

М.Ә. Төлеген¹ , Б.А. Сериев^{2*} , Б.Ж. Айтимов² , М.Р. Конысбекова² ¹ С. Аманжолов атындағы Шығыс Қазақстан университеті, 070000, Өскемен қ., Қазақстан Республикасы² І.Жансүгіров атындағы Жетісу университеті, 040000, Талдықорған қ., Қазақстан Республикасы

*e-mail: seriev_bolat@mail.ru

БАСҚАРУ АППАРАТЫНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕР ЖӘНЕ МЕМЛЕКЕТТІК ЛАУАЗЫМДАР

Андатпа

Мақалада Қазақстандағы мемлекеттік кадр саясаты мен мемлекеттік қызмет жүйесінің құқықтық негізі талданып, жас мемлекет үшін жаңартылған кадрлық құрамды қалыптастыру қажеттігі атап өтіледі. Мақаланың мақсаты-Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік кадр саясаты мен мемлекеттік қызмет жүйесіне кешенді құқықтық және институционалдық талдау жүргізу, оның жұмыс істеуінің түйінді проблемаларын анықтау, нормативтік-құқықтық базаның қазіргі конституциялық қағидаттар мен халықаралық тәжірибеге сәйкестігін бағалау, сондай-ақ мемлекеттік қызметті жетілдіру және оның тиімділігін арттыру жөнінде ғылыми негізделген ұсынымдар әзірлеу. Конституциядағы құқықтық, демократикалық, зайырлы және әлеуметтік мемлекет қағидалары мемлекеттік қызметтің сапасын арттыруды талап етеді. Аймақтық бөлімшелерде маманданған кадрлардың жетіспеушілігі, орталық органдардағы қызметкерлердің жоғары айналымы жалақының төмендігіне байланысты екенін көрсетеді. Мемлекеттік қызметкердің қызметінің тиімділігін бағалау жүйесінің жоқтығы, еңбектің нәтижесі мен қаржылық, лауазымдық, рухани көтермелеу арасындағы өзара байланыстың әлсіздігі мәселелері сөз болады. Мақалада «мемлекеттік қызметші» заңдық анықтамасы беріліп, саяси және әкімшілік лауазымдардың бөлінуі талданады. Отандық және шетелдік ғалымдардың (Ю.Н. Стариков, Э.Э. Дуйсенов, З.З. Турисбек, В.М. Манохин және т.б.) еңбектері сараланып, мемлекеттік лауазым мен қызметшінің құқықтық статусына әр түрлі көзқарастар ұсынылады. Мақалада сондай-ақ, мемлекеттік қызметтің нормативтік-құқықтық негіздері, мемлекеттік лауазымдардың жіктелуі, кадрлық саясат, сондай-ақ шетелдік тәжірибені ескере отырып, мемлекеттік қызметті жетілдіру жолдары қарастырылған. Зерттеу нәтижелері мемлекеттік қызмет жүйесінің қазіргі жағдайын бағалауға және оны реформалау бағытында нақты ұсыныстар жасауға мүмкіндік береді. Зерттеу әдістері – философиялық, тарихи-құқықтық, социологиялық, статистикалық және салыстырмалы-құқықтық талдау. Қорытындысында мемлекеттік қызметті реттеуді жетілдіру, талант-менеджмент жүйесін енгізу, сыбайлас жемқорлыққа қарсы шараларды күшейту және кадрларды әлеуметтік-құқықтық қолдау ұсынылады.

Негізгі сөздер: мемлекеттік қызмет, мемлекеттік лауазым, кадрлар, ынталандыру, құқықтық мәртебе, талант-менеджмент.

Кіріспе

Қазіргі кезеңде Қазақстан Республикасының мемлекеттік басқару жүйесі мен мемлекеттік қызмет саласын жетілдіру мәселесі өзекті сипат алып отыр. Ел Президенті Қасым-Жомарт Тоқаев атап өткендей, мемлекеттік басқару құрылымдары халықтың мүддесіне сай қызмет етуі тиіс және бұл тұрғыда кәсіби мемлекеттік аппараттың рөлі айрықша. Мемлекеттік қызметтің тиімділігі мен сапасы – еліміздің тұрақты дамуының және құқықтық мемлекеттің қалыптасуының басты шарттарының бірі.

Қазақстан Республикасында мемлекеттік кадр саясаты мен мемлекеттік қызмет жүйесін құқықтық қамтамасыз ету, бірқатар объективті және субъективті факторларға байланысты екені сөзсіз. Ең алдымен, жас мемлекеттің басқару жүйесін қалыптастыру үшін мемлекеттік билікке жаңа форматтағы кадрлық құраммен кірісу керек-ақ. Екінші жағынан, Қазақстан Республикасының Конституциясында еліміз құқықтық, демократиялық, зайырлы және әлеуметтік мемлекет ретінде орнықтырады делінген. Осыған орай, еліміздің стратегиялық және әлеуметтік-экономикалық дамуында мемлекеттік қызметшілердің сапалы құрамын қалыптастыру маңызды. Мұның барлығы мемлекеттік қызметтің сапалығы мен нәтижелігін арттыруға, мемлекет пен халықтың жан-жақты қатынастарын қалыптастыру керектігін айқындайды. Осылайша, Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметті құқықтық қамтамасыз етудің концепциялық негіздемесі мен басым бағыттарын қарастыру қажеттілігі туындап отыр.

Мемлекеттік мекемелердің салалық құрылымдарында кәсіби біліктілігі сәйкес мамандар жетіспеуде, сондай-ақ мемлекеттік қызметте кадрлардың тұрақсыздығы байқалуда [1].

Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің деректеріне сүйенсек, соңғы жылдары мемлекеттік қызметшілердің орташа жылдық ауысу деңгейі 12–15% аралығында сақталып отыр. Кейбір аймақтарда кадр тұрақсыздығы 20%-ға дейін жеткен. Сонымен қатар, жүргізілген сауалнама нәтижелері бойынша жас мамандардың шамамен 45%-ы мемлекеттік қызметті уақытша жұмыс ретінде қабылдайтынын көрсеткен. Бұл деректер кадр саясатының тиімділігін арттыру үшін жүйелі шараларды қажет ететінін дәлелдейді.

2024 жылғы деректер бойынша Қазақстанда мемлекеттік қызметшілердің жалпы саны 82 951 адамды құрады. Олардың ішінде әйелдердің үлесі 56%, ал жастардың (35 жасқа дейінгі) үлесі 35,2% болды. Мемлекеттік қызметшілердің орташа жасы – 40,2 жас. Сондай-ақ, шамамен 3 мыңға жуық қызметкер шетелдік жоғары оқу орындарында білім алған [2].

Қазір таңда өңірлерде су ресурстары, жылу энергетикасы, электр энергетикасы, геология, картография, ақпараттық технология саласындағы мемлекеттік қызметшілердің жетіспеушілігі байқалады, аталған бағыттарды мемлекеттік және жергілікті басқару мамандығы иелерлері атқарып отырғандығы анықталды. Сонымен қатар, жалақының аздығы мемлекеттік қызметтегі кадрлардың жиі ауысуы және тұрақтамауы байқалуда, әсіресе орталық органдарға тікелей бағынатын мемлекеттік қызметкер үшін төленетін еңбекақы жергілікті әкімдік қызметкерлеріне қарағанда төмендігі анықталды.

Қазақстанда мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісін енгізу аясында мемлекеттік лауазымдарды саяси және әкімшілік (мансаптық) қызметтерге заңдық тұрғыдан бөлудің жүзеге асырылуы орын алды.

Аталған жіктеудің қажеттілігі, негізінен, бұрынғы патронаттық жүйенің бірқатар олқылықтарымен байланысты болды: кадрларды таңдау және жоғарылату үдерістерінде тұлғалық адалдық қағидаларына басымдық беру; мемлекеттік қызметшілердің кәсіби деңгейін арттыруға жеткілікті ынтасының болмауы; олардың әлеуметтік қорғалуының әлсіздігі; мемлекеттік басқару жүйесіндегі сыбайлас жемқорлықтың кең етек алуы; білікті басқарушы кадрлардың тұрақты резервінің болмауы және тағы басқа мәселелер. Белгілі бір мемлекеттік органдағы басшылық құрамның ауысуы, әдетте, бағынысты кадрлардың да алмасуына әкеліп соғып, бұл жағдай мемлекеттік қызметшілердің кәсіби тұрақтылығына теріс әсер етті.

Зерттеу материалдары мен әдістері

Мақалада зерттеу материалдары мен әдістері ерекше маңызға ие, себебі мемлекеттік қызмет саласындағы құқықтық ұғымдарды, құрылымдық ерекшеліктер мен тәжірибелік мәселелерді терең түсінуге мүмкіндік береді. Мақалада қолданылған зерттеу материалдары әр түрлі дереккөздерден құралған және олар ғылыми негіздеудің мықты платформасын құрайды. Қазақстан Республикасының Конституциясы, «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңы және Еңбек кодексі мемлекеттік қызмет пен лауазым ұғымдарын құқықтық тұрғыда айқындауға мүмкіндік береді. Бұл актілер мемлекеттік қызметшінің мәртебесін, құқықтары мен міндеттерін бекітеді. Мемлекеттік қызмет жүйесіндегі кадр тапшылығы, ауысымдылық деңгейі, аймақтардағы мамандар жетіспеушілігі тәрізді мәселелерді нақты сандармен көрсету зерттеу жұмысының практикалық жағын күшейтеді.

Ғылыми мақала шетелдік және отандық ғалымдардың еңбектерін жан-жақты саралай келе, мемлекеттік лауазымдар және мемлекеттік қызметшілердің жіктелуі анықтауға және кешенді талдауға арналған.

Сондай-ақ, мемлекеттік қызметшінің құқықтық мәртебесін анықтауда және қатынастарды реттейтін заң актілерін талдауда логикалық-ойлау, тарихи-құқықтық, социологиялық, саясаттану статистикалық, кешенді талдау, салыстырмалы-құқықтық, құрылымдық-қызметтік, формальды-заңдық зерттеу қоладынылды. Жүргізілген зерттеу нәтижесінде отандық заңдардағы мемлекеттік қызметшінің құқықтары мен міндеттері, құқықтық жауаптылық мәселелері қарастырылды.

Мақаладағы зерттеу материалдары мен әдістерінің жан-жақтылығы мемлекеттік қызметтің құрылымдық және құқықтық ерекшеліктерін терең ашуға мүмкіндік береді. Теориялық және практикалық материалдардың үйлесуі зерттеудің ғылыми құндылығын

арттырады, ал қолданылған әдістер құқықтық ғылым тұрғысынан тұжырымдардың нақтылығын қамтамасыз етеді.

Нәтижелер мен оларды талқылау

Басқару аппаратындағы мемлекеттік қызметші және мемлекеттік лауазымдардың ұғымдарына байланысты шетілдік және отандық ғалымдардың еңбектерін жан-жақты қарастырылды.

