар қала, астана), аудан (облыстық маңызы бар қала) әкімдігі құрады, таратады және қайта ұйымдастырады. Жергілікті бюджеттерден қаржыландырылатын атқарушы органдардың құзыреті мен қызметін ұйымдастыруды Қазақстан Республикасы Заңдарының талаптарын сақтай отырып, тиісті әкімдік белгілейді, [8].

Осылайша, жергілікті деңгейде басқармалар мен бөлімдер түрінде өздерінің шағын министрліктері, агенттіктері бар [9]. Әрине, мұндай құрылымдар мемлекеттік басқарудың барлық деңгейлерінде емес, тек облыс, аудан және оларға сәйкес келетін әкімшілік-аумақтық бірліктер деңгейінде болады.

Жергілікті деңгейдегі дәстүрлі проблемалар орталық және жергілікті органдардың функцияларын қайталау, Қос бағыныстылық (орталық пен жергілікті органға), жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру болып табылады. Бір таңқаларлығы, қазіргі проблемалардың бірі кейбір деңгейдегі әкімдерді тағайындаудың реттелмеуімен байланысты. Егер бәрі облыстардың, аудандардың, республикалық және облыстық маңызы бар қалалардың әкімдерімен неғұрлым айқын болмаса, онда аудандық маңызы бар қалалардың, кенттердің, ауылдардың (селоардың), ауылдық (селолық) округтердің әкімдерін тағайындау заңнамада нақты жазылмаған.

Жоғарыда айтылғандарды қорытындылай келе, Тәуелсіздік алғаннан бері өткен уақыт ішінде мемлекеттік биліктің жеке тармағы – атқарушы билік қалыптасты. Сонымен қатар, осы уақыт ішінде заң шығару саласында да, құқық қолдану қызметі саласында да назар аударуды талап ететін көптеген проблемалар жинақталды. Биліктің атқарушы органдары қызметінің тиімділігі,

тиісті мемлекеттік басқару және бүкіл қоғамның әл-ауқаты осы проблемаларды шешуге байланысты болады.

Пайдаланылған әдебиеттер тізімі:

1. Закон Республики Казахстан от 25 июня 1991 г. «О Кабинете Министров Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 2. Ст. 355.

2. Советы Казахстана. 1993, 2 февраля.

3. Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1990. № 47. Ст. 413.

4. Указ Президента Республики Казахстан от 7 февраля 1992 г. N 600 “О совершенствовании организации и деятельности органов государственного управления Республики Казахстан в условиях экономической реформы // Собрание актов Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан. 1992. № 4. Ст.54.

5. Президент Тоқаев Қ.Ж.К., «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: Іс-қимыл кезеңі» Қазақстан Халқына жолдауы, 01.09.2020 ж.

6. Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1995. № 23. Ст.145.

7.Қазақстан Республикасының Үкіметі туралы Қазақстан Республикасының 1995 жылғы 18 желтоқсандағы № 2688 Конституциялық Заңы (2020.30.12. берілген өзгерістер мен толықтыруларымен)

8. Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 3. Ст. 17.

9. Постановление Правительства Республики Казахстан от 23 октября 2009 г. “Об утверждении типовой структуры местного государственного управления Республики Казахстан и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Республики Казахстан” // Информационная система «Параграф».