АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

На правах рукописи

**УДК 342:3,59**

**РАМАШОВ ОЛЖАС НУРМАМБЕКОВИЧ**

**Конституционно-правовые проблемы государственной службы в**

**Республике Казахстан**

Специальность: 12.00.02 - Конституционное право;

муниципальное право

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук,

профессор Дуйсенов Э.Э.

Бишкек- 2024

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

**ПРИНЯТЫЕ УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ………………………………..3**

**ВВЕДЕНИЕ……………………………………………………………………….4**

**ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ………………………………………….** **13**

* 1. Теоретико-методологические основы государственной службы …..……**13**

1.2 Международный опыт нормативно-правовой регламентации госслужбы………………………………………………………………………..**44**

**ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРОХОЖДЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН……………………………………………………………………61**

2.1 Нормативно-правовые гарантии обеспечения государственной службы в РК………………………………………………………………………………....**61**

2.2 Имплементация конституционно-правовых основ госслужбы в РК: текущее состояние…………………………………. …………………………...**71**

2.3 Проблемы реализации конституционно-правовых основ государственной службы в РК……………………………………………………………………................…**80**

**ГЛАВА III. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН………………………………………...……99**

3.1. Концептуальные основы модернизации госслужбы в РК…………….….**99**

3.2 Проблемы противодействия коррупции в системе госслужбы в РК……..................................................................................................................**105**

3.3 Пути, средства и способы оптимизации госслужбы в РК…….................................................................................................………….**121**

**ВЫВОДЫ………………………………………………………………………129**

**ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ……………………………………134**

**ПРИЛОЖЕНИЕ……………………………………………………………….137**

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ………………………140**

**ПРИНЯТЫЕ УСЛОВНЫЕ СОКРАЩЕНИЯ**

**НПА –** Нормативно-правовой акт

**ООН –** Организация объединенных наций

**СНГ** – Содружество Независимых Государств

**АНК** - Ассамблея народа Казахстана

**ЛБГ** – Лица без гражданства

**КП** – Конституционное право

**НП** – Нормативное постановление

**ШОС** – Шанхайская организация сотрудничества

**УНИДРУА** – Международный институт по унификации частного права в Риме, Межправительственная организация, созданная в 1926 г.

**ТНК** – Транснациональная корпорация

**ОЭСР** – Организация Экономического Сотрудничества и Развития

**ЭП –** Электронное правительство

**РЦИМН** – Республиканский центр изучения мнения населения и развития услуг

**НПО –** Неправительственные организации

**ЦА** – Центральная Азия

**ГКП** – государственная кадровая политика

**МГУ –** местное государственное управление

**ЦОВ** – Центральные органы власти

**МНЭ РК** – Министерство национальной экономики РК

**МЮ РК –** Министерство юстиции РК

**ВВЕДЕНИЕ**

**Актуальность темы** исследования обусловлена необходимостью поиска и анализа в современных условиях эффективной системы государственной службы в условиях новых вызовов. Актуальность исследования определяется еще и тем, что коррупция среди госслужащих свидетельствует о существующих проблемах правового и нравственного воспитания в процессе подготовки кадров и прохождении ими самой службы в органах государства.

В период суверенизации в Казахстане особую роль приобретают вопросы конституционно-правового регулирования государственной службы. Четко обозначились проблемы несоответствия конституционно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе государственной службы, объективным потребностям ее формирования и развития в Казахстане.

Как нам представляется, отсутствие эффективной системы конституционно-правового регулирования госслужбы, а равно и наличие существенных проблем в этой сфере, указывают на высокую востребованность в фундаментальных научных исследованиях данной тематики.

Несмотря на наличие определенного количества законодательных актов, нормативно-правовое регулирование, связанное с системой госслужбы в РК, находится на транзитном пути развития. Для построения эффективной системы госслужбы актуализируется вопрос о фундаментальных, достаточно проработанных теоретических разработках развития правовой базы системы госслужбы.

Руководство страны и органы власти, осознавая свою высокую ответственность, исходя из конституционных норм построения правового и социального государства должны совершенствовать правовые основы организации эффективной системы госслужбы в РК.

Глубокие конституционно-правовые преобразования, которые имеют место в РК, требуют активного проведения научных исследований в сфере организации эффективной госслужбы.

Изучение различных аспектов системы госслужбы в Казахстане, использование положительного международного опыта, построение на их основе оптимальной модели является весьма актуальным для современной юридической науки и государства. Тем более, что в мировом сообществе выработан богатый опыт средств и приемов организации госслужбы.

В Казахстане до настоящего времени все еще не в достаточной степени использованы резервы для создания комплексной базы НПА по регулированию госслужбы на уровне широкомасштабных государственных преобразований и ее конституционно-правового закрепления, что также обуславливает потребность в качественном анализе общественно-политических и конституционно-правовых концепций в контексте построения в РК правового и социального государства.

Также важно признать, что проблемы становления и развития конституционно-правовых основ системы госслужбы коррелируют с выявлением на уровне конституционно-правовой теории общих черт и национальных особенностей, учета опыта зарубежных стран, а также всей системы госслужбы в РК.

На текущий момент к числу главных проблем развития эффективной госслужбы целесообразно отнести:

- высокий уровень коррупции среди госслужащих;

- низкий уровень соблюдения ими этических норм;

- наличие дублирующих органов госуправления, нечеткость в разграничении функций и полномочий органов госуправления;

- отсутствие дифференциации между понятиями «государственные функции» и «государственные услуги»;

- отсутствие эффективной правовой ответственности госслужащих, особенно руководителей высших органов госуправления;

- недостаточно эффективная система подбора и ротации госслужащих;

- относительно низкий уровень контроля за замещением вакантных должностей, а в ряде ведомств должности остаются вакантными при наличии достаточного кадрового резерва;

- низкое качество оказываемых услуг и др.

Следовательно, поэтапное реформирование всей системы госуправления также обусловило обращение к антикоррупционной политике государства, которое наметило задачи ее искоренения в РК. В указанной связи также приведены данные судебной правоприменительной практики Антикоррупционного агентства РК.

В указанной связи можно полагать, что все обозначенные проблемы и предпосылки в наиболее достоверной форме подтверждают очевидную важность и актуальность темы нашего диссертационного исследования.

**Связь темы диссертации с крупными научными программами**. Ряд теоретических положений, научно-практические выводы и рекомендации представленного комплексного анализа могут быть использованы в новых разработках стратегий и концепций развития госслужбы в РК, а также в решении проблем дальнейшей модернизации и отпимизации системы госуправления РК. Работа носит инициативный характер.

**Объект исследования** - конституционно-правовые отношения, складывающиеся в сфере системы госслужбы в РК.

**Предмет исследования -** национальное законодательство, опосредованное выявлением недостатков казахстанской модели госслужбы в нормативном и институциональном механизмах и поиск способов их устранения.

**Целью** **исследования** - является проведение комплексного анализа национальной теории и практики системы госслужбы и ее специфики; анализ проблем функционирования механизма системы госслужбы в РК.

Для достижения обозначенной цели **определены следующие задачи**:

- рассмотреть понятие, предмет сущность конституционно-правовых основ госслужбы в РК;

- проанализировать теоретико-методологический анализ механизмов конституционно-правового регулирования госслужбы;

- изучить международный опыт регламентации и практики госслужбы в массиве НПА;

- рассмотреть современное состояние конституционно-правовых основ госслужбы в РК;

- проанализировать процесс реализации конституционно-правовых гарантий госслужбы в РК;

- выявить основные конституционно-правовые проблемы эффективного регулирования госслужбы в РК;

- разработать концептуальные основы модернизации и оптимизации конституционно-правовых основ госслужбы в РК.

**Теоретико-методологической основой** исследования стали научные труды в области теории права, концепции прав человека, конституционно-правового статуса госслужащих в РК, сравнительного конституционного права, труды ученых и практиков в сфере госслужбы. А также труды ученых и практиков, рассматривающих различные аспекты госслужбы в контексте юридических, политологических, социологических, экономических аспектов ее реализации и др.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция РК, конституционные законы, законы, указы Президента РК, постановления Правительства РК и другие НПА РК. Также следует отметить систему государственных программ, концепций госслужбы, НПА, уполномоченных органов власти. Помимо отмеченных выше НПА были задействованы МПА в указанной сфере.

**Эмпирической базой** исследования явились материалы практической деятельности органов власти, международных институтов, результаты аналитических исследований в различных отраслях науки, имеющие отношение к госслужбе, действующее международное и отечественное законодательство. Также эмпирической базой послужили отечественная и зарубежная практика по вопросам госслужбы.

Наше исследование показало, что проблема регулирования системы госслужбы требует выработки новых правовых механизмов, способных эффективно осуществлять эту деятельность. Необходимо гармонизировать отечественные НПА с нормами МПА, качественно и эффективно регулирующих указанные выше процессы.

**Научная новизна исследования** заключается в попытке систематизированного, комплексного конституционно-правового и институционального анализа категории «система госслужбы» в общем единстве с правовыми категориями, институтами и отношениями. На основе критического анализа различных подходов автор исследования предлагает и обосновывает свое видение развития теоретических и прикладных практических вопросов развития и функционирования системы госслужбы в РК.

Так, в процессе анализа были скрупулезно исследованы институты госслужбы, а именно:

- раскрыта сущность и основные свойства-характеристики системы госслужбы;

- изучены проблемы конституционно-правовой ответственности при нарушении конституционно-правовых норм госслужбы;

- выявлены факторы развития указанных институтов в РК;

- предложено авторское видение оптимизации институтов госслужбы;

- обосновывается необходимость закрепления конституционно-правовой ответственности госслужащих, особенно высших должностных лиц;

- в исследовании представлены выводы и выработаны предложения, имеющие значение для оптимизации казахстанской госслужбы, представлена концептуальная модель модернизации госслужбы в РК;

- разработаны и обоснованы новации в действующее законодательство, разработан законопроект - Кодекс «О государственной службе в РК».

**Практическая значимость** заключается том, что сформулированные теоретические положения и рекомендации могут служить базой для дальнейших исследований и возможности применения результатов в процессе оптимизации НПА в части закрепления конституционно-правовой ответственности в сфере госслужбы, защиты прав граждан при осуществлении госслужбы в РК.

Также ряд положений исследования могут быть использованы в системе правового образования, включены в лекционный и практический базис учебных комплексов вузов и учреждений, занимающихся повышением квалификации и переподготовки госслужащих.

**На защиту выносятся основные положения**.

1. Обосновывается тезис о том, что в научно-теоретическом плане формы, методы и система госслужбы применительно к базе НПА РК были подвергнуты теоретическому анализу, требующие новых концептуальных подходов. В указанной связи следует отметить отсутствие устоявшейся позиции относительно категорий: «государственная служба», «система государственной службы», эффективная система органов госуправления, релевантная эффективной системе госслужбы в РК.

2. В систематизированном виде представлен конституционно-правовой анализ системы госслужбы в единстве с исследованием правовых понятий, институтов и отношений, что позволило сформулировать авторскую дефиницию «государственной службы», транслируемой, как сложный процесс реализации на качественном уровне органами власти конституционно-правовых гарантий госслужбы, системы соцобслуживания, экономических, правовых, организационных, медико-социальных и др. мер, направленных на реализацию прав в части госслужбы, с максимальным использованием возможностей государства на базе достаточного финансового и материально-технического обеспечения госслужбы в РК.

3. На основе научного анализа уточнены теоретические положения о конституционно-правовых гарантиях, основах и сущности госслужбы и связанные с ней институты, которые включают в себя такие государственно-правовые категории как «государство», «эффективное государство», «органы госуправления в Казахстане», «социальная защита госслужащих», «[социальные гарантии](https://www.grandars.ru/college/sociologiya/socialnye-garantii.html) госслужащих» и др.

4. Обоснована и представлена авторская дефиниция «государственная служба», транслируемая как публичная, профессиональная служебная деятельность граждан РК, которых нанимает орган власти на госдолжность на принципах меритократии, используя профессионализм при исполнении полномочий органов власти, несущий конституционно-правовую ответственность за нарушение законов в процессе реализации на качественном уровне госслужбы гражданами РК.

5. Обосновано положение о необходимости разработки и принятия закона «О государственной и муниципальной службе в РК», с четко закрепленными нормами, в том числе о конституционно-правовой ответственности госслужащих, особенно высших должностных лиц при организации и осуществлении госслужбы в РК.

6. На основе обобщения международного опыта нормативно-правовой регламентации госслужбы, организации и управления системой госслужбы, комплексного сравнительного анализа опыта государств СНГ и ряда европейских государств были выявлены особенности конституционно-правовых основ системы госслужбы, что способствовало выработке обоснованных выводов, выявлению основных проблем и путей их решения в РК.

7. Осуществленный анализ текущего состояния конституционно-правовых гарантий госслужбы в РК обусловил вывод о том, что гражданам согласно норм Конституции РК, другим НПА государством гарантируется комплекс мер, направленных на достойную социальную защиту госслужащих. Тем не менее, все еще существуют определенные правовые проблемы в процессе обеспечения системной, комплексной организации на конституционно-правовом уровне госслужбы в РК.

**Личный вклад соискателя**. Последовательное достижение цели исследования путем решения комплекса задач позволило автору внести определенный вклад в исследование правовых проблем, связанных с системой госслужбы в РК.

Выявлены основные проблемы и выработаны пути оптимизации конституционно-правовых основ развития госслужбы в РК, конституционно-правовой ответственности госслужащих, результатом которого стал комплекс рекомендаций, направленных на оптимизацию данного направления, а также разработан и обоснован авторский проект структуры Кодекса о государственной и муниципальной службе в РК.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на расширенных заседаниях кафедр: «Конституционное, международное право и таможенное дело» в Евразийской юридической академии им. Д.А. Кунаева, Академии госуправления при Президенте КР.

Основные теоретические положения и практические рекомендации по результатам исследования докладывались более чем на 10 международных научно-практических конференциях, семинарах. Опубликованы 7 научных публикаций в РК и за рубежом. Отдельные выводы и предложения по теме нашли отражение в деятельности органов госуправления и МСУ.

Основные положения и выводы прошли апробацию в опубликованных в РК, РФ статьях и выступлениях. Автор принимал участие и выступал по вопросам развития системы госслужбы в РК в г. Алматы, Астана, Караганда, Талдыкорган, Бишкек, Лондон (Великобритания) и др.

Отдельные материалы исследования используются автором при чтении лекций по курсу «Конституционное право РК», «Административное право РК», «Уголовное право РК», «Гражданское право РК» и др.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях**. Результаты нашли отражение в публикациях автора и изложены в 7 публикациях, по вопросам развития системы госслужбы в РК.

**Структура и объем диссертации** отвечает основной цели, характеру и логике исследования. Работа состоит из введения, трех разделов, включающих 9 параграфов, выводов, списка использованной литературы и приложения. Объем диссертационного исследования – 158 страниц компьютерного текста.

**ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

* 1. **Государственная служба как конституционно-правовая форма деятельности государства: понятие, предмет,**

**сущность, содержание**

В процессе рассмотрения ряда аспектов развития госслужбы, как конституционно-правовой формы деятельности государства важно отметить методологию исследования, которая характеризуется свойственными для юридической науки подходами, способами и приемами.

Так, в качестве методологической основы в исследовании приняты общенаучные методы познания госслужбы, объективной действительности, а также методологические положения общей теории государства и права, конституционного и административного права, теории госуправления и местного самоуправления.

Кроме того, были использованы специальные методы теоретического анализа - сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный, экономико-правовой, основные методы логического познания - анализ, синтез, обобщение, а также исторический, конкретно-социологический, теоретико-экспериментальные методы, мониторинг, интервьюирование.

Также в ходе данного исследования были использованы следующие общие методы научного познания: методы эмпирического исследования (наблюдение, сравнение, измерение, эксперимент); методы, используемые как на эмпирическом, так и на теоретическом уровне (абстрагирование, анализ и синтез, индукция и дедукция, моделирование и др.); методы теоретического исследования (восхождение от абстрактного к конкретному и др.).