Ресейлік ғалым Ю.Н. Стариловтың пікірінше: «Мемлекеттік қызметші – бұл заңда белгіленген тәртіппен мемлекеттік билік құрылымындағы (атқарушы, заң шығарушы немесе сот тармақтарындағы) лауазымдар қатарына енгізілген, мемлекеттік органмен еңбек шарты негізінде жұмыс істейтін, мемлекет атынан (соның ішінде мемлекеттік-билік өкілеттіктерін де қоса алғанда) өкілеттіктерді жүзеге асыратын, еңбегі үшін қаржылай төлем (жалақы) алатын әрі мемлекет тарапынан әлеуметтік-құқықтық кепілдіктермен қамтамасыз етілетін азамат» деген болатын [3]. Автор мемлекеттік қызметші әлеуметтік-құқықтық мәртебеге ие заңмен берілген өкілеттіктеді атқаратын азамат ретінде таныған.

Отандық ғалым Э.Э. Дуйсенов мемлекеттік қызметші мемлекеттік органның өкілі болып табылады. Мемлекеттік қызметшінің барлық әрекеттері мемлекет атынан және оның тапсыруымен жүзеге асырылады, ал мемлекет мемлекеттік қызметшінің қызметін бақылайды. Мемлекеттік қызметші тек қана мемлекеттік органда мемлекеттік лауазым атқарады [4]. Әрине мемлекеттік қызметші мемлекеттік билік өкілі болып табылады және заңмен берілген құзыреттілік шеңберінде мемлекет имиджі үшін жұмыс жасауы тиіс.

Заңгер-ғалым З.З. Турисбек пайымдауынша: «Мемлекеттік лауазым ұғымы штаттық құрылымның – яғни оның ұйымдастырушылық-функционалдық мазмұнының көрсеткіші болып табылады. Штат (латынша status – «жағдай») – бұл кәсіпорынның, мекеменің немесе ұйымның белгіленген тәртіппен бекітілген қызметтік бірліктерінің жиынтығы, ал мемлекеттік орган тұрғысынан – оған кіретін мемлекеттік лауазымдардың жүйесі ретінде қарастырылады. «Мемлекеттік лауазым» ұғымы «лауазым» түсінігімен тығыз байланысты. Лауазым дегеніміз – бұл тиісті нормативтік құқықтық актілерде бекітілген өкілеттіктердің (құқықтар мен міндеттердің) шеңбері жүктелген, нақты мемлекеттік орган құрылымында штаттық кесте арқылы айқындалған құрылымдық бірлік» деп көрсеткен болатын. Дегенменде, кез-келген лауазым мемлекеттік лауазым болып табылмайды. Мәселен жеке секторлар мен қоғамдық ұйымдарда лауазым ұғымы мүлдем мұндай штаттық бірлігі жоқ. Лауазым және қызметшілер ұғымдары мемлекеттік органдарға тиесілі, себебі мемлекет атынан әрекет етеді. Ал, мемлекеттік қызметші болып табылмайтындарды, еңбек заңнамасына сәйкес жұмыскер деп атайды. Қазақстан Республикасының Еңбек кодексінде жұмыскер анықтамасы берілген: «Жұмыскер – жұмыс берушімен еңбек қатынастарында тұратын және еңбек шарты бойынша жұмысты тікелей орындайтын жеке тұлға» делінген [5]. Жұмыскер еңбек шарты негізінде жұмысты орындайтын және еңбек құқықтық қатынасының субъектісі. Жұмыскер берілген жұмыс жүктемесіне сәйкес белгілі бір жұмыс орындауға және өнім өндіруі тиіс, ол үшін еңбекақыны жұмыс берушіден алады. Ал, мемлекеттік қызметші не лауазым иесі мемлекет атынан қатынасқа түседі, заңнама бойынша өкілеттіліктер шеңберінде мемлекет атынан міндеттерді атқараты, тиісінше еңбекақысын мемлекеттік бюджеттен алады.

Лауазымды тұлғаларға қатысты Д.Н. Бахрах «Лауазымды тұлғалар басқа жұмыскерлерге қарағанда кеңірек көлемде құқықтарға иеленгендіктен, ұйым атынан оның ішінде және одан тыс жерлерде әрекет ете алады, олардан өз міндеттеріне мұқияттылық, құзыретті қарым-қатынас талап етіледі және заң оларға қызметтік міндеттерін атқаруға құқық бұзушылықтары үшін жоғары жауапкершілік белгілейді» деп тұжырымдаған [6]. Бұл пікірмен қосыламыз, әрине лауазым иесінде жұмыскерге қарағанда өкілеттіліктері мен мүмкіндіктері көбірек және мемлекеттік бақылау функциясы тағы бар.

Құқықтық әдебиеттерде лауазым ұғымы, әдетте, қандай да бір қызмет түрі болсын, тек мемлекеттік қызметшілерге тән ретінде қарастырылады және соған сәйкес сипатталады. Автор лауазым мағынасын толық көлемде аша алмаған. Лауазым ұғымы қызметкерлер үшін категория деп ғана түсіндірген.

Мемлекеттік органдарда бұл мемлекеттік лауазым болады, қоғамдық ұйымдарда қоғамдық болады. Лауазымнан қызмет басталады: лауазымға орналасудан тұлға қызметкерлер мәртебесін алады, яғни құқықтары мен міндеттері, қызметті тоқтату тәртібі белгіленеді. Әрине мемлекеттік лауазым мемлекеттік органдарда ғана болады деген ұғым түсінікті, ал қоғамдық ұйымдарда қоғамдық деп қарастырғаны түсініксіздеу болып отыр. Сондықтан нақтылауды қажет етеді.

