

МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ
ӘКІМШІЛІК-ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕЖИМДЕРДІҢ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ

Қазақстанның әлеуметтік, экономикалық, саяси, мәдени және басқа салаларында болып жатқан қарқынды өзгерістер кезінде әлеуметтік үдерістерді реттеу ерекше өзекті маңызға ие. Әрине, мұндай жағдайда басымдылық құқықтық реттеуге беріледі. Бізге мәлімдей, ол — қоғамдық қатынастарды қоғамның қажеттілігіне сәйкес реттеу, қорғау, дамыту мақсатында құқықтық құралдар жүйесі көмегімен жүзеге асырылатын (заңдық нормалар, құқықтық қатынастар, жекеленген ұйғарымдар және т. б.) нәтижелі, нормативтік-ұйымдастырушылық ықпал етуді білдіреді.

Құқықтық реттеудің мазмұны құқықтық реттеу пәнінің (қоғамдық қатынастар) ерекшелігіне, қатынастардағы субъектілердің өзара әрекеттердің жағдайы. Сонымен қатар, бұл — өзара әрекеттің пайда болу негіздеріне тәуелді болып келеді¹. Құқықтық реттеудің алдына қойған мақсаттарын шешудің тиімділігі көп жағдайда тиісті міндеттерді шешу үшін реттелінетін қоғамдық қатынастардың сипатына сай келетін құралдар жүйесін таңдаумен анықталады. Мемлекет құқықтық белгілеудің тікелей факторы болып табылады. Әлеуметтік дамуда танылған заңдылыққа сәйкес ол қоғамдық қатынастарды заңды реттеу қажеттілігін, олардың заңды үйлесімді нысандарын анықтайды. Төтенше жағдайды тойтаруға бағытталған құқықтық реттеу шаралары контекстінде қарастырылады. Солардың ішінде — Қазақстан Республикасы Конституциясы, «Төтенше жағдайлардың алдын алудың және жоюдың мемлекеттік жүйесі туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы, «Объектілер мен аумақтардың төтенше жағдайлардан қорғалу деңгейін бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы және т. б.

Бір қарағанда, әкімшілік-құқықтық режимдер әкімшілік құқықта әбден анық және арнайы терең зерттеуді талап етпейтін сияқты көрінеді. Алайда, қолданыстағы заңнамаға жүргізілген шолу тек мемлекеттік басқаруға ғана емес, басқа да реттелетін құқық салаларына «режим» терминінің қолданылатын. Әдетте, бұл түсінік өзіне көптеген шаралардың жиынтығын кіргізетінін дәлелдейді.

Қазіргі таңда әкімшілік құқық бойынша ғылыми-әдістемелік әдебиеттерде бұл мәселе туралы санаулы авторлар ғана зерттеу жүргізген². Мұнда да әкімшілік-құқықтық режимдер жағымсыз жағдайларды тойтаруға бағытталған ерекше түрдегі шаралар деген дәстүрлі тұжырым берілген. Соның ішінде, жоғарыда аталғандардан басқа мемлекеттік шекара режимі, кедендік режим, қарулы күштердегі қызмет атқарудың ерекше нұсқаларының түрлері және т. б. келтірілген.

Әкімшілік-құқықтық режимдердің мәндік жағын — төтенше жағдайды немесе жалпы әдеттен тыс тәртіпті реттеумен шектеу орынсыз. Бұған қазіргі таңдағы тәжірибе де, теориялық ізденістер де куә болады. Мысалға, жоғарыда аталған мемлекеттік шекара режимі немесе кедендік режимді алайық. Біріншісі де, екіншісі де ситуациялық емес. Олардың орын алуын төтенше деп те, не болмаса әдеттен тыс деп те тануға болмайды. Бұл жерде ерекше өзіндік мемлекеттік басқару салалары туралы айтылады. Сондықтан, бұл шынында әкімшілік-құқықтық режим екені анық.

Осыған байланысты, мемлекеттік басқару тәжірибесінде қандай да бір қызметті жүзеге асыру немесе оны басқарудың ерекше тәртібі сияқты әкімшілік-құқықтық режиммен сырттай ұқсас құбылыстар орын алады. Осының өзі әкімшілік-құқықтық режимдер мәнінің мазмұнды сипаттамасын беруде оның атауына талдау жасау қажеттілігін туындатады: а) әкімшілік режимдер өмірдің кез келген саласына қатысты жалпы болып келеді; ә) әкімшілік режимдер құқықтық және жалпы нормативтік болып реттелінеді. Сонымен қатар оларды қамтамасыз етудің басқа құралдары ерекшеленеді.