Можно также полагать, что общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: формально-юридический, историко-правовой, политико-правовой, статистический, системно-структурный, метод сравнительного правоведения в значительной мере позволили диссертанту всесторонне подойти к исследованию вопросов и проблем госслужбы в РК, таких правовых категорий, как: «государственная служба», «эффективность», «права граждан на качественные услуги», «социальная защита государственных служащих», «институты государственной службы», «государство», «социальное государство», «органы государственной власти» и др.

Отметим, что в РК проводятся политические реформы, в том числе конституционная, направленные на развитие демократических начал в формировании и эффективной деятельности органов власти и госслужащих.

Так, конституционно-правовые основы и генезис госслужбы в РК представляют собой попытку опыта теоретико-методологического и системного анализа базовых теоретических и практических представлений в этой области.

Органической составляющей этих реформ является правовые реформы, обеспечивающие надлежащее развитие системы госслужбы РК. Поэтому большое значение в процессе трансформации институтов государства приобретают исследования, как законодательства РК, так и вопросов, и проблем, опыта правового регулирования госслужбы.

Использование сравнительного подхода позволил нам рассмотреть одни и те же категории и институты системы госслужбы на разных исторических этапах их существования, выявить эволюцию этого института. Такое сравнение, полагаем, будет полезно при изучении тенденций системы госслужбы суверенного Казахстана.

Как известно, широко используемая дефиниция «Методология» по мнению О. Эйхельман означает:

1) учение о научном методе познания;

2) совокупность методов, применяемых в какой-либо науке [159, с. 76].

Также автором представленной диссертации был использован комплексный, системный, целостный подходы, которые представляют собой системно-структурный анализ, т.е. сделан акцент на анализ внутренних связей объекта, основ и институтов системы госслужбы, в целях их рассмотрения как целостного образования, состоящего из элементов взаимосвязанных между собой и трансформирующихся друг в друга в процессе взаимодействия.

Можно резюмировать, что в данном случае целостный подход подразумевает не сводимость целого к простой сумме частей. Здесь целое обусловлено объединением частей в сложные комплексы с взаимовлиянием частей.

Кроме того, нами был использован комплексный подход к изучению системы госслужбы, при этом имея в виду, что комплекс – это совокупность предметов или явлений, составляющих одно единое. Лишь при условии комплексного подхода к изучению правовых основ госслужбы может быть получено всестороннее, цельное, конкретное знание о них.

Теоретической и метрологической базой данного исследования послужили труды отечественных и российских ученых, а также ученых и специалистов государств СНГ и дальнего зарубежья в области теории государства и права, конституционного, муниципального права, государственного управления и местного самоуправления, административного права, гражданского права, трудового права и др. Особое внимание было уделено трудам отечественных ученых, а также России, Кыргызстана, Узбекистана и других стран, в которых были выработаны теоретические разработки правовых категорий системы государственной службы.

Общие вопросы генезиса госслужбы в контексте принципа единства прав и обязанностей, особенностей вопросов и проблем развития правового регулирования институтов госслужбы, а также правовые категории, имеющие место в современном законодательстве, его материальных и процессуальных норм, практики их применения получили достаточное освещение в юридической литературе стран СНГ, в т.ч. в РК.

Так, к примеру, нами были рассмотрены диссертационные исследования, касающиеся проблем правового регулирования вопросов подготовки, переподготовки, организации и прохождения государственной гражданской службы таких ученых, как: Казанцев Н.М. [81], Овсянко Д.М., Андрюшкин Р.В., Бурда Л.Е., Волошина В.В., Востриков П.П., Гришковец А.А., Гурьева Л.А., Дедкова Т.А. и др. Изучены также труды таких знаменитых российских ученых, как Атаманчук Г.В. [48;49;50;51], Барабашев А.Г. [62] и др.

Различные аспекты и категории рассматриваемой нами проблемы правового регулирования процессов госслужбы, нашли отражение также в работах правоведов, таких как: Акчурин А.[52], Абдина А.К., Байменов А. [61], Добрякова Т.М., Капаров С.Г. [133], Нуртазин М.С. [73], Сыздыкова А.Е. [], Турисбек А.З. [135], Турисбеков З.К., Капаров С.Г. [89] и др.

Безусловно, объектом дискуссий все также остаются:

- совместимость и взаимное сотрудничество западной системы госслужбы и государств СНГ;

- характер преобразований и возможность использования опыта в современных условиях глобализации, рисков, вызовов и угроз;

- соотношение правовой, социальной, политической и экономической модернизации и национальных интересов в системе госслужбы.

Конституционно-правовые основы и проблемы модернизации госслужбы в РК, актуальные правовые проблемы реформирования госуправления РК, система отбора кадров, инновационные перспективы госслужбы были исследованы такими учеными, как: Э.Э. Дуйсенов [67;68], Г. Джунусбекова [100], Д. Музапар, А.И. Шалтыков [120], Т.И. Ешенкулов [131], Э.Н. Ракимбаев [113;114], О. Н Рамашов [115], В.Н. Уваров, Н.В. Уварова-Патенко [90] и др.

Проблемы коррупции в РК, имплементации антикоррупционных конвенций в уголовное законодательство, а также тенденции, решения проблем рассмотрены такими учеными, как: Алауханов Е.О. [58] К.Ж. Абдуалипова [95], Э.Э. Дуйсенов [67], Ж.А. Мамитова, Э.Н. Ракимбаев [113], М.А. Сарсенбаев и др.

В правовой и политических науках современного Казахстана, проблемы госуправления и госслужбы в различной степени рассматривались отечественными учеными. Так, А. Акчурин, А.К. Абдина, которые изучили систему карьерного роста, подбора, расстановки кадров в РК; К.К. Айтхожин рассмотрел Конституцию РК и вопросы совершенствования правового статуса политических госслужащих; З.К. Турисбеков, С.Г. Капаров и др.

Заслуживает внимания учебное пособие авторов В.Н. Уварова, Н.В. Уваровой-Патенко, которые рассмотрели госуправление как сферу профессиональной деятельности госслужащих, государственный аппарат как организационную форму прохождения госслужбы, организацию и правовой статус госслужащих, поступление, прохождение и прекращение госслужбы, вопросы ее модернизации в РК [90].

В нашем исследовании были использованы идеи и результаты, изложенные в работе А.З. Турисбек «Проблемы теории и практики государственной службы в РК». В диссертационном исследовании Айнур Турисбек представила определения основных понятий, используемых в сфере госслужбы; изучила систему законодательства и пределов действия данного законодательства; рассмотрела регламентацию статуса госслужащих, госуправления, включая разграничение полномочий Президента РК, Правительства РК и органа, уполномоченного но делам госслужбы; проанализировала классификацию должностей; исследовала правовые основы урегулировании порядка поступления на госслужбу, вопросы прохождения и прекращения, формировании кадрового резерва, а также правовые основы регламентации дисциплинарной ответственности за нарушение законодательства о госслужбе [135].

Также, нами были учтены рекомендации Э.Н. Ракимбаева, которые были обозначены в работе «Оптимизация административно-территориального устройства и модернизация системы госуправления и МСУ в РК». Э.Н. Ракимбаев предложил перейти с советской 4-х уровневой системы управления в Казахстане, на з-х уровневое; значительно сократить центральные органы госуправления, областного и районного уровня госуправления; ликвидировать дублирующие функции и финансово необеспеченные функции органов госуправления и МСУ; создать компактную, оптимальную и рациональную структуру госуправления и МСУ. Представил детальную Дорожную карту по реализации Концепции оптимизации административно-территориального устройства и модернизации системы госуправления и МСУ в РК на период с 2020 по 2025 гг., включающих три этапа реформ [114, с. 169].

Определенный интерес для нашего исследования представила работа «Некоторые аспекты совершенствования системы государственной службы в РК» Г. Джунусбековой, которая рассмотрела вопросы совершенствования системы госслужбы, оценки деятельности госорганов в рамках совершенствования их деятельности. Отмеченный нами автор приходит к заключению, что «необходимо переосмыслить роль госслужащих в формировании стратегических направлений деятельности госорганов, применение ими эффективных управленческих технологий для совершенствования функционирования госслужбы в Казахстане.

Повышение результативности госслужбы и непосредственно деятельности госорганов становится решающей предпосылкой упорядочения процессов, связанных с основной их деятельностью.

Указанный автор утверждает, что совершенствование системы управления человеческими ресурсами госслужбы занимает ключевое место среди факторов эффективности деятельности государственного органа и его структурных подразделений» [100].

Также, интересно исследование Д.Ж. Музапар и Э.Н. Ракимбаева, которые изучили конституционно-правовые основы и проблемы модернизации государственной службы в РК. Авторами был предложен целый ряд рекомендаций по развитию системы госслужбы в Казахстане. В частности, было предложено разработать инновационную Концепцию и программу государственной кадровой политики (ГКП), подготовки и повышения квалификации госслужащих, руководящих кадров органов госуправления и МСУ [114, С. 402].

При изучении проблем прохождения госслужбы были учтены результаты исследования А.И. Шалтыкова «Актуальные проблемы совершенствования госслужбы в Казахстане». Автор заключает, что «В работе анализируется процесс реформирования госслужбы на современном этапе. Реформа госуправления является одной из ключевых проблем, которая выдвигается на первый план во всех республиках СНГ, в том числе и в РК.

Указанный автор исходит из того, что обретение суверенитета и независимости обусловило необходимость политической модернизации; поэтому Казахстану необходима новая модель госуправления в ее политико-административной и организационно – правовой форме.

Также признается, что в Казахстане идет процесс оптимизации управления государством, цель которого заключалась в создании профессионального Правительства способного эффективно решать текущие и перспективные вопросы развития страны; основой административной реформы стала идея модернизации госуправления на принципах менеджерального подхода, популярного на Западе со второй половины ХХ в. [120].

При изучении нами вопросов и проблем оценки эффективности системы отбора кадров на госслужбу, совершенствования данной системы было исследовано Т.И. Ешенкуловым «Система отбора кадров на государственную службу в РК». Автором данного исследования были рассмотрены теоретические основы и практические меры реализации отбора кадров, процедуры отбора как единой системы, в рамках которой формируется ГКП, определяется правовое положение объекта кадрового отбора, а также технологии его реализации [131].

Нами также были использованы в исследуемой работе ряд трудов казахстанского ученого Э.Э. Дуйсенова, по вопросам и проблемам развития госслужбы в Казахстане, а также в Кыргызстане. Это такие труды, как: Государственная служба Кыргызстана: теория и практика реформирования (1991-2003 гг.); Инновационные перспективы государственной службы в РК, минимизации коррупции среди госслужащих, реформирования госуправления (РК и КР); государственной службы РК: проблемы совершенствования законодательства.

В части изучения проблем госслужбы, коррупции, нами также были использованы труды, посвященные вопросам и проблемам коррупции в системе госслужбы, как в Кыргызстане, так и в Казахстане авторов Э.Н. Ракимбаева [113], К.Ж. Абдуалиповой [95], Ли С.О., Музапар Д.

При изучении коррупционных преступлений среди госслужащих, на формирование научного мировоззрения диссертанта также оказали влияние исследования Ж.А. Мамитова, который изучил проблемы имплементации антикоррупционных конвенций в уголовное законодательство РК. Ж.А. Мамитов рассмотрел: вопросы регламентации противодействия коррупции в международных документах; законодательные основы противодействия коррупции в РК; актуальные проблемы криминализации некоторых деяний по антикоррупционным конвенциям; использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов не по целевому назначению [138].

При изучении зарубежного опыта госслужбы, нами были использованы результаты исследований Главного Технического Советника ПРООН Тони Верхайн по оценке развития госуправления и госслужбы в ЦА, сравнить практику государств ЦА и Прибалтики [124].

Также использованы выводы и рекомендации, представленные В.М. Васильевой, в работе «Регулирование конфликта интересов на госслужбе: Бразильский опыт». Указанный автор всесторонне проанализировала основные направления бразильской реформы, а также представлен исчерпывающий анализ основных направлений антикоррупционных реформ [99].

Также, международный опыт госслужбы рассмотрели такие ученые, как: А. Байменов [61]; Т. Ешенкулов, Р. Ж. Беккужин [102]; А.В. Оболонский [88]; Х. Такуов, Е. Иманбек [80] и др.

Состояние изученности проблемы правового регулирования госслужбы в современных условиях является недостаточным. Как отмечают казахстанские ученые Байхаманов М.Т., Вайсберг Л.М., Котов А.К., - «Объект познания государственно-правовой науки не всегда есть объект сложившийся и, тем более, почти всегда незавершенный. Поэтому она должна охватывать предметом своих интересов не только сформировавшиеся реалии государственно-правовой действительности, но и процессы их становления и развития.

К тому же следует учесть, что т.н. сформировавшийся объект познания любой юридической науки не остается без движения, влияния объективных и субъективных факторов, без развития своих отдельных сторон и саморазвития в целом».

В указанной связи, изучение вопросов и проблем становления и развития системы госслужбы требует новых исследований, учитывая политические и социально-экономические преобразования в условиях глобализации.

Определенный интерес для нас представили интервью и беседы Exclusive.kz с директором Агентства EXIMAR Айман Турсынхан, на такие темы (2018 – 2020 гг.) как: «Фискальное бремя растет, собираемость налогов падает»; «В Алматы 21% молодых людей не работают и не учатся»; «О том, почему граждане Казахстана живут за чертой бедности и нищают с каждым годом».

Вместе с тем, в вышеперечисленных работах ученых, практиков и ведущих экспертов затрагиваются отдельные стороны исследуемой темы лишь в общем плане, тематика госслужбы раскрывается косвенно, недостаточно детально, в целом, посвящена анализу вопросов развития госслужбы в Казахстане, отдельным проблемам развития ее нормативной правовой базы и т.д.

Недостаточно внимания уделено вопросам деятельности органов власти по вопросам использования и эффективного развития госслужбы. Слабо изучены вопросы центральных органов госуправления, по внедрению и развитию инновационных форм и методов, и особенно общественных отношений между разными субъектами.

Следует отметить, что развитие госслужбы обозначило множество правовых пробелов в национальном законодательстве. Процессы госслужбы столкнулось в современных условиях совершенно с новыми реалиями, в том числе c COVID – 2019, а также связанных с новой правовой средой и вызывает ряд вопросов, требующих совершенствования материально-правового регулирования.

В целом анализ показал, что в современной науке конституционного права вопросы госслужбы все еще не раскрыты в полном объеме. В отечественной литературе нет достаточных и обоснованных подходов и примеров становления и развития системы госслужбы, специального, системного и комплексного исследования вопросов и проблем этой сферы.

Помимо этого, принимались во внимание современные концепции теории государства и права, конституционного, муниципального, административного, финансового, таможенного, уголовного, гражданского и трудового права, в контексте развития госслужбы.

Также научную основу данного исследования составили концептуальные положения теорий общественного мнения, ценностей, конфликтов, системный и структурно-функциональный подходы к анализу социально-политических процессов и явлений, общеметодологические принципы познания социально-политической действительности, объективности, взаимосвязи теории и практики, системности, взаимообусловленности объективного и субъективного в социально-политических процессах, соотношения логического и исторического, методы конкретно социологических исследований.

Новизна предмета исследования, цели и задачи диссертации побудили автора дополнить правовой анализ проблемы методологическим инструментарием из других наук - истории, политологии, философии, экономической теории, социальной психологии.

Кроме того, в работе обобщаются результаты мониторинговых исследований развития госслужбы, а также данные экспертных и массовых опросов по вопросам и проблемам внедрения и развития госслужбы в казахстанском обществе.

Важную роль сыграли личные наблюдения, практический опыт работы автора в учебных заведениях Казахстана, местных органах исполнительной власти, непосредственное участие в организации и проведении мероприятий по госслужбе в г. Алматы, Алматинской, Джамбульской и Карагандинской областях.

Существенным источником познания практики стало личное участие соискателя в разработке проектов правовых актов по вопросам внедрения и развития госслужбы, в подготовке заключений на законопроекты, докладных записках для госорганов, содержащих различные предложения по реформе общественных отношений в сфере госслужбы.