Д.Н. Бахрах өз еңбегінде: «Мемлекеттік лауазым ұғымы, әдетте, екі қырынан қарастырылады. Бірінші аспект тұрғысынан ол – мемлекеттік органның ұйымдастырушылық құрылымының элементі ретінде, мемлекеттік органның өкілеттіктерінің белгілі бір бөлігін жүзеге асыру үшін жеке тұлғаға бекітілетін құрылымдық бірлік. Бұл лауазым қызметкерге штат кестесі, лауазымдық жалақы мөлшерлері сияқты ресми құжаттар арқылы бөлініп, заңдастырылады. Ол – аппарат құрамының салыстырмалы түрде оқшауланған әрі бөлінбейтін бөлігі, мемлекеттік басқару жүйесіндегі қызметкердің орнын және рөлін анықтайтын негізгі буын, билік өкілеттіктерін нақтылау мен қызметті тұрақтандырудың, сондай-ақ құқықтық тұрғыдан рәсімдеудің негізгі тетігі ретінде қарастырылады» [6. - 5]. Автор мемлекеттік лауазым ұғымын екі аспектіде деп қарастырып, бірінші жағдайда ашып қарастырады, екінші аспектісі бойынша түсініксіздік байқалады.

Осыған ұқсас мағынада Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңында қарастырылды: «мемлекеттік лауазым – нормативтік құқықтық актілерде белгіленген лауазымдық өкілеттіктер шеңбері жүктелген мемлекеттік органның құрылымдық штат бірлігі» деп берілді [7]. Біздің заңнама мемлекеттік лауазым анықтамасын толық ашады деген ойдамыз.

Ресей Федерациясының «Мемлекеттік қызмет негіздері туралы» Заңына сәйкес, мемлекет федералды мемлекеттік органдарда, Ресей Федерациясының құрылтай субъектілерінің мемлекеттік органдарында, сондай-ақ Ресей Федерациясының Конституциясына сәйкес құрылған басқа мемлекеттік органдарда осы мемлекеттік органның өкілеттіктерін орындау және қамтамасыз ету бойынша белгіленген міндеттер шеңберімен, ақшалай мазмұнмен және осы органдарды орындау үшін жауапкершілікпен қызмет етеді [8].

Ресей ғалымы В.М. Манохин «Мемлекеттік лауазым» ұғымының екінші қыры – бұл белгілі тұлғаға жүктелген және ұйым қызметінің нақты бір бағытын жүзеге асыруға арналған тұрақты міндеттер мен өкілеттіктердің құқықтық жүйесі. Лауазымы мәні оны иеленетін адамның әлеуметтік позициясының заңды сипаттамасы [9]. В.М. Манохин құқықтар мен міндеттердің тұрақты кешені ретінде мемлекеттік лауазым анықтамасын аша келе, белгілі бір функцияларды жүзеге асыралатын құқықтық құрылым деген ой қалдырған. Әрине бұл заңнама негізінде берілген өкілеттіліктерге ұқсас.

Ресейлік ғалымдар А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козловтың «Ресей Федерациясының әкімшілік құқығы» еңбегінде «Лауазымды тұлғалар арасында ерекше мәртебені әкімшілік билік өкілдері алады. Бұлар, заңы биліктік талаптар қоюға құқықты иеленетін (нұсқаулықтар беру, нұсқамалар беру) және өздеріне бағыныстылықты емес органдар мен адамдарға әкімшілік ықпал ету шараларын қолдана алатын лауазымды тұлғалар (мысалы бас санитарлық дәрігер, құқық қорғау органдары қызметкерлері және т.б.)» [10]. Авторлар лауазымды тұлғаларды әкімшілік билік субъектілері ретінде қарастырады, яғни олар билік атынан белгілі бір құзыреттілік шеңберінде талаптар қояды және мүжбүрлеу шараларын кеңінен қолданады дегенді білдіреді.

Мемлекеттік лауазымдарды жан-жақты жіктеуді отандық зерттеуші А.К. Ишмухамедова ұсынған. Ол өзінің тұжырымдамасында жоғарыда көрсетілген критерийлермен қатар бірқатар қосымша негіздерді де бөліп көрсетеді: пәндік-функционалдық ұстаным, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби бейінін, қызметтің жалпы бағыт-бағдарын, қаржыландыру көздерін, лауазымдардың ауыстырылу тәртібін, қазіргі кезеңде олардың орын ауыстыру ерекшелігін, өкілеттіктер аясын, мемлекеттік органдар функцияларының жалпы сипатын және қызмет ету мерзімін негізге алған [11]. Отандық ғалым А.К. Ишмухамедова мемлекеттік лауазымдарға байланысты объективті зерттеу нәтижесін тұжырымдайды.

Мемлекеттік лауазым келесі үш сипаттамамен ерекшелінеді: мемлекеттік басқару органдарының ұйымдастырушылық құрылымының құрамына енеді; мазмұны ерекше –

мемлекеттік міндеттерді орындауға бағытталған және нақты бір тұлғаға жүктелген тұрақты құқықтар мен міндеттемелер жиынтығын қамтиды; мемлекеттік лауазымдардың ресми тізбесіне енгізілген. Мемлекеттік лауазымдарды типтік (көптеген мемлекеттік органдар үшін бірдей атаумен, лауазымдық өкілеттіктердің көлемімен және т.б. белгіленген) және жеке лауазымдарға бөлуге болады.

А.Ф. Ноздрачев ойынша, «Лауазым мәртебесі оның ұйымдық-құқықтық ерекшеліктерінің жиынтығы ретінде екі құрамнан тұрады: қызметтік және жеке. Қызметтік элемент лауазымға тиесілі өкілеттіктердің аясын сипаттаса, жеке элемент қызметкердің еңбекақысы мен жеке құқықтарын анықтайды» деген болатын [12]. Автор ұйымдық-құқықтық сипаттағы лауазымның мәртебесі екі аспектіде қарастырған.