Аталғандардың ішінен талдау үшін зерттеу құбылысының компоненттерін қарастырайық. Тиісінше бұл — әкімшілік режимдер. Осы жерде бір маңызды түсіндірме жасау керек. Бұл жағдайда белгіленген термин ерекше сипатқа ие және әкімшілік-құқықтық мәселелерге немесе мемлекеттік басқару саласында қолданылады. Зерттеліп отырған құбылыс жалпылау кезінде басқару ғылымының өзіне тән түсініктік аппаратымен қолданған дұрысырақ болады, тиісінше бізге мүдделі режимдерді басқарушылық деп атаған жөн.

Басқару ғылымында саяси сипаттағы жағдайларға тікелей қатысты болмаса, «режим» термині сирек кездеседі. Жалпы теориялық басқарушылық білімдер бұл ұғымды жете қарастыруы тиіс және тиісті теориялық ізденістерде пайдалану әбден орынды.

Әлеуметтік басқару табиғаты бойынша реттейтін ұйымдастырушылық сипатта болады. Тәртіп деген режимнің бір синонимі. Осылайша, тәртіп орнату басқарудың мәнінде жатыр. Әлеуметтік басқару көп жағдайда белгілі бір мақсаттарға сай жүзеге асырылады және басқару құрылымының шеңберіндегі қызмет ақпаратының режимі болып табылады. Егер ол белгілі бір мақсаттарды көздеме, қарастырылып отырған тәртіп басқарушылық тұрғыдан бос болып келеді. Одан басқа, басқару бәрімізге мәлімдей, мақсаттары жеткілікті қатаң байланыста болмаса, тиімді және әсерлі болмайды. Тиісінше, басқарушылық режим (тәртіп) — белгілі бір және өзара байланысты мақсаттарға жетуге бағытталған, қызмет атқаратын басқарушылық құрылымның жағдайы.

Н. Винердің ғылыми жұмыстарынан бері танымал, кез келген басқару жүйесі оның табиғаты мен күрделілігіне тәуелді әрқашан қажетті элементтерге ие (субъект — басқарушылық ықпал етуді тікелей жүзеге асырады, объект — басқару субъектісіне қосымша. Сонымен қатар бір-бірімен тығыз байланысты). Басқару ғылымында басқару түсінігі бүтін жүйелердің имманенттік қасиеті болып табылады. Сондықтан субъект, объект және олардың байланысының қызметі бүтіндік жүйені құрайды. Бұл зерттеу жүргізу кезінде маңызды.

Басқару жүйесін құру жеткілікті қатаң тәртіпті белгілеу мен ұстау дегенді білдіреді. Оның бір бөлігі — субъектіні, басқа бөлігі — объектіні құрайды. Одан басқа тағы да кем дегенде екі жағдай талап етіледі: 1) басқару субъектісі мен объектісінің өзара әрекетінің ерекше режимін қамтамасыз ету. Мұнда біріншісі екіншісін басқаруға шынайы мүмкіндіктердің болуы қажет; 2) анықталған автономиялардың арасында ақпараттық алмасудың ерекше және жеткілікті қатаң (режимдік) тәртібінің болуы.

Мұнда «режим» терминін қолдану орынды. Мақсатты қалыптасатын басқару жүйелері, әдетте, өзінің қызмет ортасын мәні жағынан өзгертеді. Орта мүлде аморфты емес, кейде басқарушылық араласуға көне бермейді. Керісінше, басқару жүйесі тапшылықпен кездесіп, қоршаған орта тарапынан қарсылықты ықпал етуге тап болады. Мысалдар жалпыға танымал. Олар ұйымдасқан қылмыстылық, мемлекеттік қызметкерлер ортасындағы жемқорлық және т. б.

Осыдан, басты қорытынды жасауға болады. Мемлекеттік басқарудағы режимдердің мәні — басқарудың түпкі табиғатынан бастау алады. Бұл жағдайда әлеуметтік басқаруға негізделеді. Режим басқару қатынастары саласы үшін ең маңызды және осал жүйелерді бекітеді. Басқару жүйесінің қызмет етуін қамтамасыз етеді, басқару мақсаты мен оның тиімділігін арттыру үшін элементтерді реттейді.

¹ Петров С. М. Административное право. — М., 1999.

² Бахрах Н. В. Административное право. — М., 2007.