Данное исследование сформировалось в результате изучения и использования большого научно-монографического материала, в том числе зарубежного, публикаций по вопросам и проблемам правового регулирования госслужбы в различных странах.

Важно отметить, что правовую основу диссертации составляют конституционное и текущее законодательство, НПА (по состоянию на 2024 г.), государств СНГ и дальнего зарубежья. Изучено также соответствующее законодательство ряда зарубежных стран.

Безусловно, развитие госслужбы в РК не происходило обособленно. Оно находилось в постоянной связи и взаимодействии с историческими общественно-политическими и правовыми процессами, имевшими место как в Казахстане, так и в других стран СНГ.

Отметим, что методологическим принципом современных преобразований системы госслужбы РК выступил принцип преемственности исторических этапов государственно-правового развития Казахстана: советского и постсоветского, суверенного и демократического.

Эмпирическая база диссертационной работы основывается на анализе деятельности органов всех ветвей власти Казахстана, некоторых органов госуправления в регионах республики, а также результатов социсследований по вопросам госслужбы, проведенных в 2018-2019 гг. в Алматинской и Джамбульской областях. Кроме того, были привлечены данные правоприменительной и судебной практики, статданные Агентства по противодействию коррупции РК за последние годы, начиная с 207 г. по текущий момент.

Также эмпирическую базу исследования составили процессы, явления, события и технологии госслужбы, объективные данные статистики, контент-анализ СМИ и официальных документов, результаты социсследований о состоянии общественного сознания и поведения граждан, госслужащих, деятельности органов госуправления, других институтов системы госслужбы.

Информационную базу исследования составили различные источники права, в том числе НПА, документы, учебные, монографические и иные публикации, материалы научных, научно-практических конференций, симпозиумов, статданные о деятельности и развитии институтов госслужбы, органов власти и госуправления, а также обобщение практики госслужбы.

Также информационную базу составили конституции ряда зарубежных государств, НПА стран СНГ, в т.ч. выступления депутатов Казахстана и Кыргызстана, а также данные периодики по вопросам госслужбы о практике взаимоотношений между различными институтами этой сферы.

Компаративные приемы исследования позволили в большей степени выявить специфику “казахстанской модели” государственно-правового развития, в сфере госслужбы.

В современных условиях, когда закономерно усиливаются интеграционные процессы, в том числе с РФ, Белоруссией, Центрально-Азиатскими государствами заметно возрастает роль сравнительного метода посредством сравнения однопорядковых норм и правоотношений, в обобщении опыта, имеющегося в разных странах. Такое сравнение позволило лучше разобраться в его общих закономерностях, а также в особенностях развития в различных странах госслужбы.

Изучение вопросов и проблем правового регулирования госслужбы в зарубежных странах на фоне казахстанской системы правового регулирования осуществлено посредством двух аспектов.

1. обобщенное рассмотрение вопросов и проблем правового регулирования госслужбы в сравнительно-правовом ключе, при котором сопоставлялись типичные примеры из законодательства и практики отдельных стран.
2. исследование вопросов и проблем правового регулирования госслужбы ряда конкретных стран. Обращение к примерам правового регулирования общественно-государственных отношений отдельных государств подчинено главной задаче – выявлению закономерностей развития системы правового регулирования госслужбы с тем, чтобы на основе полученных знаний, определить из них позитивные, лучше понять тенденции и пути развития современного казахстанского законодательства.

При рассмотрении вопросов и проблем правового регулирования процессов госслужбы были применены синхронно-сравнительный подход (когда изучаются одни и те же сходные вопросов и проблем правового регулирования госслужбы, к примеру, казахстанский, кыргызстанский, российский, белорусский и т.д., право и системы, применяемые для правового регулирования в этой сфере).

Можно полагать, что такое сравнение позволило выявить общее и особенное в вопросах и проблемах правового регулирования госслужбы период становления и развития системы государственной службы.

Нами также была предпринята попытка критически осмыслить новейшую практику реализации норм Конституции РК, в части прав в контексте развития госслужбы.

Данная работа является одной из первых попыток комплексных и системных исследований, в которых процессы построения системы госслужбы в РК анализируются на основе реальной практики использования основных принципов регулирования отношений.

Одновременно с теоретическими аспектами акцент делается на рассмотрении практических вопросов взаимодействия органов власти в процессе правового регулирования отношений, связанных с развитием госслужбы. Раскрывается место органов власти и их влияние на развитие законодательства РК, отношение и взаимодействие с органами госуправления в части правового регулирования отношений, связанных с использованием институтов, форм и методов госслужбы.

Конституционно-правовая ответственность субъектов госслужбы служит важным инструментом в реализации законодательных норм. Отсутствие в НПА РК действенных правовых норм конституционно-правовой ответственности участников госслужбы, является одной из главных актуальных проблем в современной теории и практике РК.

Учитывая и обобщая отмеченное выше, целесообразно признать, что эффективное правовое регулирование госслужбы – это важнейший показатель результативности деятельности органов власти, полезного влияния на сограждан, на управляемость процессами госслужбы, социальный и экономический прогресс в РК.

Современный этап эволюции государственности в подавляющем большинстве стран мира характеризуется резким повышением роли различных форм и методов правового регулирования отношений, связанных с госслужбой.

Признание данных констатаций послужило толчком к рассмотрению степени научной разработанности проблемы. Комплексное, научное осмысление концептуальных теоретических и методологических проблем конституционно-правовых основ становления и развития системы госслужбы в Казахстане проводится впервые.

Признаем, что в юридической литературе вопросы, связанные с проблемами госслужбы глубоко и всесторонне, комплексно и системно изучались, вкупе госслужбы с госуправлением, но требуют дополнительных, системных разработок в РК.

Общие вопросы развития правовых основ госслужбы, проблемы ее правового регулирования изучены в различной степени и освещены в работах как отечественных, так и зарубежных авторов. Вопросы понятия, структуры, порядка формирования и организации госслужбы, целей и функций, классификации ее видов, порядка поступления, прохождения и прекращения госслужбы, правового статуса госслужащих, зарубежного опыта были предметом многочисленных исследований ведущих ученых-юристов в области конституционного и административного права, а также историков, политологов и социологов, в том числе советского периода.

Также на формирование научного мировоззрения диссертанта оказали влияние труды отечественных и зарубежных ученых. Среди них следует назвать труды С.А. Авакьяна, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука [49;50;51], А.Г. Барабашева [62], Д.Н. Бахраха, М.В. Баглая [60], В.К. Белолипецкого, К.С. Бельского, И.А. Василенко, В.А. Воробьева, А.А. Гришковца, А.А. Демина, М.Ю. Зенкова, В.Г. Игнатова, Н.М. Казанцева, Л.М. В.А. Мальцева, В.М. Е.В. Охотского, И.Н. Пахомова, А.М. Старостина, Ю.Н. Старилова, B. А. Сулемова, И.Г. Тимошенко, Ю.А. Тихомирова, Р.Е. Тихонова, Н.Ю. Хаманевой, Л.А. Чикановой и др.

В правовой и политической науках современного Казахстана проблемы госслужбы разрабатывались в работах таких ученых, как: К.К. Айтхожин [97], А.Н. Акчурин [52], С.З. Баймагамбетова, М.Т. Баймаханов, Р.Ж. Баишева, А. Байменов [61], Э.Э. Дуйсенов [67], Л.Т. Жанузакова [106], А.К. Ишмухамедова, С.Г. Капаров, П.И. Крепак [107], Л.Т. Культемирова, Э.Б. Мухамеджанов, Э.А. Нугманова, Р.А. Подопригора [57], Э.Н. Ракимбаев, А.К. Садвакасова, Г.С. Сапаргалиев, А.А. Таранов, А.А. Токтыбеков, З.К. Турисбеков, В.Н. Уваров, Н.В. Уварова-Патенко и др.

Различные аспекты госслужбы глубоко и всесторонне изучались в диссертационных исследованиях. Конечно, проблемы госслужбы исследовались также и в других областях общественных наук.

Бесспорно, эффективная деятельность государства в части социально-экономического развития в огромной степени зависит от состояния кадрового потенциала госаппарата и работающих в нем госслужащих. В указанной связи, а также в целях предотвращения бюрократизации аппарата органов госвласти и его отрыва от народа в Конституции РК в п.1. ст. 33 закреплено право граждан на доступ к госслужбе, где установлено, что – «Граждане РК имеют равное право на доступ к государственной службе» [1].

Так, согласно п.1. ст. 1 Основного закона «РК утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы [1].

Бесспорно также и то, что права и свободы человека в ст. 16 конституированы и «относятся к высшим ценностям» [1]. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех госорганов, органов МСУ и их должностных лиц.

Крайне важно признать, что широко известная дефиниция «демократия» несет в себе конкретно-историческую нагрузку, но имеет различное понятие и содержание, что актуализировало ее детализацию в исследовании. Так, в своей известной работе Автономов А.С. утверждает, что А. Линкольн определяет демократию. как «правительство всего народа, во имя народа и для народа» [55, с. 26].

В свою очередь, демократия напрямую коррелирует с понятием «правовое государство», что подразумевает – «сосредоточение всех государственно-властных полномочий в системе государственных институтов, создаваемых на основе права». [55, с. 26-29]

Следовательно, можно утверждать, что реализацию всех государственно-властных полномочий в системе государственных институтов РК осуществляют госслужащие. Здесь необходимо четко детализировать ряд аспектов.

Так, в систему институтов органов власти РК входят:

- представительные органы на всех уровнях управления (на центральном - Парламент и местном – маслихаты), судебные органы, правительство, министерства, госкомитеты и агентства, областные и районные органы госуправления, местные органы госуправления, функционирующие в селах и городах и др.

Также общеизвестно, что успешное развитие государства зависит от деятельности органов государственной власти, органов госуправления и МСУ, эффективной деятельности госслужащих.

Важно также отметить, что в условиях текущего развития казахстанской государственности и формирования гражданского общества становится все более актуальной потребность в создании эффективной системы органов госуправления и госслужбы. В Казахстане реформирование госслужбы является одним из приоритетных направлений административных реформ в системе госуправления страной.

Более того, по мнению корифея казахстанской науки, академика Г.С. Сапаргалиева, стратегия административной реформы исходит из того, что общество и государство призваны решать задачи обеспечения интересов и потребностей граждан, оказывать их в соответствии с реестром качественные госуслуги. [142, с. 9-13].

В данном разделе исследования мы рассмотрим базовые термины и понятия, касающиеся госслужбы, в целях выяснения правовой иерархии и учетом смысловых оттенков их значения. Итак, рассмотрим теоретические основы госслужбы, поскольку до настоящего момента все еще существует проблема правового определения целого ряда ключевых, базовых понятий в этой сфере. Одним из самых важных и сложных является вопрос об определении понятия «государственная служба».

Конечно, не оспаривается, что в научной сфере госслужба считается сложным, многоаспектным государственно-общественно-политическим явлением, одной из главных основ конституционного строя любого демократического, правового и социального государства, в том числе РК. Именно в данном контексте проблемы госслужбы стали впервые предметом изучения в отечественной юридической науке РК.

Необходимо отметить, что госслужба в современном демократическом мире признается в качестве фундаментального конституционного принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина, формирования и функционирования институтов системы власти.

В текущих условиях госслужба является важнейшим инструментом оказания населению качественных государственных услуг, посредством системы кадровой работы и затрагивает все сферы жизнедеятельности казахстанского социума. Это особая деятельность госслужащих, которые взаимодействуют с органами госуправления, с юридическими и физическими лицами и др.

Вопросы и проблемы госслужбы, их реализации и развития, как и правовое регулирование являются актуальными не только в Казахстане, но и во всем мире в современных условиях.

В целом, мы рассмотрим такие основные понятия и подходы как: служба, государственная служба, управление, государственное управление, подбор кадров, расстановка кадров, ротация и др.

Следует отметить, что терминов и понятий, связанных с госслужбой, очень много, но большинство из них все еще не определены в своем функциональном назначении, и более того не закреплены соответствующим образом в НПА, различных отраслях права.

В данной работе также требует детального исследования выявление значимости большей части понятий. Они, безусловно, в той или иной степени раскрыты как отечественными, так и зарубежными учеными. В этой связи нами будут использованы наиболее устоявшиеся, общепризнанные их определения.

В данном случае речь пойдет о юридических аспектах содержания этих терминов и понятий, отражающих существенные признаки системы госслужбы, ее теоретических основ применительно к практике формирования ее законодательной основы.

Сегодня человеческая цивилизация переходит к новому этапу своего развития – информационному обществу, повышению роли информации, информационных технологий, знаний, высокой скорости информационных процессов.

Данному этапу общественного развития, как известно, присущи такие явления, как электронное правительство, электронное государство, электронные социальные сети, возникающие при обращении к информации, с использованием информационных технологий, при оказании качественных государственных услуг населению.

Проблемы госслужбы являются одними из самых сложных в юридической науке, и этой теме посвящены работы как отечественных, таких и зарубежных авторов. Особенно в части соотношении терминологии госслужба, госуправление.

Так, в ст. 1 Закона РК «О государственной службе в Республике Казахстан» установлено, что - «государственный служащий - гражданин РК, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального Банка РК государственную должность в госоргане и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства» [21].

Административный государственный служащий – «госслужащий, осуществляющий свою деятельность на постоянной или избранной профессиональной основе, за исключением случаев, предусмотренных законами и актами Президента РК». Категория административной государственной должности – «совокупность административных государственных должностей с соответствующими квалификационными требованиями» [21].

В п. 1 Этического кодекса государственных служащих РК (Правила служебной этики госслужащих), установлено, что – «Несение госслужбы является выражением особого доверия со стороны общества и государства и предъявляет высокие требования к морально-этическому облику госслужащих [163].

Необходимо признать, что общество рассчитывает, что госслужащие будут вкладывать все свои силы, знания и опыт в осуществляемую ими профессиональную деятельность, беспристрастно и честно служить своей Родине – РК».

Мы солидарны с мнением Г.М. Шамаровой и Н.М. Куршиевой, которые считают, что «результативность функционирования органов власти и МСУ определяется организацией государственного и муниципального аппарата, качеством составляющих их управленческих кадров». [121, с. 4].

Итак, прежде всего, следует рассмотреть дефиницию «служба», в контексте конкретно-исторического периода, что имеет различное наполнение и содержание, а затем рассмотреть категорию «государственная служба».

Так, в словаре В.И. Даля обозначено, что «служба» - это вид деятельности или работа, связанная с такими ценностными понятиями, как во имя жизни для других, полезность обществу, готовность выполнить это дело и др. [162, с. 219].

А.З. Турисбек считает, что служба относится к профессиональной деятельности определенного круга лиц, выполняющих полномочия госорганов, общественных и иных структур, в части организации их исполнения и практической реализации. [135, с. 27].

Термин служба, как понятие имеет много значений, считает Е.С. Мырзаев, приводя следующие понятия: служба – это вид общественной деятельности людей; служба – это особая работа, занятия и место работы служащего; служба характеризуется специфическим отношением к определенному делу и т.д. [87, с. 156].

В.В. Ивановский, госслужбу определял, как «свободный договор, из которого вытекает одностороннее публично-обязательственное отношение частных лиц к носителю публичной власти, ради осуществления воли последнего».

В свою очередь, О. Эйхельман определял госслужбу как «исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению властью, постоянной должности, по штату или сверх штата, с определенными обязанностями в учреждениях госуправления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалования, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии». [161, с. 76]. Нам импонирует данная точка зрения О. Эйхельман, особенно в части взаимосвязанности госслужбы с органами госуправления.

Известный теоретик Г.В. Атаманчук считает, что госслужба представляет собой «практическое и профессиональное участие в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей, и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном госоргане». [49, с. 26].

Рассматривая организационную характеристику института госслужбы, другой автор Ю.Н. Щербаков полагает, что это правовой институт, представляющий собой «совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование объединения госслужащих, их поведение и деятельность по реализации Конституции и законов, а также личный правовой статус этих служащих». [91, с. 180].

В процессе детализации также важно отметить, что в Казахстане также законодательно закреплены следующие виды деятельности: правоохранительная деятельность – Законом РК «О правоохранительной деятельности»; военная служба – Законом РК «О военной службе» и др.