Лауазымды тұлғалардың құқықтары мен міндеттерінің көлемі мен сипатына байланысты, мемлекеттік қызметтік қатынастардың субъектісі ретіндегі жалпы және арнайы құқықтық мәртебесі ажыратылады. Жалпы құқықтық мәртебесі барлық азаматтарға бердей болып табылатын, Қазақстан Республикасының Конституциясынан және заң актілерінен туындайтын құқықтар мен міндеттерді қамтиды [4. - 94]. Ал, арнайы құқықтық мәртебеге келетін болсақ, оның мазмұны басқарушылық қатынастардың белгілі бір түрінен кіре, қатыса алуының заңи мүмкіндіктерінің жиынтығынан құрылады. Осындай қатынастардың субъектісі ретінде, мемлекеттік қызметшілер арнайы біліктілік талаптарына сай болуы керек [13]. Авторлар мемлекеттік лауазымдар мәртебесін жалпы және арнайы деп қарастыруы, олардың алдағы уақыттағы өкілеттіліктерінің заңдық негіздері болып табылады.

Зерттеу нәтижелері мемлекеттік қызметтің күрделі, көпқырлы және құрылымдық жағынан дамыған әлеуметтік-құқықтық институт екенін көрсетті. Басқару аппаратындағы мемлекеттік қызметшілердің лауазымдық қызметі олардың кәсіби даярлығына, құқықтық мәртебесіне және мемлекеттің әкімшілік құрылымындағы орнына тікелей байланысты.

Біріншіден, мемлекеттік қызмет ұғымы мен оның құрылымы құқықтық нормалармен нақты реттелген. Бұл тұрғыда Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңы мемлекеттік қызметшілердің құқықтық жағдайын, қызметке кіру, ауысу және тоқтату тәртібін, сондай-ақ олардың міндеттері мен өкілеттіктерін айқындайды. Алайда тәжірибе көрсеткендей, қазіргі заңнамалық база кейбір жағдайда жүйелілік пен нақтылауды қажет етеді.

Екіншіден, мемлекеттік лауазымдардың жіктелуі мен иерархиясы Қазақстанда саяси және әкімшілік лауазымдарға бөлінеді. Бұл модель мемлекеттің басқару тиімділігін арттыруға бағытталғанымен, оны іске асыру барысында кадрлық тұрақсыздық пен тәжірибесіз кадрлардың жоғары лауазымдарға тағайындалу жағдайлары кездеседі. Сондықтан мансаптық өсу және кәсіби даярлық қағидаттары нақты жүйеленуі тиіс.

Үшіншіден, мемлекеттік қызметті кәсібилендіру және кадрлық резерв жүйесін жетілдіру бойынша шетелдік тәжірибе (мысалы, Германия, Франция, Жапония үлгілері) Қазақстанда да енгізілуде. Германия тәжірибесінде мемлекеттік қызметшілердің мәртебесі конституциялық деңгейде бекітіліп, оларға ерекше әлеуметтік кепілдіктер қарастырылған. Францияда меритократиялық қағидаттар бойынша мемлекеттік қызметке қабылдау жүйесі қатаң сақталады, ал Жапонияда кадрларды өмір бойы жұмыспен қамтуға негізделген ерекше модель қолданылады. Қазақстанда мемлекеттік қызметшілерге әлеуметтік кепілдіктерді күшейту, меритократияны дамыту және ұзақмерзімді кәсіби өсуді қамтамасыз ету маңызды. Алайда бұл үдеріс тек заңмен емес, саяси ерік пен нақты әкімшілік тәжірибемен қатар жүруі қажет.

Төртіншіден, мемлекеттік қызметшілердің құқықтық мәдениеті мен этикасын арттыру, сыбайлас жемқорлыққа қарсы тұрақты алдын алу жұмыстары жүргізілуі тиіс. Бұл ретте, жыл сайын табыс пен мүлік туралы декларацияны тапсыру міндеті оң қадам ретінде бағаланып отыр.

Қорытынды

Мақалада мемлекеттік қызмет пен басқару жүйесін заманауи талаптарға сай жаңғырту, институционалдық тұрғыдан күшейту және халықаралық тәжірибелерді отандық ерекшеліктермен үйлестіру қажеттігі кеңінен талданған. Жария құқықтық институт ретінде мемлекеттік қызмет – мемлекеттің халық алдындағы міндеттерін тиімді орындауға бағытталған кәсіби және заңмен реттелетін жүйе екені нақтыланды.

Мемлекеттік қызметті жетілдіру – тек құрылымдық немесе әкімшілік реформа емес, ол ұлттық қауіпсіздік, тиімді басқару және азаматтардың құқықтарын қорғаудың басты тетігі. Бұл ретте мемлекеттік қызметшінің рөлі – тек орындаушы емес, қоғам мен билік арасындағы байланыс буыны ретінде ерекше маңызға ие.

Мемлекеттік қызметшінің жұмыс сапасын бағалаудың болмауы оның еңбек үлесі мен материалдық, мансаптық және моральдық ынталандыру жүйесі арасындағы өзара байланыстың төмен болуына әкеп соғады [14]. Осылайша, мемлекеттік қызметшінің атқарылған жұмыстағы және қол жеткен нәтижелердегі үлесіне қарай еңбекақы төлеуді ынталандыру механизмі ретінде қарастыруды көздейді.

Мемлекеттік қызметшіге заңнамада мынадай анықтама берілген «..... Арнаулы мемлекеттік қордың қаражатынан ақы төленетін мемлекеттік лауазымды атқаратын және мемлекеттің міндеттері мен функцияларын іске асыру мақсатында лауазымдық өкілеттіктерді жүзеге асыратын Қазақстан Республикасының азаматы». Берілген анықтама заңнамалық тұрғыдан нақтыланған деп білеміз, қасымша толықтыруды қажет етпейді. Мемлекеттік қызметшілер үшін еңбекақы мемлекетті бюджеті қаражаты есебінен төленеді.