Следует отметить, что в научной литературе встречаются иные определения в различной трактовке и редакции. Так, С.А. Алымкулова сформулировала определение понятия «государственная гражданская служба», применительно к условиям Кыргызстана, которое, по ее мнению, означает – «публичный институт практической реализации задач и функций государства, осуществляемой посредством особого вида профессиональной служебной деятельности», содержанием которой является оказание государственных услуг, обеспечение исполнения полномочий госорганов и лиц, замещающих государственные должности» [125, с. 21].

Еще одна автор и исследователь А.З. Турисбек в работе «Государственная служба в РК: проблемы теории и практики» представила уточненное авторское определение понятия «государственная служба, которое означает, по ее мнению, - «… должна рассматриваться как публичная, профессиональная, оплачиваемая из государственных средств деятельность лиц, замещающих должности в госорганах, осуществляемая в установленном законом порядке посредством реализации должностных полномочий и направленная на выполнение задач и функций государства, а также систематизация и признаки этого понятия» [135, с. 17].

Далее мы продолжим рассмотрение дефиниций «управление» и «государственное управление». В юридическом словаре отмечается, что – «Управление – руководство, направление чьей-либо деятельности; процесс планирования, организации мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации» [93, с. 231].

Нам импонируют следующие более близкое для нас, в контексте нашего исследования, определение данного термина, предлагаемое Уваровым В.Н., Уваровой-Патенко Н.В. - «Управление - элемент структуры власти; Управление (синоним понятия [менеджмент](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82)) - процесс прогнозирования, планирования, организации, [мотивации](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F), координации и контроля, направленный на формулировку и достижение цели организации [90, с. 83].

Также в других источниках отмечается, а именно Казанцевым Н.М., что «Местнымуправлением называется осуществление руководства какой-либо деятельностью на уровне районных, городских исполнительных органов, которые избираются жителями района, города» [81, с. 113].

Управлением называется административное учреждение или руководящий орган внутри  госучреждения, которые определяют содержание требований к работникам и контролирует их исполнение.

Конечно, невозможно представить какую-либо организованную деятельность без четкой системы управления. А если предположить, что в один момент все в мире перестанет быть кем-то или чем-то управляемым, то наступит апокалипсис.

Нашим государством руководит Правительство во главе с Президентом, которые управляют определенными объектами посредством системы управления, специально созданной под конкретный объект. Следовательно, можно заключить промежуточный вывод: управление – это деятельность, направленная на координацию функционирования объекта с целью достижения поставленных задач.

Следовательно, целесообразно признать, что управление – [это организация](https://ktonanovenkogo.ru/voprosy-i-otvety/organizaciya-chto-ehto-takoe.html), осуществляющая руководство чем-либо. К примеру, *у*правление персоналом, которое означает: грамотный подбор сотрудников на рабочие места; разработка системы мотивации персонала с учетом конкретных целей компании; контроль за выполнением сотрудниками их должностных обязанностей» [81, с. 121-124].

Рассматривая виды управления, следует отметить, что существует классификация видов управления, в **зависимости от объектов** управления. Далее мы рассмотрим наиболее актуальные из них, в первую очередь понятие «Государственное управление». Итак, управление государством – это деятельность структур власти, направленная на реализацию целей, поставленных руководством страны.

Выполнение целей перечисленных направлений характеризует эффективность госуправления. Это значит, что чем больше задач решено в очерченных рамках, тем более эффективно выполняется управление государством. Госуправление осуществляется посредством издания законов и контролем за их выполнением – как на уровне государства в целом, так и на местном уровне.

Так, структура власти в РК выглядит следующим образом (основные ветви управления РК – госвласть, госуправление и [местное государственное управление и самоуправление](https://ktonanovenkogo.ru/voprosy-i-otvety/organy-mestnogo-samoupravleniya-chto-ehto-takoe-funkciivoprosy-reshayut.html)).

Детализируем ряд норм, конституированных в Основном законе. Так, в разделе III, ст. 40-48 государственная власть олицетворяется через институт Президента РК:

- законодательная ветвь, конструируется посредством норм Раздела IV, ст. 49-63. Это Парламент, состоящий из двух Палат - Сената и Мажлиса;

- исполнительная ветвь в конструкции отечественного законодателя закреплена в Разделе V, ст. 64-70. Это - Правительство;

- судебная ветвь в Разделе VII, ст. 75-83; ст. 84 исключена Законом РК от 21 мая 2007 г. № 254). Это – Суды и правосудие;

- местное государственное управление и самоуправление в Разделе VIII, ст. 85-89) [1].

Не претендуя на всеобъемлющий охват вышеуказанных вопросов и проблем, связанных, в первую очередь, с терминами и понятиями госслужбы, автор данной работы ставил задачу аналитического рассмотрения, обобщения и систематизации различных сторон отечественного и зарубежного опыта трактовки ключевых дефиниций.

Так, к примеру, В.Н. Уваров и Н.В. Уварова-Патенко выделяют следующие признаки госслужбы и проводят разграничение данного вида профессиональной деятельности:

1. Госслужба связана с реализацией задач и функций государства как внутри, так вне страны;

2. Задачи и функции государства по развитию отраслей экономики, социальной сферы и административно-политического строительства реализуются через госуправление, профессиональную деятельность госслужащих;

3. Госслужба осуществляется в рамках создаваемого специального аппарата, обеспечивающего реализацию управленческих функций в обществе;

4. Специфика госслужбы связана с осуществлением управленческих функций;

5. Госслужащие выступают от имени государства, а потому они наделены государственно-властными полномочиями, необходимыми для осуществления возложенных на них функций;

6. Госслужба строго основывается на нормах Конституции, законов, указов Президента и других НПА РК;

7. Госслужба – деятельность практическая, организаторская, носит исполнительный характер;

8. Госслужба - деятельность распорядительного характера;

9. Госслужба носит деполитизированный характер» [90, с. 107-109].

Таким образом, представленные в своей совокупности данные признаки характеризуют госслужбу как сложный по своему социальному назначению и содержанию особый род профессиональной деятельности в Казахстане.

Бесспорно, богатый правовой опыт регулирования госслужбы и связанные с этим термины, понятия, практика их применения представляет большой интерес не только для Казахстана, но и, полагаем, для Кыргызской Республики.

Итак, необходимо отметить, что главной задачей данного раздела исследования, было проведение сравнительного анализа терминологии законов с терминами, определенными различными авторами. Важным является выявление точных значений, смыслов терминов, используемых в области госслужбы, госуправления, а также их взаимосвязанность, взаимозависимость.

Вместе с тем, следует отметить, что на основании сравнительного анализа выявлено, что ключевые определения госслужбы, регламентированные НПА, не противоречат понятиям, представленными различными отечественными и зарубежными авторами, за небольшим исключением. Однако в части госслужбы все еще нет единого понимания ее сути и связанных с ней дефиниций.

В этой связи, для обеспечения дальнейшего развития госслужбы и формирования эффективной системы управления данной сферой, необходима разработка инновационных стандартов в этой области отношений, которыми можно было бы обеспечить правильное описание и единое толкование основополагающих, ключевых определений.

Так как, для правильного раскрытия принципов, целей и задач осуществления эффективной госслужбы, в том числе государственного регулирования в этой сфере необходимо точное, единое и правильное понимание ключевых понятий.

Мы также вслед за известными в Казахстане исследователями, полагаем, что госслужба, как основной инструмент госуправления, должна постоянно совершенствоваться, чтобы понимать новые интересы и потребности общества, и даже упреждать их во многом, своевременно реагируя на новые социально-политические и экономические вызовы, что позволит создавать для граждан комфортные условия, опираясь при этом на принципы законности и правопорядка, которые являются неотъемлемым атрибутом любого демократического и правового государства [90, с. 168].

Фундаментальную основу госслужбы составляют взаимосвязанные и дополняющие друг друга принципы на основе которых осуществляется госслужба в РК.

К этим принципам, казахстанские исследователи Такуов Х., Иманбек Е. вслед за отечественным законодателем, изложенным в базовом НПА «О государственной службе в РК», относят:

- законность;

- казахстанский патриотизм;

- единство системы госслужбы, независимо от разделения власти на ветви;

- приоритет прав, свобод и интересов граждан перед интересами государства;

- эффективность, результативность, прозрачность в деятельности госорганов и госслужащих;

- равного права на доступ к госслужбе;

- добровольность поступления на госслужбу;

- профессионализм;

- меритократия;

- обязательность исполнения решений, принятых вышестоящими госорганами и должностными лицами в пределах их полномочий;

- подконтрольность и подотчетность госслужащих;

- личная ответственность;

- этичность;

- нетерпимость к правонарушениям;

- учет общественного мнения и гласности;

- правовая и социальная защищенность;

- равная оплата труда за выполнение равнозначной работы;

- поощрение за образцовое выполнение должностных обязанностей, безупречную госслужбу, выполнение заданий особой важности и сложности;

- непрерывность обучения и развития необходимых компетенций;

- практическая ориентированность подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих [80, с. 113-129].

Также мы солидарны с мнением С.М. Абрешевой, которая анализируя различные точки зрения выделяет наиболее существенные элементы в госслужбе:

- госслужба связана с госуправлением и определяется характером власти;

- госслужба осуществляется на государственных должностях преимущественно в госорганах [96, с. 75].

Действительно, реформы госуправления являются одной из ключевых проблем, которые выдвигаются на первый план во всех странах СНГ, в том числе и в РК, и которая тесно связана с системой органов госуправления и госслужбой.

В контексте вхождения Казахстана в число 30 конкурентоспособных стран мира существенно возрастает значимость реформирования системы госуправления, как на центральном, так и на местном уровне. Эффективность госуправления является фундаментом и условием, при котором могут успешно осуществляться как социально-экономические, так и правовые реформы.

Мы также разделяем точку зрения В.Н. Уварова и Н.В. Уваровой-Патенко, которые считают, что – «в правовом аспекте организация госслужбы включает подбор, расстановку и эффективное использование управленческого персонала в соответствии с их профессиональной подготовкой и уровнем квалификации.

Это обеспечивается при помощи целой системы мер организационно-правового характера, а именно:

- установление требований к лицам, поступающим на государственные должности;

- регламентация служебных функций;

- определение правового статуса должностных лиц, прохождение ими госслужбы;

- прекращение, а также установление особого порядка социального обеспечения госслужащих.

Можно полагать, что перечисленные элементы в своей совокупности характеризуют госслужбу как особый, комплексный институт юридической науки и государственной практики» [90, с. 101].

На основе проведенного анализа различных дефиниций, представленных нами выше, можно заключить - «государственная служба» – это публичная, профессиональная служебная деятельность граждан РК, которых нанимает орган власти на основе принципа меритократии на государственную должность, для *замещения государственной должности, и которая осуществляется в установленном законом порядке,* при наличии профессионализма и компетентности, оплачиваемого из госсредств, строго соблюдающий законы и несущий конституционно-правовую ответственность за их нарушение в установленном законом порядке.

Следовательно, можно признать, что госслужащий является основным инструментом госуправления, что означает сложный процесс реализации органами власти конституционно-правовых гарантий граждан РК на качественные государственные услуги.

Следует отметить, что высокие требования, которые предъявляет Закон о госслужбе к гражданам, на наш взгляд, объясняется тем, что в органах власти и госуправления должны работать не случайные, а компетентные, высокопрофессиональные госслужащие, способные осознавать свою ответственность перед народом, за выполнение соответствующих функций и полномочий.

Можно согласиться с мнением А.З. Турисбек, которая указывает на следующие признаки. «Госслужба осуществляется в сфере госуправления, т.е. деятельности, не связанной непосредственно с производством материальных и духовных благ, оказанием социальных услуг населению» [135, с. 17-19].

Подводя итоги исследования данного раздела, важно отметить следующие выводы:

- Анализ дефиниций, которые приводят различные авторы, позволяют нам выделить следующие специфические признаки госслужбы: основной инструмент госуправления; разновидность публичной службы; деятельность, осуществляемая в интересах общества, государства; деятельность социальных субъектов права (госслужащих); деятельность требующая профессионализм и компетентность, осуществляемая постоянно, непрерывно за вознаграждение; особый вид трудовой деятельности, финансируемый за счет средств бюджетов; деятельность обеспечительного характера; служба в органах власти и управления страны.

- Главными структурными элементами госслужбы являются: профессиональная деятельность в органах власти и госуправления; наличие компетенции, функции и полномочий, должностных обязанностей; государственно-служебная деятельность; соблюдение этики; конституционно-правовая ответственность.

- Понимание госуправления должно трактоваться не в узком значении как деятельности госаппарата, протекающей исключительно в сфере исполнительной власти, а в более широком плане как управляющего воздействия государства в различных областях общественной жизни. Иначе за пределами данного понятия остается деятельность госслужащих представительных, судебных и других органов, не относящихся к исполнительной ветви власти.

- Госслужба носит публичный характер, осуществляется в интересах всего общества (синтез интересов граждан, различных групп, организаций);

- Госслужба в определенной мере носит также и политический характер, т.к. направлена на реализацию задач и функций государства, ведь само государство - это основа политической системы общества в силу того, что оплачивается за счет средств госбюджета; осуществляется госслужащими - лицами, замещающими штатные должности в госорганах, как правило, на постоянной основе.

- Госслужба требует наличия соответствующих профессиональных знаний, навыков и опыта деятельности, что предполагает установление определенных квалификационных требований и условий к лицам, претендующим на замещение и замещающим государственные должности, а также постоянное совершенствование их знаний и навыков в течение всей карьеры госслужащего.

- Наличие у госслужащих того или иного объема властных полномочий, в том числе права издавать акты обязательного характера не только для подчиненных лиц, но и иных физических и юрлиц.

- Госслужба осуществляется строго на правовой основе, т.е. способы замещения должностей, задачи, полномочия, порядок деятельности госслужащих определяются законом.

**1.2 Международный опыт нормативно-правовой регламентации государственной службы**

В процессе анализа обращено внимание на то, что одновременное сопоставление отечественного и зарубежного опыта в контексте правового регулирования процессов госслужбы, системы их организации и деятельности, на наш взгляд, предоставит возможность, познать эти процессы и использовать положительный опыт не только в Казахстане, но и в странах СНГ.

Бесспорно, мировой опыт не может быть применен непосредственно, без всякой адаптации к практике формирования и применения проблем правового регулирования госслужбы в РК. Однако выводы и обобщения дадут возможность судить об основных направлениях эволюции госслужбы в мире, что позволит лучше разобраться в развитии казахстанской системы, оценить применимость иностранного опыта к реалиям РК.

Закономерно, что при разработке законопроектов, в том числе проектов поправок к действующим законам, как правило, изучается иностранный опыт. В этом заключается практическая важность и значимость изучения сравнительного подхода по вопросам и проблемам правового регулирования государственной службы.

Система госслужбы и госуправления стран, и в первую очередь СНГ, осуществивших переход к рыночной экономике, претерпели изменения на всех уровнях: центральном, областном, районном и местном. Общеизвестно, что рыночная экономика потребовала совершенно иной государственной службы и системы госуправления.

Различие опыта и обстановки в странах СНГ, тем не менее позволяют отметить общие особенности и различия в системе организации и развития. Госслужба часто во многих странах СНГ характеризуется как неэффективное, во многом коррумпированное, бюрократизированное, некомпетентное, особенно в изменившихся в новых условиях современного ее развития управление.

Признается, что снижение уровня госслужбы, а также госуправления связаны с присущими бюрократической организации советского периода, со структурами, ценностями и порядками этого периода, не всегда плохими. В современных условиях развития требуются более качественные, глубокие и специализированные знания, навыки и умения, поэтому необходимы более значительные подходы и изменения в организации государственного управления и госслужбы. Отмеченное в значительной мере относится и к ситуации, сложившейся в Казахстане.

В этой связи, на всех уровнях госуправления - центральном, областном, районном и первичном, требуется эффективная институциональная реформа, предполагающая создание, ликвидацию, реорганизацию органов госуправления и МСУ, пересмотр их функций и полномочий, на основе проведения функционального анализа госорганов управления и государственных должностей.

Считаем, что необходимость изменений в практике государственной службы и госуправления назрела давно, поскольку эти категории тесно связаны между собой, во всех регионах Казахстана.

В зарубежных государствах существуют разные степени организации системы госслужбы и госуправления. В целях эффективной организации системы госслужбы и достижения его высокого уровня, Казахстану необходимо учесть позитивный опыт развитых в этом плане стран мира, в строительстве госслужбы государства, особенно по вопросам ее формирования в области образования, здравоохранения, культуры, спорта, социальной помощи гражданам страны и т.д.

В данном разделе диссертационного исследования мы рассмотрим международные и другие правовые основы регулирования государственной службы в зарубежных странах, таких как Российская Федерация, Республика Узбекистан, Республика Беларусь и др.

Нам представляется, что сравнение, сопоставление, исследование и проведение анализа правовых основ регулирования госслужбы Кыргызстана, России, Белоруссии, Узбекистана будет корректным, в силу ментальности, традиций, общих корней, тесных общественно-политических и социально-экономических отношений, прежде всего в рамах СНГ, ОДКБ, ШОС и ЕврАЗЭС и др. Более того, перед данными странами стоят одинаковые задачи, а также способы их решения, и полагаем, что положительный зарубежный опыт будут полезен для Казахстана.

В мировой практике накоплен огромный опыт формирования правовой базы и организации государственной службы. Первой попыткой сделать оценку развития госслужбы, а также обменяться опытом и сравнить практику государств Центральной Азии стал круглый стол, проведенный 16-17 ноября 2000 г. в г. Алматы.

Необходимо отметить, что становление и развитие системы государственной службы в странах Центральной Азии, равно как и других странах СНГ, началось с почти равных условий, в том числе по реформе системы госуправления. Базовые принципы установления системы госслужбы остались пока неизменными, в том числе в Казахстане, где были проделаны значительные шаги на пути создания эффективной и профессиональной государственной службы, и системы госуправления.

Что касается стран Европы и Балтии, то ситуация в этих странах характеризуется очень небольшим количеством положительных примеров. Так В Польше, не смотря на постоянные изменения, базовые принципы системы госслужбы остаются неизменными, где были проделаны значительные шаги на пути создания эффективной госслужбы и госуправления, поскольку эти категории, как ранее мы отметили, тесно между собой связаны.

Страны ЦА прошли определенный путь развития в сфере реформирования госуправления и госслужбы. В Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане все еще набирают силы процессы реформирования государственной службы и госуправления, где также неоднократно изменяли законодательно о государственной службе.

Так, к примеру, Правительство Узбекистана в 2000 г. обозначило в качестве основной цели - осуществление реформы государственного сектора. В Туркменистане менее заметны процессы создания современной системы госуправления и госслужбы.

Отметим, что странам ЦА еще предстоит пройти долгий путь до создания качественных и эффективных систем государственного управления и госслужбы, несмотря на наличие определенных успехов достигнутые в этой сфере. При этом необходимо иметь ввиду, что два фактора, а именно советское наследие и важность клановых отношений, все еще имеют важное значение и влияние на реформу госслужбы.

Казахстан, равно как и ЦА государства, унаследовали от предыдущей системы высокополитизированное государственное управление госслужбой, основанное на принципах верховенства партии над госслужбой. В данном случае Казахстан, Туркменистан и Узбекистан могут продолжать испытывать риск дестабилизации в результате неэффективной системы государственного управления и госслужбы, как это трижды случилось в Кыргызстане за последние 15 лет. Политическое руководство стран ЦА регулярно заявляет о необходимости модернизации системы госуправления и государственной службы.

Так, к примеру, в Казахстане в 1999 г. впервые был принят Закон о государственной службе (около 20 подзаконных актов), который в последствии неоднократно изменялся [20], были образованы Агентство РК по делам государственной службы, Академия госуправления при Президенте РК, Агентство РК по противодействию коррупции и др.

В Таджикистане, как отмечает Сагинов Э., в соответствии со ст. 7 и 27 Закона «О государственной службе» было образовано Управление госслужбы при Президенте Республики Таджикистан, которое было призвано осуществлять политику в области госслужбы, оплаты и стимулирования труда, определения заработной платы госслужащих, разработки квалификационных требований и др. В функции указанного Управления вошли: подготовка проектов новых положений, создании базы данных, разработка системы мер по развитию госслужбы и др. [82, с. 25].

Сравнительный анализ опыта Европы и Балтийских стран, показал, что Польша, в контексте построения профессиональной госслужбы, приводится в качестве основного положительного опыта. Тем не менее, в Польше существует угроза приостановки процесса реформ госслужбы. Так с момента их начала Польша уже в третий раз пересмотрела закон о государственной службе, что в свою очередь не гарантирует стабильность и устойчивость существующей системы госслужбы в стране.

Аналогично и в Латвии в 2000 г. был принят второй, со времени независимости закон о госслужбе. В 2001 г. был принят закон о государственной службе, хотя ее реализация началась гораздо позже. Примечательным является случай с Болгарией, где после принятия закона о государственной администрации, была осуществлена базовая реструктуризация центрального аппарата по итогам осуществления функционального анализа.

Это был единственный пример, где была проведена административная реформа по итогам функционального анализа. Тем не менее, вопрос перераспределения функций по уровням правительства все еще остался нерешенным, в части связи системы госуправления и системы госслужбы.

Один из казахстанских авторов, Турусбек Заутбек детально рассмотрел зарубежный опыт организации госслужбы [135, с. 21]. Так, ученый отмечает, что – «В Великобритании набор на кадровую административную службу осуществляется правительственной Комиссией по делам гражданской службы. Главное условие поступления на должность - сдача письменного экзамена общего типа, основанного на программах ведущих университетов (Оксфорд, Кембридж). Вспомогательную роль выполняет Агентство по оценке и отбору кандидатов для госслужбы. Процедура приема различается в зависимости от ступени, группы, характера должности. Для должностей, не требующих высокой квалификации, зачисление производится по упрощенной процедуре министерствами. Нередко предполагается обязательная стажировка после приема на службу, во время которой осуществляется специальная подготовка.

Во Франции существуют два типа конкурсов: внешний и внутренний. Первый используется при наборе новых работников и может состоять из письменного и устного экзаменов; второй превалирует при передвижении чиновников по служебной лестнице. Конкурсные экзамены для набора кадров в класс «А» направлены на выявление общих и технических знаний и должны оставлять уверенность в достаточных интеллектуальных способностях и твердом характере кандидатов. Кандидаты для вступления в класс «В» должны уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство и подзаконные акты деятельность отдельных лиц, находящихся под их управлением.

Важно также отметить, что для обеих групп важны высокий уровень общего и профессионального образования. Для поступления в класс «С» необходимы исполнительские навыки. Для группы «Д» подходят работники, не обладающие высокой квалификацией, поэтому экзамены не выходят за пределы общеобразовательных требований в объеме начальной школы [135, с. 91-94].

Одной из лучших в мире признана модель организации госслужбы Сингапура [79, с. 68]. Поэтому экономический опыт Сингапура изучался при формировании стратегии развития РК на период до 2030 г. Отметим, что характерной чертой становления госслужбы обеих стран был высокий уровень коррупции, который в Сингапуре смогли преодолеть. РК пока еще только на пути к этому.

Важными принципами госслужбы Сингапура являются честность и антикоррупционная дисциплина. Сингапур являлся пятой из наименее коррумпированных стран мира и первой среди азиатских стран по индексу коррупции с общим показателем 9,4 балла [79, с. 69-70].

Борьба с коррупцией ведется политическими лидерами и активно поддерживается обществом. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией состоит из таких аспектов, как:

1) политическое руководство страны нацелено на уничтожение коррупции, демонстрирует примерное поведение, ведет скромный образ жизни и избегает вовлечения в коррумпированные действия;

2) обширное антикоррупционное законодательство, периодически пересматривается;

3) создано автономное антикоррупционное агентство (Бюро по расследованию случаев коррупции в государственном и частном секторах экономики);

4) коррумпированные чиновники подлежат суровому наказанию;

5) уменьшена возможность коррумпированных действий в органах, склонных к ним (таможня, ммиграция, дорожная полиция и пр.);

6) госслужащие и политические лидеры обеспечены достойной заработной платой и дополнительными льготами, сопоставимыми с оплатой труда в частном секторе [79, с. 85].

Подводя итог изучению зарубежного опыта, можно отметить, что Казахстан в процессе реформирования госслужбы воспринял наиболее сильные стороны и достоинства вышеназванных систем организации работы госаппарата. В то же время некоторые позитивные положения зарубежных моделей госслужбы учтены не в полной мере в казахстанском законодательстве.

В этой связи представляется актуальным решение следующих вопросов:

- использование опыта «карьерных чиновников» и «пожизненного найма», наиболее сильными сторонами которого является повышенное социальное и правовое обеспечение; в этом плане - отход от стандартной шкалы жалований и в большей мере учет в оплате труда административных госслужащих непрерывного стажа работы и результатов на службе у государства (опыт Японии);

- внедрение непрерывной системы обучения госслужащих на протяжении всей служебной карьеры;

- возможность введения дополнительных оплачиваемых отпусков для получения второго высшего образования или ученой степени (опыт Японии);

- формирование эффективных методов работы и повышение заинтересованности госслужащих к их восприятию и использованию в своей деятельности, обеспечение их стремления к нововведениям (Сингапур);

- обеспечение защиты и стабильности положения административных госслужащих от необоснованных действий, произвола, перемещений и увольнений в зависимости от смены руководителей, занимающих политические должности;

- создание эффективной системы борьбы с коррупцией (Сингапур); повышение уровня заработной платы, конкурентоспособной с оплатой труда в частном секторе, введение рыночных механизмов оплаты труда госслужащих (Сингапур) [79, с.85-89].

Следует также отметить, что процессы развития государственного управления и госслужбы в странах ЦА, Европе, странах Балтики и Юго-Восточной Европы разнообразна. Вместе с тем, Верхайн Тони отмечает, что - «Следует изучить процесс развития новой профессиональной инфраструктуры госслужбы в Казахстане, которая может стать примером для новых независимых государств СНГ и возможно за его пределами, хотя и в Кыргызстане также предпринимаются шаги по созданию профессионального госуправления» [124, с. 56].

Следует отметить, что всем государствам ЦА придется преодолевать серьезное негативное наследие в виде бывшей советской системы вкупе с сильными клановыми отношениями. Очевидно, что старый госаппарат с административно-командными методами управления не может обеспечить выполненные новых функций в современном обществе. Только на основе понимания этих проблем будет возможно определить политику реформирования государственной службы и госуправления, которая будет соответствовать местным условиях и в конечном итоге приведет к созданию такой администрации, которая будет служить гражданам, а не властям» [124, с.80-81].

Для нашего исследования определенный интерес представил кыргызстанский опыт организации и прохождения госслужбы. Тем более, поскольку Тони Верхайн особо отметил в своём докладе, то, что в Кыргызстане также предпринимаются положительные шаги по созданию профессионального госуправления и госслужбы.

В настоящее время в Кыргызстане, вопросы прохождение госслужбы основывается на нормах Конституции Кыргызской Республики; Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»; «О противодействии коррупции»; Конституционном Законе КР «О Правительстве Кыргызской Республики»; Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»; «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» «О порядке рассмотрения обращений граждан»; «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников», Трудовой кодекс КР и др.

В процессе анализа важно отметить мнение Алымкуловой С.А., что первый Закон КР «О государственной службе», был принят в 2004 г., который установил более жесткие требования к профессиональным качествам кандидатов на замещение должности госслужащего. Позже, 30 мая 2016 г. был принят Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», который направлен на повышение эффективности государственной гражданской службы и муниципальной службы, обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной служебной деятельности граждан КР в госорганах и органах МСУ [125, с. 14].

Так, в Ст. 1., анализируемого НПА были закреплены следующие понятия:

1) профессиональная служебная деятельность - трудовая деятельность, осуществляемая гражданами КР, владеющими специальными знаниями и навыками, в соответствии с квалификационными требованиями, предъявляемыми к соответствующей должности;

2) госслужба - профессиональная служебная деятельность граждан КР в госорганах, которая включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу и дипломатическую службу;

3) государственная гражданская служба (далее - служба) - вид службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан КР в госуорганах по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных [Конституцией](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru) КР и иными НПА;

4) муниципальная служба - профессиональная служебная деятельность граждан КР в органах МСУ по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных [Конституцией](http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru)  и иными НПА КР;

5) военная служба - особый вид службы по выполнению гражданами всеобщей воинской обязанности в ВС, других воинских формированиях и госорганах КР, в которых законом предусмотрена военная служба;

6) правоохранительная служба - вид службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан КР на должностях в правоохранительных органах, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод;

7) дипломатическая служба - составная часть госслужбы КР, включает в себя профессиональную деятельность граждан, являющихся сотрудниками органов дипломатической службы, по представительству, продвижению и защите интересов государства в сфере международных отношений, практическому осуществлению внешней политики КР;

8) государственный гражданский служащий - гражданин КР, занимающий административную должность в госоргане, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение из средств бюджета профессиональную служебную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение;

9) муниципальный служащий  - гражданин КР, занимающий административную должность в органе МСУ, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение из средств местного бюджета профессиональную служебную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение [125, с. 54].

Как видно из приведенного примера, мы наблюдается весьма широкий спектр понятий, касающийся государственной и иных служб в КР.

Отметим, что в Законе РК «О государственной службе» от 23 ноября 2015 г. [21] мы наблюдаем гораздо меньше разновидностей службы и понятий касающихся госслужбы. Так к примеру, дефиниции, закрепленные отечественным законодателем транслируются, как:

- госслужба РК - деятельность госслужащих в госорганах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций власти;

- административный госслужащий - госслужащий, осуществляющий свою деятельность на постоянной профессиональной основе, за исключением случаев, предусмотренных законами РК и актами Президента РК;

- госслужащий - гражданин РК, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств НацБанка РК государственную должность в госоргане и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства;

- политический госслужащий - госслужащий, назначение (избрание), освобождение и деятельность которого носят политико-определяющий характер, который несет ответственность за реализацию политических целей и задач [21].

Отметим, что Законом РК «О государственной службе» регулируются общественные отношения, связанные с поступлением на госслужбу РК, ее прохождением, прекращением, определяющих правовое положение, материальное обеспечение и социальную защиту госслужащих, а также вопросы деятельности иных лиц в госорганах [21].

Продолжая рассматривать опыт развития госслужбы в Кыргызстане, отметим, что в 2016 г. постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе был утвержден Кодекс этики государственных и муниципальных служащих КР, который был разработан в соответствии с положениями Конституции КР, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц (Резолюция 51/59 ГА ООН от 12 декабря 1996 г.), законов КР, регулирующих вопросы по противодействию коррупции, государственной и муниципальной службе, а также основан на общепризнанных принципах и нормах общества и государства.

Также признается, что Кодекс этики распространяется на государственных и муниципальных служащих КР, занимающих административные должности и влияет на их соответствующее поведение.

Утвержденный распоряжением Президента КР от 12 марта 2013 г. План по модернизации государственной и муниципальной службы стал «Дорожной картой» в процессе реформирования системы профессиональной службы в органах госуправления и МСУ [125, с. 80].

В целом, следует отметить, что с принятием в 2016 г. Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» начался новый уровень развития госслужбы. Данный Закон существенно укрепил правовую базу госслужбы, сформировал необходимые предпосылки для повышения профессионализма госслужащих.

В целом, нами были изучены и другие НПА КР, регулирующие вопросы госслужбы; реестра государственных должностей; в сфере обучения, оплаты труда и оценки деятельности госслужащих; деятельности Государственной кадровой службы КР и др. [125, с. 83].

Так, к примеру, кыргызстанские авторы С.К. Мурзаев, К.Б. Шадыбеков, Т.А. Третьякова провели оценку итогов реформирования системы предоставления государственных услуг в КР, начатого в 2012 г., обозначили актуальные проблемы и рассмотрели перспективы развития системы предоставления госуслуг в контексте общенациональной стратегии устойчивого развития «Таза коом – Жаны доор» на период с 2018 по 2040 гг.