Осыған байланысты, басқару аппаратындағы қызметкер мен лауазымның құқықтық мәртебесіне қатысты шетелдік және отандық зерттеушілердің еңбектерін саралай келе, төмендегідей тұжырымдамалар жасадық:

Біріншіден, елімізде мемлекеттік қызметті жақсартудың Қазақстандық үлгісі қалыптастыру және одан әрі дамыту өзекті тақырыпқа айналған. Осыған негізделген кадр саясатының мақсаты мемлекеттік қызметке кәсіби мамандарды іріктеу, бекіту және ұтымды пайдалану тетігін әзірлеуден, оларға тиісті лауазым бойынша жүктелген функциялар мен өкілеттіктерді ойдағыдай орындау мақсатында және осы негізде мемлекеттік органдардың тиімді жұмысын қамтамасыз ету мақсатында өз білімдерін, қабілеті мен тәжірибесін іске асыру үшін оларға қажетті жағдайлар жасаудан тұрады. Қазақстанда мемлекеттік қызметті реттейтін нормативтік базаны жетілдіру және қызметкерлердің құқықтық мәртебесін нақтылау қажет. Сондай-ақ кадрлардың кәсіби біліктілігін арттыруға арналған жаңа оқыту тәсілдерін енгізу, басқару жүйесін күшейту, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылды жетілдіру және әлеуметтік-құқықтық қолдау механизмдерін дамыту маңызды.

Екіншіден, мемлекеттік қызметтегі лауазымдарға дарынды кадрларды сақтап қалу, мықты кадрларды шақыру және персоналдың дамуы үшін талант-менеджмент жүйесі іске асыруы үшін жағдай жасау. Негізгі мақсат мемлекеттік қызмет миссиясын іске асыруда ұзақ әрі күшті қарым-қатынасты сақтау үшін, өз қызметкерінің жұмысының тиімділігін арттыру мақсатында қажеті бар. Талант-менеджментті іске асыруда: бағалы қызметкерді сақтап қалу, жаңа білікті қызметкерлерді тарту, персоналдың қызметінің нәтижелігін көтеру, кадрлық резервін қалыптастыру, адамдарды қойылған жетістікке жетуге ынталандыру, ұжымның қолайлы әлеуметтік-психологиялық климатын қолдау, қызметкерді командалық қарым-қатынасқа біріктіру, ұйымды басқаруда қызметкердің қатысуына ықпал жасауды көздейді.

Қаржыландыру туралы ақпарат: Зерттеу Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім Министрлігінің Ғылым комитеті қаржыландырылады (Грант № BR - 28713289 Мемлекеттік аппараттың тиімділігін бағалау жүйесі: әдістемелік қағидаттар, құқықтық негіздер және цифрлық трансформация жағдайындағы предиктивтік аналитика).

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

1 Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы: Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 26 ақпандағы № 522 Жарлығы. [Электрондық ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000522> (қаралу уақыты: 02.01.2025)

2 Турисбек З.З. Понятие и классификация государственных должностей и государственных служащих. [Электронный ресурс] – URL: cyberleninka.ru/article/n/11-2-ponyatiya-i-klassifikatsiya-gosudarstvennyh-dolzhnostey-i-gosudarstvennyh-sluzhaschih/viewer (дата обращения: 05.01.2025)

3 Старилов Ю.Н. Службное право: учебник. – Москва: БЕК. - 1996. – 698 с.

4 Дуйсенов Э.Э. Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызмет туралы» заңына түсіндірме (бап бойынша) // Э.Э. Дуйсенов / 2 бас. ауд. Ш.Т. Байсугирова. – А., 2016. - 340 б.

- 5 Қазақстан Республикасының Еңбек Кодексі 2015 жылғы 23 қарашадағы № 414-V ҚРЗ. [Электрондық ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000414> (қаралу уақыты: 05.01.2025)
- 6 Бахрах Д.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Текст лекций. – Екатеринбург: Изд-во Уральской государственной юридической академии, 1995. – 125 с.
- 7 «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» 2015 жылғы 23 қарашадағы № 416-V Қазақстан Республикасының Заңы. [Электрондық ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000416> (қаралу уақыты: 03.01.2025)
- 8 Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 N 58-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ (дата обращения: 05.01.2025)
- 9 Манохин В.М. Служба и служащих в Российской Федерации: Правовое регулирование. – Москва: Юрист, 1997. – 294с.
- 10 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. – Москва: Зерцало-М, 3-е изд., испр. И доп., по состоянию на 1 апреля 2001г., 1996. – 296 с.
- 11 Ишмухамедова А.К. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана. – Астана: Институт законодательства при Парламенте РК, 2003. – с.172-177.
- 12 Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. – Москва: Статут, 1999. – 591 с.
- 13 Уваров В.Н. Государственная служба и управление: Учебник. – Петропавловск: Северо-Казахстанская юридическая академия (Сары-Арка), 2004. – 416 с.
- 14 Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметі жаңа моделінің тұжырымдамасы туралы: Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 21 шілдедегі № 119 Жарлығы [Электрондық ресурс] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1100000119> (қаралу уақыты: 02.01.2025)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ В АППАРАТЕ УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация

В статье анализируется правовое обеспечение государственной кадровой политики и системы государственной службы в Казахстане. Цель статьи – осуществить комплексный правовой и институциональный анализ государственной кадровой политики и системы государственной службы в Республике Казахстан, выявить ключевые проблемы её функционирования, оценить соответствие нормативно-правовой базы современным конституционным принципам и международному опыту, а также разработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию государственной службы и повышению её эффективности. Подчёркивается, что формирование обновлённого кадрового состава – необходимое условие для укрепления управления молодого государства. Конституционные принципы правового, демократического, светского и социального государства требуют повышения качества государственной службы. Авторы выявляют дефицит профильных сотрудников в региональных отделах, отмечают частую смену кадров из-за низкой оплаты труда, особенно в центральных органах. Обсуждается отсутствие оценки качества работы госслужащих и разрыв между результатами труда и системами материальной, карьерной и моральной мотивации. Дается законодательное определение «государственного служащего» и анализируется разделение государственных должностей на политические и административные. Рассматриваются теоретические подходы отечественных и зарубежных учёных (Старилов Ю.Н., Дуйсенов Э.Э., Турисбек З.З., Манохин В.М. и др.) к пониманию понятий «государственная должность» и «госслужащий». В статье также рассмотрены нормативно-правовые основы государственной службы, классификация государственных должностей, кадровая политика, а также пути совершенствования государственной службы с учетом зарубежного опыта. Результаты исследования позволяют оценить современное состояние системы государственной службы и дать конкретные рекомендации по ее реформированию. Работа базируется на комплексном анализе, включая социологию, сравнительное правоведение и статистику. В заключении сформулированы предложения: совершенствование нормативной базы, внедрение системы талант-менеджмента, усиление борьбы с коррупцией, развитие механизмов правовой и социальной поддержки госслужащих, поддержка профессионального роста и удержание квалифицированных кадров в государственном аппарате.

Ключевые слова: государственная служба, государственная должность, кадры, мотивация, правовой статус, талант-менеджмент.

CIVIL SERVANTS AND GOVERNMENT POSITIONS IN THE ADMINISTRATIVE APPARATUS

Abstract

The article examines the legal foundation of state personnel policy and the civil service system in Kazakhstan. The purpose of the article is to carry out a comprehensive legal and institutional analysis of the state personnel policy and the civil service system in the Republic of Kazakhstan, identify key problems of its functioning, assess the compliance of the regulatory framework with modern constitutional principles and international experience, and develop scientifically sound recommendations for improving the civil service and improving its effectiveness. It emphasizes the necessity of building a refreshed, professional cadre to strengthen governance in a young nation. Constitutional principles – a legal, democratic, secular, and social state – call for enhancing public service quality. The author identifies a shortage of specialised staff in regional departments and high turnover in central agencies, attributed to low wages. The lack of performance assessment links poorly with material, career, and moral motivation systems. The legal definition of a «public servant» is provided, and the statutory division of state positions into political and administrative roles is analysed. Works of domestic and foreign scholars (Starilov Yu., Duisenov E., Turisbek Z., Manokhin V. and others) are reviewed to compare conceptualizations of «state office» and «public servant». The article also examines the regulatory framework of the civil service, the classification of public positions, personnel policy, as well as ways to improve the civil service, taking into account foreign experience. The results of the study make it possible to assess the current state of the civil service system and make specific recommendations for its reform. The study employs a comprehensive methodology, including sociological, comparative legal, historical-legal, statistical, and structural-service analyses. The conclusion offers practical recommendations: to refine the regulatory framework, introduce talent-management systems, strengthen anti-corruption efforts, develop legal and social support mechanisms, foster professional development, and retain skilled personnel within the state apparatus.

Keywords: civil service, state position, personnel, motivation, legal status, talent management.

REFERENCES

- 1 Qazaqstan Respublikasynda memlekettik basqarudy damytudyń 2030 jylǵa deingı tıjyrymdamasyn bekıtu turaly: Qazaqstan Respublikasy Prezidentiniń 2021 jylǵy 26 aqpanǵy № 522 Jarlyǵy. [*On approval of the concept for the development of Public Administration in the Republic of Kazakhstan until 2030*] [Elektrondyq resurs] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000522> [in Kazakh] (qaralu uaqyty: 02.01.2025)
- 2 Turisbek Z.Z. Ponátiie i klasifikasia gosudarstvennyh doljnostei i gosudarstvennyh slujashih. [*The concept and classification of public positions and civil servants*] [Elektronnyi resurs] – URL: cyberleninka.ru/article/n/11-2-ponyatiya-i-klassifikatsiya-gosudarstvennyh-dolzhnostey-i-gosudarstvennyh-služhaschih/viewer [in Russian] (data obraşenia: 05.01.2025)
- 3 Starilov İu.N. Slujebnoe pravo: uchebnik. [*Official law*] – Moskva: BEK. - 1996. – 698 p. [in Russian]
- 4 Duisenov E.E. Qazaqstan Respublikasynyń «Qazaqstan Respublikasynyń memlekettik qyzmet turaly» zańyna túsındırme (bap boıynşa) [*Explanation of the law of the Republic of Kazakhstan «On public service of the Republic of Kazakhstan»*] // E.E. Duisenov / 2 bas. aud. Ş.T. Baisugirova. – A., 2016. - 340 p. [in Kazakh]
- 5 Qazaqstan Respublikasynyń Eńbek Kodeksi 2015 jylǵy 23 qaraşadaǵy № 414-V QRZ. [*Labor Code Of The Republic Of Kazakhstan*] [Elektrondyq resurs] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000414> [in Kazakh] (qaralu uaqyty: 05.01.2025)
- 6 Bahrah D.N. Gosudarstvennaia slujba v Rosiskoi Federasii: Teks leksi. [*Public service in the Russian Federation*] – Ekaterinburg: İzd-vo Urálskoi gosudarstvennoi iuridicheskoi akademii, 1995. - 125 p. [in Russian]
- 7 Qazaqstan Respublikasy memlekettik kyzmeti jańa modeliniń tıjyrymdamasy turaly: Qazaqstan Respublikasy Prezidentiniń 2011 jylǵy 21 şildedegı № 119 Jarlyǵy [*On the concept of a new model of Public Service of the Republic of Kazakhstan: decree of the president of the Republic of Kazakhstan*] [Elektrondyq resurs] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1100000119> [in Kazakh] (qaralu uaqyty: 02.01.2025)
- 8 Federál'nyi zakon «O sisteme gosudarstvennoi slujby Rosiskoi Federasii» ot 27.05.2003 N 58-FZ (poslednáia redakcia). [*Federal Law «On the Civil Service System of the Russian Federation»*] [Elektronnyi resurs] – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/ [in Russian] (data obraşenia: 05.01.2025)
- 9 Manohin V.M. Slujba i slujashih v Rosiskoi Federasii: Pravovoe regulirovanie. [*Service and employees in the Russian Federation*] – Moskva: İurist, 1997. – 294 p. [in Russian]
- 10 Alehin A.P., Karmoliski A.A., Kozlov İu.M. Adminstrativnoe pravo Rosiskoi Federasii: Uchebnik dlâ iuridicheskikh vuzov. [*Administrative law of the Russian Federation*] – Moskva: Zersalo-M, 3-e izd., ispr. İ dop., po sostoianiu na 1 aprelâ 2001g., 1996. - 296 p. [in Russian]
- 11 İşmuhamedova A.K. Pravovye problemy reformirovania gosudarstvennoi slujby suverennoġo Kazahstana. [*Legal problems of reforming the civil service of sovereign Kazakhstan*] – Astana: İstitut zakonodatelstva pri Parlamente RK, 2003. - P.172-177.
- 12 Nozdrachev A.F. Gosudarstvennaia slujba: Uchebnik dlâ podgotovki gosudarstvennyh slujashih. [*Public service*] – Moskva: Statut, 1999. - 591 p. [in Russian]
- 13 Uvarov V.N. Gosudarstvennâ slujba i upravlenie: Uchebnik. [*Public service and management*] – Petropavlovsk: Severo-Kazahstanskaia iuridicheskaja akademija (Sary-Arka), 2004. - 416 p. [in Russian]