Наряду с определенными достижениями, авторы Мурзаев С.К., Шадыбеков К.Б., Третьякова Т.А отмечают наличие немалых проблем в реформировании и оптимизации предоставления госуслуг госслужащими. Среди них такие проблемы, как:

- «В системе оказания госуслуг все еще преобладает традиционный административный подход «сверху вниз»;

- Отсутствие инструментов выявления и учета спроса населения в услугах и направлениях предоставления услуг;

- Слабо организованы курсы обучения госслужащих по различным аспектам предоставления госуслуг и др.». По мнению отмеченных выше авторов, развитие системы предоставления госуслуг требует комплексного и сбалансированного подхода.

В свою очередь, А.Т. Насыров отмечает, что – «Принимая во внимание, что практически в любой системе госуправления человеческий капитал является определяющим то, вопрос повышения потенциала госслужащих в Кыргызстане – это вопрос номер один» [109, с. 35].

Разумеется, что не существует единственной модели организации госслужбы, подготовки кадров, отбора, назначения на государственную должность, их переподготовки и т.д. Большое разнообразие опыта в организации и проведения госслужбы не позволяет нам определить какие-то стандарты или нормы.

Нами были изучены и российский и опыт ЦА в организации госслужбы, а также стран дальнего зарубежья. Мы проанализировали новые условия организации госслужбы в странах переходного периода, вопросы и проблемы: подготовки госслужащих; вопросам профподготовки госслужащих; организации их обучения и др.

В свое время М.К. Джангарачева отмечала, что в Кыргызстане основными причинами, тормозящими реформу госуправления, являются, - «продолжающееся выделение расходов на содержание органов власти (для примера, в Венгрии проживает 12 млн. населения, из них 800 тыс. составляют госслужащие, в то время как в Кыргызстане почти на 5 млн. населения приходится также 800 тыс. госслужащих); отсутствие транспарентности в государственной политике; отсутствие механизмов контроля; громоздкость и дублирование структур госуправления; отсутствие функциональной и институциональной классификации органов госуправления; частая смена руководителей высших органов власти; коррумпированность госслужащих, особенно в сфере таможенной, налоговой системе; правовой нигилизм и несовершенство законов» [69, с. 11].

В этой связи, Указом Президента КР от 9 марта 2000 г. № 50 был образован Национальный совет по реформе госуправления и госслужбы, который внес определенный вклад в дело развития этой системы. Многие проблемы, указанные М.К. Джангарачевой не решены до настоящего времени.

На текущий момент, отмечает Алымкулова С.А., - «… в КР нет единого НПА, комплексно регулирующего вопросы, связанные с госслужбой, что значительно затрудняет проведение реформ госуправления и внедрение новых стандартов работы в госорганах. Исследование правовых основ регулирования госслужбы, позволило автору выделить проблемы:

- «несоблюдение органами власти положений о применении принципов осуществления госслужбы, гарантирующих объективность, прозрачность и непрерывность проведения конкурсов на замещение вакантных должностей;

- необеспеченность конституционного права граждан на информацию о вакансиях на госдолжности; несоблюдение нормы, предусматривающая сообщение участникам результатов открытого конкурса после его завершения;

- низкие показатели результатов тестирования при проведении аттестации госслужащих и др.» [125, с. 15-17].

Действительно, обозначенная проблема напрямую связана с имиджем госслужбы в целом, так как доверие к механизму конкурсного отбора достаточно низкое. Также отсутствует эффективная система оценки кадров при прохождении госслужбы.

К примеру, А.В. Оболонский подчеркивает, что - «Анализ мирового опыта показывает, что оценка сотрудников любой организации позволяет осуществлять мониторинг их деятельности, оценивать эффективность работы каждого из них. Кроме того, оценка позволяет разрабатывать индивидуальные планы работы и повышения профессионального уровня сотрудников» [88, с. 155].

Также, следует учесть при модернизации, организации и прохождении госслужбы в Казахстане – «… многие пытались использовать передовые модели Швейцарии, Японии, США. Опыт развития стран показал, что любой стране необходима собственная модель….» [73, с. 134].

В современных условиях реформирования резко возрастает роль профессионализма и компетентности госслужащих, от действий которых в конечном счете зависит достижение выдвинутых политическим руководством целей социально-экономического развития.

Бесспорно, необходимо обеспечить решение выше обозначенных вопросов эффективной организации и прохождения госслужбы. Их решение позволит обеспечить создание эффективной модели госслужбы, соответствующей задачам построения «сильного» государства, к которому стремиться сегодня Казахстан.

Мы также солидарны с мнением А.А. Бейсембаева, который утверждает, что – «выбор модели – это политическое решение, имеющее серьезные политико-административные последствия. Для обеспечения последовательного реформирования госслужбы необходимы обоснованные, взвешенные действия [101, с. 110].

Таким образом, проведенный анализ в данном подразделе исследования позволил сделать ряд выводов:

- Реформы, проведенные в Казахстане обусловили изменение ряда положений, которые являются базовыми в традиционной модели, и возможности которой далеко не исчерпаны.

- Модифицированная с учетом национальных особенностей, вобравшая в себя достоинства зарубежных моделей, казахстанская модель в наибольшей степени будет соответствовать задачам построения в Казахстане нового, дееспособного, «сильного» государства.

- Укрепление вертикали исполнительной власти и достижение максимального участия граждан в управлении государством могут быть осуществлены за счет коррекции механизма контроля. Под данным аспектом подразумевается, как внутриорганизационный контроль, так и контроль со стороны общества, а также пересмотр взаимоотношений государства с обществом.

- Эффективная перестройка и формирование госслужбы в Казахстане, должны учитывать решение таких вопросов, как:

- проведение эффективной административной реформы в системе госуправления и госслужбы;

- реорганизация и сокращение параллельных, дублирующих функций на основе проведения качественного функционального анализа органов госуправления и государственных должностей, опираясь на положительный зарубежный опыт, ориентированный на перестройку функций правительства;

- повышение качества и эффективности, изменение кадровой политики, введение принципа меритократии, найма на госслужбу на основе реальных заслуг, компетентности и профессионализма, оценки результатов деятельности госслужащих;

- повышение контроля и правовой ответственности госслужащих, особенно находящихся на высших государственных должностях, значительно снизить уровень коррупции на основе эффективной правовой базы госслужбы.

- Непременным правилом должны стать установление системы приоритетов и развитие инновационного подхода к госслужбе, уменьшение уровней управления, иерархии и поощрение эффективных конечных результатов госслужбы при системном, комплексном подходе при проведении административных реформ в госуправлении и госслужбе, эффективном подходе в кадровой работе, подготовке, расстановке, ротации, переподготовке и повышении квалификации госслужащих.

**ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРОХОЖДЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**2.1. Нормативно-правовые гарантии обеспечения государственной службы в РК**

# Итак, нормами п. 4 ст. 33 Основного Закона РК конституируется положение: «Граждане РК имеют равное право на доступ к госслужбе…» а также ряд иных положений, регламентирующих сферу госслужбы [1].

Общеизвестно, что благополучное и эффективное социально-экономическое развитие страны зависит от многих факторов. Но главными из них, на наш взгляд, помимо финансовой составляющей, являются система госуправления и госслужбы. Именно система органов госуправления и человеческий фактор – госслужащие, являются ключевыми и существенными составляющими в деле эффективного развития государства.

В процессе функционирования органов власти и госуправления в Казахстане установлено, что: Высшими ценностями в РК являются человек, его жизнь, права и свободы [1]. Такое понимание фиксируется для того, чтобы установить и выявить главенствующие принципы, легшие в конституционно-правовой механизм реализации госслужбы в РК.

В данном разделе мы рассмотрим современное состояние конституционно-правовых гарантий обеспечения государственной службы в РК. Конечно, госслужба осуществляется во всех ветвях власти, в органах госуправления. Но основная масса госслужащих трудится в системе органов исполнительной ветви власти.

Так, в систему госорганов исполнительной ветви власти РК входят: правительство, министерства, госкомитеты, агентства, службы, административные ведомства и др., которые имеют соответствующие подведомственные структурные подразделения, как на центральном, так и на областном, районном и городском уровнях госуправления.

Во всех этих органах госуправления трудятся госслужащие. Процесс госслужбы включает в себя, такие основные категории, как: подбор, конкурсная оценка претендентов, отбор, расстановка, прохождение госслужбы, ротация, повышение квалификации, переподготовка, непрерывное образование, социальные гарантии и др. При этом главными определяющими аспектами являются, должностные обязанности, квалификационные требования, компетенции, должностные полномочия, карьерное планирование, служебная этика, кадровый резерв и др.

Нами были изучены исследования, как отечественных, так и зарубежных ученых, таких как: С.Ш. Аязбекова [98, с. 34], Р.Ж. Беккужин [102, с. 45], O.B. Волох, Г.Г. Данияров и B.C. Мурзагельдинов, Ж.А. Кегембаева и др.

В процессе анализа важно отметить, что среди отечественных ученых имеются различные подходы и позиции о госслужбе в РК. Это работы С.Б. Капарова, Э.Э. Дуйсенова [105], А.З. Турусбек [135] и др.

Так, к примеру, А.З. Турусбек считает, что процессы становления отечественной госслужбы целесообразно разделить на этапы:

1) 1995-1998 гг. - принятие действующей Конституции РК и Указа Президента РК, имеющего силу закона, «О государственной службе;

2) 1999-2007 гг. - принятие Закона РК от 23 июля 1999 г. «О государственной службе» [135, с. 47].

Отметим, что Конституция РК (1995 г.) обозначила основной этап развития законодательства о госслужбе. Так, в п. 4 ст. 33 Конституции PK было закреплено равное право граждан PK на доступ к госслужбе, а также «требования, предъявляемые к кандидату, устанавливаемые законом» [1].

Обратимся к истории вопроса. Так, 26 дек. 1995 г. был издан имеющий силу закона Указ Президента РК, № 2730 «О госслужбе», которым определялись основные принципы:

- общедоступность, приоритет прав, свобод граждан перед интересами государства,

- квалификационные классы госслужащих,

- вопросы поступления, прекращения, аттестации;

- установлены меры соцзащиты и др.

Турусбек А.З., к примеру, полагает, что – «несмотря на ряд прогрессивных положений, Указ не обеспечивал равного доступа к госслужбе и характеризовался неустойчивостью кадрового состава; минимальной зарплатой, рост коррупции; слабая социальная защищенность госслужащих…» [135, с. 27]. С данными утверждениями можно согласится. Однако, именно в указанный период начинают формироваться реальные институциональные шаги.

Итак, проблемы правового регулирования общественных отношений, связанных с прохождением госслужбы в РК, были изучены многими отечественными учеными. Среди них А.А. Бейсембаев, который анализирует деятельность госслужащих и вопросы функционирования аппарата госслужбы, возможные пути решения и рекомендации [101, с. 115].

Заслуживает внимания работа А.З. Турисбек, которая изучила правовые нормы, регулирующие госслужбу. Целью ее исследования явилась разработка теоретической модели развития правовых основ госслужбы в РК [135, с. 29].

Этапы становления, а также некоторые вопросы госслужбы РК были рассмотрены Шунаевой и О. Шакиным. Авторами аспектизируются вопросы дальнейшего формирования правовой базы и системы госслужбы, в целях ее эффективного функционирования, а также представили свои рекомендации [119, с. 78].

Также заслуживает внимания диссертационное исследование Т.И. Ешенкулова «Система отбора на государственную службу в РК: теория и практика», в которой автор осуществил анализ сущности отбора кадров и института госслужбы, в котором были выявлены пробелы в процесск реформирования госслужбы в РК [131, с. 14].

Определенный интерес для нас представило исследование А.А. Кузековой «Прогнозирование человеческого капитала госслужбы РК», в которой автор выявила некоторые проблемы правового обеспечения госслужбы, представила определенные выводы и предложения [137, с. 52].

Нам импонирует исследование А.И. Шалтыкова «Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Казахстане». В своей статье ученый проанализировал процесс реформирования госслужбы в РК на современном этапе. Указанный нами автор отмечает, что «… Казахстану необходима новая модель госуправления в ее политико-административной и организационно-правовой форме [120, с. 293].

Мы также полагаем, что госслужба и именно система госуправления неразрывные, взаимосвязанные категории, и от их состояния и деятельности зависит эффективный результат, в деле эффективного социально-экономического развития страны.

Итак, возвращаясь к вопросам и проблемам правового регулирования общественных отношений, связанных с прохождением госслужбы, как выше мы отметили, в ст. 4 Конституции РК установлена единственная норма, касающееся госслужбы. Эта норма обусловлена только характером должностных обязанностей» [1]

Законом «О госслужбе в РК» в ред. 1999 г. были урегулированы важнейшие общественные отношения, давшие старт всем последующим новациям [20], в том числе и принятием в 2015 г. нового НПА «О госслужбе в РК» [21].

Помимо профильного закона «О государственной службе РК» вопросы в указанной сфере регулируют, ТК РК, [13], Этический кодекс госслужащих РК (Правила служебной этики госслужащих) [145], ГПК РК [11], КоАП РК [12], а также УК РК [8], УПК РК [9], УИК РК [10], Закон «О прокуратуре РК» [14], «Об обороне и Вооруженных Силах РК» [15], «Об органах внутренних дел РК» [16], «Об органах нацбезопасности РК» [17], «О противодействии коррупции» [19], «О госуслугах» [24], «О порядке рассмотрения обращений физических и юрлиц» [23], «О местном госуправлении и самоуправлении в РК» [22] и др. НПА.

Следует подчеркнуть, что помимо указанных НПА принимались и иные документы, всесторонне регламентирующие государственно-служебные отношения. В этом контексте также следует отметить Указ Президента PK от 21 октября 1997 г. «О Высшем дисциплинарном совете».

Важно также зафиксировать, что всего за годы независимости Президентом РК было принято более 30 указов по вопросам госслужбы, среди которых: Указ Президента РК от 18 сент. 1998 г. «О дальнейших мерах по совершенствованию подготовки и повышения квалификации госслужащих»; Указ Президента РК от 29 дек. 1999 г. «Об утверждении Реестра должностей политических госслужащих и др. [26;27;28;29;30].

Мы особо отметим важность и необходимость своевременного принятия Закона «О местном госуправлении и самоуправлении в РК» [22], который в соответствии с Основным Законом РК [1] стал регулировать отношения в указанной сфере, которым была определена компетенция, порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов, а также правовое положение депутатов маслихатов [22].

Рассмотрим предысторию вопроса, которая требует детализации. Так, в Послании Президента РК народу Казахстана в 1997 г. «Казахстан - 2030» было отмечено, что «Профессионализм, способность ставить задачи, умение и воля решать их в новых условиях – главные критерии отбора и продвижения кадров».

В 1999 г. Закон «О госслужбе РК» установил новый подход к формированию эффективной системы госслужбы [20].

С принятием в 2011 г. Указа Президента РК «О Концепции новой модели госслужбы РК», обозначились цели формирования новой модели госслужбы, ориентированной на эффективную ГКП и систему управления человеческим капиталом; высокое качество госуслуг и эффективность деятельности госорганов [40].

Вслед за экспертами в указанной сфере можно признать, что первоочередными целями явилось:

- формирование госслужбы с ориентиром на результат;

- качественное оказание госуслуг населению.

В 2013 г. был принят Закон РК «О государственных услугах» [24]. В течение трех лет, с 2014 по 2016 гг. в данный Закон 7 раз были внесены новации, что само собой подтверждает значимость указанного законодательного акта, в контексте реализации функций госслужащих [24].

Следует заметить, что ранее, в 2007 г. был принят и опубликован в газете «Комсомольская правда» от 30 янв. 2007 г., не менее значимый Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юрлиц», который касался госслужащих в контексте реализации и защиты их прав и свобод [23].

Также важно отметить, что Указами Президента РК от 22 марта 2013 г. «Об утверждении правил отбора в кадровый резерв административной госслужбы корпуса «А» и конкурса на занятие вакантной административной госдолжности корпуса "А" [27] и от 10 декабря 2013 г. «Об утверждении квалификационных требований к административным госдолжностям корпуса "А"» были утверждены Правила отбора в кадровый резерв. [28]. К примеру, граждане, зачисленные в кадровый резерв, имеют право участвовать в конкурсном отборе на занятие госдолжностей корпуса «А». [27].

Мы полностью согласны с мнением Л.Т. Жанузаковой, которая утверждает, что – «… при поступлении на госслужбу необходимо проходить все карьерные ступени» [106, с. 11].

Указанная система, как отмечает Медушевский А.Н., носит иерархичный порядок и применяется в Австрии, Германии, Испании, Франции, Японии и др. [74, с. 142].

В продолжение анализа также важно отметить образование Академии госуправления при Президенте РК, которая явилась важным этапом реформирования госслужбы в части подготовки госслужащих. Академия госуправления стала методологической и научной базой госуправления.

Не менее значимым стало создание республиканского Центра информации и тестирования госслужащих, разработка и внедрение ИС управления кадрами в контексте прохождения госслужбы в РК.

Создание и функционирование Агентства по делам госслужбы в полной мере корреспондирует вопросам обеспечения ГКП. В последствии на базе этого ведомства было образовано Агентство РК по делам госслужбы и противодействию коррупции, подчиненное Президенту РК [37].

Так, Агентство РК по делам госслужбы и противодействию коррупции позже было разделено на:

- Агентство РК по делам госслужбы;

- Агентство РК по противодействию коррупции.

Актуализации способствовало и то, что в УК РК (в ред. 1997 г.), коррупционные деяния были предусмотрены в главе 13 «Преступления против интересов госслужбы» [8]. Позже Законом РК от 25 сент. 2003 г. глава 13 была закреплена в ред. «Коррупционные и иные преступления против интересов госслужбы и госуправления».

В развитие темы необходимо отметить, что совершенствуя правовые основы борьбы с коррупцией, полагая, что важнейшим условием эффективности органов госуправления и госслужбы является противостояние, искоренение коррупции. В указанной связи в 2015 г. был принят Закон РК «О противодействии коррупции» [19].

Отмеченным выше законом регулируются отношения по противодействию коррупции, который направлен на реализацию антикоррупционной политики в стране. Можно также полагать, что установленные указанным НПА четкие нормы, в должной степени регулируют организацию процессов противодействия коррупции в РК [19].

Целесообразно также отметить, что Конституция РК, претерпев новации в марте 2017 г., определила на перспективу стратегические направления развития. Обладая высоким правовым потенциалом, реализация задач государства осуществляется через органы госуправления, напрямую коррелирующих с вопросами госслужбы [1].

Важно также признать, что 23 нояб. 2015 г. был принят Закон «О госслужбе РК» [21] в котором, как следствие были реализованы положения, определенные в Стратегии «Казахстан-2050».

Немногим позднее, указом Президента РК 29 дек. 2015 г. был утвержден Этический кодекс госслужащих РК [145] корреспондирующий  Конституции  РК [1], законам "О госслужбе РК" (2015 г.) [21], "[О противодействии коррупции](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z0)" [19], поскольку «Несение госслужбы является выражением особого доверия со стороны общества и государства и предъявляет высокие требования к госслужащим [145].

Нам импонирует мнение А.З. Турисбек [135, с. 24], которая отмечает, что - «Совершенствование госслужбы и повышение ее эффективности актуализируют правовое обеспечение проводимых конституционных реформ, которые обусловили новации в контексте развития высших и местных органов власти [135, с. 26].

Наше исследование показало, что особенностями современного законодательства РК о госслужбе явились: разделение должностей на:

- политические и административные;

- оформлены функции и полномочия Агентства РК по делам госслужбы;

- конкурсный отбор при поступлении на госслужбе;

- носит антикоррупционный характер;

- утверждены квалификационные требования к категориям должностей госслужбы;

- сформирован кадровый резерв госслужбы;

- внедрен Реестр должностей госслужбы с системой оплаты труда.

Отметим, что в целях модернизации госуправления Президент РК подписал  [9](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=34504837) сент. 2020 г. Указ «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы госуправления РК». В анализируемом указе, постановляется образовать:

1) **Агентство по стратегическому планированию и реформам РК** с передачей ему функций МНЭ РК по: разработке и осуществлению реформ, проектов НПА; координации деятельности госорганов при подготовке документов системы планирования; координации оценки эффективности деятельности ЦОВ и местных органов;

2) **Агентство по защите и развитию конкуренции** РК с передачей ему функций МНЭ РК в сфере защиты конкуренции и ограничения монополистической деятельности, контроля деятельности. В указанной связи, Правительству РК было необходимо обеспечить: 1) по согласованию с Администрацией Президента РК перераспределение штатной численности госорганов; 2) передачу Комитета по статистике МНЭ РК в ведение Агентства по стратегическому планированию и реформам РК с последующим преобразованием его в Бюро нацстатистики.

Так, 10 дек. 2020 г. Сенат Парламента РК принял поправки в КЗ РК «О Правительстве РК», которыми упразднен институт ответсекретарей, в министерствах. Спикер Сената М. Ашимбаев отметил, что – «упразднение оптимизирует работу и повысит ответственность министров» [153].

Также указом от 14 сент. 2020 г. был создан Высший президентский совет по реформам для осуществление стратегического планирования устойчивого развития РК.

По итогам анализа необходимо вывести ряд выводов в данном подразделе исследования:

- Конституция РК, претерпев новации в марте 2017 г., определила на перспективу стратегические направления развития. Обладая высоким правовым потенциалом, реализация задач государства осуществляется через органы госуправления, напрямую коррелирующих с вопросами госслужбы.

- Рассмотренотекущее состояние конституционно-правовых гарантий обеспечения госслужбы в РК.

- Целесообразно признать, что в Казахстане созданы необходимые законодательные и правовые основы подбора, конкурсной оценки, отбора, прохождения госслужбы и других сопутствующих аспектов при реализации госслужбы.

- В профильном массиве НПА установлены нормы, регулирующие вопросы, касающиеся обязанностей, квалификационных требований, компетенции, должностных полномочий, карьерного планирования и роста, служебной этики, что должным образом отвечает условиям текущей социальной реальности в РК.

- В процессе совершенствования правовых основ борьбы с коррупцией, важнейшим условием эффективности органов госуправления и госслужбы является противостояние, искоренение коррупции. В 2015 г. был принят Закон РК «О противодействии коррупции». Установленные в НПА четкие нормы, в должной степени регулируют организацию процессов противодействия коррупции в РК, что заметно повышает уровень и степень доверия народа к органам власти в РК.

**2.2. Имплементация конституционно-правовых основ госслужбы в РК: текущее состояние**

Предпринятый нами анализ актуализировал вопрос о текущем состоянии дел в контексте их имплементации в массив отечественных НПА.

Важна детализация указанного аспекта. Итак, еще раз отметим, что казахстанская модель госслужбы реализуется через профессиональную службу в ЦОВ и на местном уровне власти. Указанный аспект коррелирует с проблемами эффективности госслужбы, качества предоставления ею услуг, что требует огромных усилий.

Так, опыт РК, где госуправление и госслужба являются опорными, базовыми основами демократического развития.

Конечно, не оспаривается, что перед органами власти и госуправления сфокусирована задача упрочения госслужбы на базе конструкций, конституированных в Основном законе РК.

Опыт развитых государств, которые восприняты в РК стали отправным толчком для развития госслужбы на основе стабильности политической системы, обеспечения безопасности, оптимально сформированного госуправления, единства и целостности в стране, обеспечивающих суверенитет РК.

Опыт текущих 30 лет убеждает в том, что в РК произошли кардинальные трансформации в политико-правовой и социально-экономической сфере на основе реформ, затронувших все важнейшие аспекты жизнедеятельности государства и казахстанского социума. В качестве констатации также следует отметить создание и функционирование новой системы госслужбы.

Безусловно, требует изменений и подходы для реализации госслужбы, которые высвечивают как проблемные моменты, так и должный и качественный рост в анализируемой нами сфере. В условиях социальной реальности повысились требования, предъявляемые к госслужащим.

В контексте анализа также признается, что госслужба несет в себе заряд для осуществления кардинальных реформ, оптимизации функций госорганов; организации такой модели управленческой деятельности, которая обеспечивает права и свободы, зафиксированные в Конституции РК.

Имеющаяся база НПА создала основы для реализации механизмов госслужбы на основе имплементации ведущих принципов и основ. Нам необходимо сложившуюся практику демократических государств адаптировать к казахстанским реалиям. К примеру, в теории и практике принято деление на виды: гражданскую и милитаризованную.

Так, А.З. Турусбек полагает, что – «Гражданская служба может быть общей (осуществление функций без отраслевой специфики) и специальной (реализация полномочий, определяющих специфику деятельности). В свою очередь, указанный автор также отмечает, что милитаризованная служба может осуществляться в ОВД, таможенных, налоговых органах, финполиции, военной службе»[135, с. 41].

В другом ключе указанный аспект рассматривает А.А. Бейсембаев, который указывает, что к числу особенностей законодательной базы госслужбы необходимо отнести ее антикоррупционный характер. Так, законом РК «О борьбе с коррупцией», определяются принципы противодействия, виды коррупционных правонарушений, условия наступления ответственности [101, с. 119].

Отметим, что в ст. 33 Основного закона РК конституируется норма, что «Граждане РК имеют равное право на доступ к госслужбе» [1]. При всей очевидности указанного аспекта, здесь важно рассмотреть ряд аспектов.

Так, в нынешних условиях важно обратить внимание, что идеи реформирования госслужбы и ГКП были определены в Стратегии «Казахстан -2050» [44]. Были установлены повышенные требования к уровню госслужащих, их квалификации и подбору.

Для реализации данных целевых задач была утверждена Концепция новой модели госслужбы РК, которой предусматриваются приоритеты развития страны и гарантии граждан на доступ к госслужбе.

Как ранее нами отмечалось, в Законе от 23 июля 1999 г. «О госслужбе РК» [21] были своевременно установлены нормы и обозначена инновационная модель госслужбы. Более того, особый акцент делался на кадровое, информационное и правовое обеспечение госуправления.

На текущий момент в Казахстане сформирован такой тип управления, который отвечает их групповой градации на:

- состав руководства органа;

- деятельность в структурных подразделениях органа;

- вспомогательный состав.

Госслужащие РК делятся на группы:

- политический управленческий корпус «А»;

- исполнительный корпус «Б»

- работники по техническому обслуживанию.

В продолжение анализа, говоря о несении госслужбы, важно зафиксировать еще одно концептуальное понимание. Это выражение доверия со стороны общества к классу госслужащих, что обусловливает высокие требования к их морально-этическому облику, которые были установлены в Этическом кодексе госслужащих РК напрямую корреспондирующих нормам Конституции РК [1], законам «О государственной службе РК» [21] и «О противодействии коррупции» [19].

Представленный анализ требует детализации. Итак, для чего необходим Этический кодекс госслужащих? Полагаем, что ответом может служить установление стандартов поведения в служебных отношениях и по смежному кругу вопросов [145].

В качестве правовых средств выражения является комплекс НПА, принятых в РК. Рассмотрим Постановление Правительства РК от 2 окт. 2020 г. «Об утверждении Правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих», постановившим:

1. Утвердить Правила подготовки и повышения квалификации госслужащих, требования к организациям образования, осуществляющим повышение квалификации госслужащих.». Это позволило в соответствии с п. 4 ст. 34 Закона РК от 23 нояб. 2015 г. «О госслужбе РК» [21] определить порядок подготовки по программам послевузовского образования.

2. Подготовка госслужащих на основе госзаказа в Академии госуправления при Президенте РК и Академии правосудия при ВС РК. Такой концептуальный подход позволил в определенной степени восполнить образовавшийся пробел в кадровом резерве госслужбы.

Вместе с тем, в Казахстане по мнению ряда экспертов, медленно осуществляются процессы реформирования системы госуправления и госслужбы. В массиве НПА недостаточно норм, способствующих эффективной реализации системы госуправления.

Можно полагать, что конституционно-правовое регулирование отношений, связанных с госслужбой в определённой степени эффективна. Вместе с тем, существует ряд проблем, требующих безотлагательного решения.

Один из казахстанских авторов, А.А. Бейсембаев обоснованно признает, что «действующая система госслужбы достаточно эффективна, но существует ряд проблем. Это слабая связь теории и практики, когда указанные нормы не всегда исполняются» [101, с. 121]. С мнением А.А. Бейсембаева солидарны многие современные отечественные ученые, среди которых Э.Э. Дуйсенов [104, с. 37], Л.Т. Жанузакова [106, с. 13], Д.Музапар, Э.Н. Ракимбаев [108, с. 110], Х. Такуова, Е. Иманбек [80, с. 65], З.К. Турисбекова [89, с. 52], В.Н. Уваров, Н.В. Уварова-Патенко [90, с. 82] и др.

Анализ результатов исследований указанных авторов позволяет нам заключить, что наиболее полно, на наш взгляд, проблемы конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с госслужбой, отразил в А.А. Бейсембаев, которые, как выше мы отметили, существуют и в современных условиях развития системы госслужбы.

Далее мы представим более детально проблемы, указанные им в авторском исследовании [101, с. 73].

Так, к числу проблем конституционно-правового регулирования госслужбы указанный автор относит аспекты, которые необходимы для уяснения сути происходящих служебных и управленческих процессов:

– «Недостаточно высокий уровень обеспечения правовой защиты госслужащих, особенно в части увольнений закономерно обусловливает негативный фактор текучести кадров;

- Снижение социального статуса госслужащих при выходе на пенсию;

- Снижение общесоциального статуса из-за фактов коррупции.

- Кодекс чести госслужащих носит формальный характер, поскольку воспринимается как компиляция из Законов РК «О государственной службе» и «О борьбе с коррупцией», а не как самостоятельный НПА, где нормы ответственности прописаны обтекаемо. Так, к примеру, коллектив госоргана может за неэтичное поведение вынести лишь общественное порицание.

- Помимо отмеченного, это результаты социсследований, где 72,4% опрошенных высоко оценили уровень соблюдения Законов РК «О госслужбе» и «О борьбе с коррупцией» (64,1%) [101, с. 73].

- Отсутствие транспарентности конкурсных процедур и субъективизм при принятии на должность.

Указанный выше автор, к числу проблем также относит вопросы функциональных обязанностей и ответственности политических и административных госслужащих. Так, институт ответсекретаря в 2007 г. определялся как политическая должность. Фактически он выполнял функции административного госслужащего. При этом основная задача устойчивости кадровой политики госоргана, (текучесть) кадров остается высокой.

Стоит признать еще одну констатацию. Так, в процессе конкурсных процедур имеет место субъективизм в отношении кандидатов и напрямую увязывается с имиджем госслужбы в целом.

Еще один автор Байменов А., отмечает, что оценка сотрудников должна соизмеряться с мониторингом их деятельности, чтобы опираться на принципы меритократии, которые выявляют наиболее талантливых в системе управленческих отношений в РК [61, с. 73].

Отвечает постановке вопроса еще один аспект. Так, позиция Алпысова С.М., Акылбай С.Б. относительно оценок, которые позволяют разрабатывать планы работы и повышения профуровня сотрудников» [59, с. 118]. Действительно, здоровая конкуренция позволяет сохранять кадры, которые наиболее ответственно подходят к выполнению своего функционала, а значит, заинтересованы в своем продвижении по карьерной лестнице.

К сожалению, в текущих условиях в РК признается одной из острых проблема снижения профессионализма кадрового состава госслужбы. Это обусловлено слабым уровнем самого механизма отбора, который не ориентирован на отбор с высокой квалификацией.

Нугманова Э.А. в этой связи полагает, что в регионах подходят к данному аспекту недостаточно оптимально. Так, госслужащим должно предоставляться арендное жилье, медобслуживание, повышать свою квалификацию и пр. По мнению автора, эти меры должны создать благоприятную среду для профдеятельности госслужащего [112, с. 33- 34].