14 «Qazaqstan Respublikasynyñ memlekettik qyzmeti turaly» 2015 jylǵy 23 qaraşadaǵy № 416-V Qazaqstan Respublikasynyñ Zańy. [Law of the Republic of Kazakhstan «On public service of the Republic of Kazakhstan»] [Elektrondyq resurs] – URL: <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000416> [in Kazakh] (qaralu uaqyty: 03.01.2025)

Information about authors:

Mukhtar Tolegen - Professor, candidate of law, doctor of philosophy (PhD), Chairman of the Board - Rector NJSC «East Kazakhstan University named after Sarsen Amanzholov», 070000, Ust-Kamenogorsk, Republic of Kazakhstan

E-mail: www.vku.edu.kz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2673-622X>

Bolat Seriyev - **corresponding author**, candidate of law, professor, Member of the Management Board - Vice-Rector for Youth Policy of Zhetysu University named after I. Zhansugurov, 040000, Taldykorgan, Republic of Kazakhstan

E-mail: seriev_bolat@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0161-7219>

Bolat Aitimov - doctor of Philosophy (PhD), Associate Professor of the department of law, Zhetysu University named after I. Zhansugurov, 040000, Taldykorgan, Republic of Kazakhstan

E-mail: bola_30081978@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7928-8550>

Makpal Konysbekova - master of legal sciences, teacher-lecturer of the department of law, Zhetysu University named after I. Zhansugurov, 040000, Taldykorgan, Republic of Kazakhstan

E-mail: makpal_konysbekova@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0091-0576>

Сведения об авторах:

Мұхтар Төлеген - кандидат юридических наук, доктор философии (PhD), профессор, Председатель Правления - Ректор НАО «Восточно-Казахстанского университета им. С. Аманжолова», 070000, г. Усть-Каменогорск, Республика Казахстан

E-mail: www.vku.edu.kz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2673-622X>

Болат Сериев - **основной автор**, кандидат юридических наук, профессор, Член Правления – Проректор по молодежной политике Жетысуского университета им. И. Жансугурова, 040000, г. Талдыкорган, Республика Казахстан

E-mail: seriev_bolat@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0161-7219>

Болат Айтимов - доктор философии (PhD), ассоциированный профессор (доцент) кафедры права, Жетысуский университет имени И. Жансугурова, 040000, г. Талдыкорган, Республика Казахстан

E-mail: bola_30081978@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7928-8550>

Макпал Коньсбекова - магистр юридических наук, преподаватель-лектор кафедры права, Жетысуский университет им. И. Жансугурова, 040000, г. Талдыкорган, Республика Казахстан

E-mail: makpal_konysbekova@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0091-0576>

Авторлар туралы ақпарат:

Мұхтар Төлеген - заң ғылымдарының кандидаты, философия докторы (PhD), профессор, «С. Аманжолов атындағы Шығыс Қазақстан университеті» КЕ АҚ Басқарма Төрағасы - Ректор, 070000, Өскемен қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: www.vku.edu.kz

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2673-622X>

Болат Сериев - **негізгі автор**, заң ғылымдарының кандидаты, профессор, І. Жансүгіров атындағы Жетісу университетінің Басқарма мүшесі – жастар саясаты жөніндегі проректоры, 040000, Талдыкорған қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: seriev_bolat@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0161-7219>

Болат Айтимов - философия докторы (PhD), құқық кафедрасының қауымдастырылған профессоры (доцент), І. Жансүгіров атындағы Жетісу университеті, 040000, Талдыкорған қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: bola_30081978@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7928-8550>

Макпал Коньсбекова – заң ғылымдарының магистрі, құқық кафедрасының оқытушы-дәріскері, І. Жансүгіров атындағы Жетісу университеті, 040000, Талдыкорған қ., Қазақстан Республикасы

E-mail: makpal_konysbekova@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0091-0576>