Действительно, в текущих условиях, речь должна идти о высоком престиже госслужбы и целом комплексе стимулирующих факторов.

Указанный автор также считает, что к эффективным методам можно отнести:

- денежные премии;

- служебное жилье и предоставление бесплатного медобслуживания.

Констатируется, что отсутствие мотивации приводит к оттоку высоко квалифицированных кадров из сферы управления» [112, с. 37].

Отвечает нашему опредмеченному анализу и позиция, выраженная Президентом РК, который отметил, что «…перевод госорганов на онлайн режим показал, что госаппарат можно и нужно сокращать на 10 %, а в последующем еще на 15 %.

Не оспаривается, что низкооплачиваемая госслужба обходится обществу слишком дорого. Это ведет к ….. коррупции». Президент РК также отметил, что «Госслужба не должна превращаться в закрытую касту» [157].

В свете отмеченного выше, вопрос утечки специалистов из Казахстана взволновал Мажлисменов Парламента РК. Ситуация с утечкой специалистов из Казахстана за 2020 г. обеспокоила депутатов Мажилиса. В связи с этим с  депутатским запросом к заместителю Премьер-Министра Ералы Тугжанову обратился мажилисмен Александр Милютин. Он отмечает, что «Если годом ранее доля высококвалифицированных специалистов по данным статистики составляла - 50,6%, то в 2020 г. он составил - 54,3%. При этом РК покинуло втрое больше медиков, в 4 раза педагогов, в 5 раз техспециалистов чем в предшествующем 2019 г.

Также был затронут вопрос критического оттока молодежи. А. Милютин в ходе пленарного заседания Мажилиса отмечает, что молодежь по данным Бюро официальной статистики составляет порядка 60%. В РК учебные планы заочных программ с начала 2019 г. остановлены, в то время, как в РФ эти аспекты успешно реализуются [149].

Озвучивая причины оттока казахстанцев, депутат А. Милютин отметил, что  «в РФ выпускникам легче найти работу. В числе причин также отмечено:

1. сложности трудоустройства для выпускников  программы “Болашак”;
2. вузовская система оторвана от  выработки практических навыков;
3. недоступность ипотеки, детсадов.

В этой связи депутаты Народной партии Казахстана просят сообщить о мерах, принимаемых Правительством РК, о повышении качества и эффективности вузовского образования, трудоустройству молодежи [149].

Таким образом, предпринятый нами анализ позволил сформулировать ряд выводов в данном параграфе исследования:

- Госслужба несет в себе заряд для осуществления кардинальных реформ, оптимизации функций госорганов; организации такой модели управленческой деятельности, которая обеспечивает права и свободы, зафиксированные в Конституции РК.

- Реформы в РК обусловили внесение новаций ряда положений для дальнейшего формирования традиционной модели госслужбы.

- В РК пошли по пути учета национальной специфики, отвечающей целям выстраивания дееспособного, «сильного» государства».

- В процессе исследования также проанализировано текущее состояние имплементации конституционно-правовых основ госслужбы в РК.

- Конституционно-правовое регулирование отношений, связанных с госслужбой достаточно эффективно.

- Нормы по реализации механизма госслужбы, зафиксированные законодательно, на практике, к сожалению, не всегда выдерживаются.

- Необходимо, чтобы здоровая конкуренция способствовала сохранению и селекции кадров, ответственно подходящих к выполнению функционала, а значит, заинтересованы в своем продвижении по карьерной лестнице. Однако в текущих условиях в РК признается одним из острых вопросов - проблема снижения профессионализма кадрового состава госслужбы.

- В ряду проблем также обнаруживается недостаточно высокий уровень обеспечения правовой защиты госслужащих, особенно в части увольнений, что закономерно обусловливает негативный фактор текучести кадров.

- В РК актуализируется потребность в системной и комплексной разработке новых концептуальных подходов по модернизации госслужбы.

- Также к числу проблем целесообразно отнести сам процесс конкурсных процедур, где имеет место субъективизм в отношении кандидатов и напрямую увязывается с имиджем госслужбы в целом.

**2.3 Проблемы реализации конституционно-правовых основ государственной службы в РК**

Особо отметим, что самая главная проблема из всех нами обозначенных, в системе органов госуправления и госслужбы в современных условиях, нашедшие подтверждение в отчетах Агентства РК по противодействию коррупции - это наличие высокого уровня коррупции в Казахстане, множественных фактов злоупотреблений со стороны госслужащих. Данную проблему мы намерены рассмотрим более детально.

Проблематика правового регулирования борьбы с коррупцией в РК актуализируется в связи:

- с бурным развитием данного негатива;

- с принятием новых законодательных и др. НПА различного уровня и характера.

Безусловно, Казахстан намерен в ближайшей перспективе войти в 30-ку передовых стран мира. Однако это невозможно осуществить при наличии в стране высокого уровня коррупции и коррупционных схем.

Вместе с тем, в Казахстане постоянно совершенствуется законодательство, принимаются различные НПА, которые направлены на усиление антикоррупционной деятельности в стране, в целях заметного снижения его уровня. Однако сегодня уровень коррупции все еще высокий, в стране регулярно возбуждаются уголовные дела по преступным действиям госслужащих.

Так, к примеру, Антикоррупционная служба Казахстана сообщила, что главу отдела строительства задержали, в связи с тем, что он при пособничестве еще одного человека в период с октября 2020 г. по 11 октября 2021 г. получил от директора одного из ТОО взятку в особо крупном размере. Речь идет о сумме в 134 млн. тенге из ранее оговоренных 170 млн. тг.

Отмечается, что чиновник и его пособник задержаны, начато расследование. Это вознаграждение полагалось за оказание содействия в заключении договора госзакупок по конкурсу с применением специального подряда в период пандемии, а также беспрепятственное подписание актов выполненных работ (АВР) по строительству двух 9 –этажных жилых домов в г. Уральск на сумму 2.2 млрд. тг. по госпрограмме «Нурлы Жер» [75, с. 34].

Способствует, на наш взгляд, изменению ситуации в лучшую сторону и то, что в УК РК и новом кодифицированном АПППК РК четко прописаны механизмы противодействия коррупции, наряду с уже действующими с 2015 г. нормами НПА о «О госслужбе РК» [21] и «О противодействии коррупции» [19].

Весомый вклад в развитие политико-правовых и конституционно-правовых основ госслужбы в РК вносится через реализацию твердой политической воли высшего руководства страны. Такая концептуальная позиция позволяет формировать новые подходы в контексте искоренения коррупции в госуправлении.

Так, в Послании от 1 сент. 2020 г. Президент РК указывает на «**с**истемную борьбу с коррупцией»**,** напрямую коррелирующей с возобновлением антикоррупционной экспертизы НПА в органах власти.

В данной связи можно полагать, что приоретизация в части усиления мер ответственности и для самих антикоррупционных органов даст положительный эффект в перспективе. [158].

После принятия Антикоррупционная стратегия РК на 2015-2025 гг. [31]. была принята Антикоррупционная стратегия РК 2022 - 2026 гг. [32] целью которых является противодействие коррупции в системе госслужбы, поскольку этот вид правонарушения деморализует все его слои и группы, снижает уровень доверия граждан к институту государства и всей его системе управления [32, с.4].

Так, госслужащие, согласно п. 13) ст. 10 Закона РК «О противодействии коррупции» обязаны доводить до сведения руководства госоргана, или правоохранительных органов о случаях коррупции [19].

В РК ведется системная работа в части трансформации общественного сознания, в правосознании госслужащих. Так, по мнению ведущего казахстанского исследователя Алауханова Е.О., сформировано представление о том, что лицо, заведомо знавшее о случаях коррупции и не сообщившее о них, должно быть привлечено к ответственности [58, с.115].

Между тем, к сожалению, такие факты крайне редки. Это обусловлено и тем, что недостаточно весомо и концептуально продуманы меры ответственности для лиц, которые помимо наличия факта коррупции должны еще дать обоснование таким подозрениям в контексте конституционного действия «презумпции невиновности» и несения бремени доказывания.   
 Так, в п. 2 и 3 ст. 24 анализируемого нами Закона, предусмотрено, что руководство госоргана, уполномоченный орган обязаны принять меры по коррупционному правонарушению, а лицо, сообщившее о факте, должно находиться под защитой государства и поощряться в порядке, установленном Правительством РК [19].

На основе рассмотрения законодательных актов, научных источников, эмпирических данных и иных материалов мы намерены осуществить анализ современных проблем антикоррупционной деятельности в РК. А именно выявить тенденции антикоррупционной деятельности, провести сравнительно-правовой анализ, представить способы решения.

Ведь такой антисоциальный феномен, как коррупция должен искореняться всеми возможными и доступными средствами и действующими механизмами, чтобы наглядно продемонстрировать ответную реакцию казахстанского общества на все его проявления.

Как было выше отмечено, в целях исследования проблем коррупции нами изучены и проанализированы научные источники и законодательство Казахстана, а также зарубежных стран.

Так, при проведении анализа правовых и этических аспектов коррупции были применены методы: анализа и синтеза, индукции и дедукции, сравнительно-аналитический, научного обобщения, логической, формально-юридической, специально-юридической методы исследования, которые позволили нам сопоставить отечественную и зарубежную методологию работы по проблемам борьбы с коррупцией.

Проблема борьбы с коррупцией, как это известно из самых различных научных и документальных источников, тянется с глубокой древности, и упоминания о ней встречаются в различных трактатах о госуправлении еще с древнейших времен в Китае, Египте, Древней Греции и Римской империи.

Конечно, не оспаривается, что коррупция свойственна всем государствам без исключения [58, с. 160]. Само же понимание коррупции требует дальнейших научно-практических обоснований, и как следствие, поиск путей ее недопущения.

Для РК существенным можно признать наличие твердой политической воли. Для дальнейшей институционализации созданы условия ее нормативного закрепления и научного осмысления, что уже говорит в пользу того, что данный антисоциальный феномен будет критически проанализирован. Однако, тенденцию развития мы прослеживаем и в высших эшелонах власти, о чем свидетельствуют публикации в СМИ, интернет-ресурсах.

В контексте рассматриваемой темы, предлагаем вниманию существующие терминологические подходы к дефиниции «коррупция». Так, само понятие «коррупции» актуализирует дальнейший процесс совершенствования дефинитивного определения что усложняет его универсализацию.

Как известно, еще в 1996 г. ООН была принята «Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях», также разработана Глобальная Программа борьбы с коррупцией в рамках ООН.

Безусловно, указанные конвенциональные документы МП стали отправной точкой отсчета для ее признания в качестве глобального вызова для всего цивилизованного, демократического сообщества.

В ответ на эти угрозы были созданы различного рода международные антикоррупционные Комитеты, НПО, целью которых является всесторонний анализ и разработка модельных НПА и госпрограмм борьбы с коррупцией.

Актуализация данной тематики усложняется еще и тем, что, несмотря на наличие множества монографий и специальной литературы, в Казахстане достаточно остро стоит вопрос методологического обеспечения принимаемых концепций.

Конечно, создание благоприятных условий и взращивание индифферентного отношения к коррупции корреспондируют неэффективности всей системы госуправления, недостаточному обеспечению правовых позиций непримиримости к этому явлению, а также с нормами морали.

Отметим, что пагубное влияние коррупции на процессы политического, социально-экономического развития, формирование устоев ее непринятия, существенно актуализируют вопросы дальнейшей оптимизации и научного освещения антикоррупционной политики, для того, чтобы стать примером нетерпимости и средством объединения госорганов и всего общества в этом противостоянии.

К примеру, Н. Макиавелли утверждал, что коррупция - общее заболевание государства, способного разрушить гражданскую добродетель. В свою очередь, Ш. Монтескье полагал, что - это дисфункциональный процесс, итогом которого станет политический порядок…. Указанный автор писал в свое время: «Известно что всякий человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею…. [55, с. 211].

А вот по мысли Гоббса, коррупция – «есть корень из которого вытекает презрение ко всем законам»[55, с. 219].

Кроме простой констатации данных явлений необходим взвешенный и скрупулезный анализ, который, на наш взгляд, может в определенной степени скорректировать вектор функций управления, иначе говоря, выведения ее в отдельный вид управленческой деятельности.

Бесспорно, коррупция – это сложное социальное явление. Имея тенденцию перманентного существования и эволюционирования, этот феномен все же можно изучить комплексно и, в целом, дать общее видение ее искоренения, даже с учетом различных специфических черт и модификаций в разных государствах мира.

Такое понимание, несмотря на определенную утопичность, может дать ответ не только юридико-правового, институционального, нравственного, но и философско-экзистенциального порядка.

К примеру, Т.Я. Хабриева полагает, что коррупция – сложное, многоаспектное, системное социальное явление, в своем содержании имеющее экономическую, юридическую, управленческую, политическую и этическую составляющие…. Она, по сути, затрагивает интересы всех социальных групп и поражает экономику, политику, культуру……»[163, с. 30].

С указанным утверждение можно полностью согласиться. Вместе с тем, помимо осознания проблемы, также важно найти «работающие» рычаги, которые бы минимизировали, если не говорить более масштабно, искоренили этот антисоциальный феномен в текущих реалиях.

Коррупция, в определенной степени, и это стоит признать, ограничивает действие экономических и социальных законов и норм, заметно снижает престиж государства во взаимоотношениях с иностранным капиталом, служит тормозом для привлечения большего количества прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Зачастую, социально-ориентированный МСБ вытесняется с рынка, формирует условия для его неконкурентоспособности и нерентабельности ведения бизнеса.

В этом ряду возникают и другие сопутствующие факторы, как сложность в получении кредитов на развитие бизнеса, высокие процентные ставки банков, которые в совокупности и ведут к отказу в достижении целей малого и среднего предпринимательства.

Конечно, экспертами признается, что коррупция имеет свойства приспособления к новым условиям. Они, в нашем понимании, при наличии имеющихся недостатков общественного, социального и правового контроля государства существенно детерминируются, что может породить неверие в силу самих институтов государства, призванных с ней бороться.

Итак, задаваясь нериторическим вопросом: как искоренить коррупцию, весьма сложно дать очевидный ответ. В нашем восприятии через призму науки конституционно-правовой науки, указанная полемика будет продолжаться и трансформироваться.

Возможно, решением данного спектра проблем станет новый феномен «ИИ» (искусственного интеллекта), который сможет предугадывать все алгоритмы индивида, группы индивидов, пытающихся скрыть истинные мотивы и побуждения в поиске наживы и несовершенства нормативной базы.

Следовательно, делая промежуточные выводы, можно признать, что коррупция – это финансовый капитал, который выходит из «теневой» сферы в активную сферу влияния практически не только в государстве, она имеет предпосылки для транснационального влияния, допустим в нефтедобывающей отрасли, сфере естественных монополий и т.д.

По оценкам российского автора Шестакова Д.А. статистика о коррупционных преступлениях свидетельствует о контроле экономики со стороны организованных международных преступных групп, изымающих порядка 10-20 % оборота, которому подвержены 40% предпринимателей и 66 % всех коммерческих структур [92, с. 12].

Так, целесообразно отметить, что коррупция [corruption] в буквальном смысле транслируется как подкуп общественных и политических деятелей, должностных лиц. Помимо прочего, это - «подкуп деньгами или иными материальными благами» [125, с. 369].

В словаре русского языка под коррупцией понимается - подкуп взятками, продажность должностных лиц [146, с. 292].

Можно признать, что коррупция – это финансовый капитал, который выходит из «теневой» сферы в активную сферу влияния практически не только в государстве, она имеет предпосылки для транснационального влияния, допустим в нефтедобывающей отрасли, сфере естественных монополий, что также является одной из особенностей казахстанских реалий и т.д.

Так, только данные российской статистики о коррупционных преступлениях и контроле экономики со стороны организованных международных преступных групп, изымается в пользу частных лиц и преступных синдикатов 20 % оборота [92, с. 13].

А вот, к примеру, в юридическом словаре коррупция [corruption] означает – сращение госструктур и преступного мира в сфере экономики [93, с. 106].

В Толковом словаре русского языка авторы Ожегов С.И., Швецова Н.Ю., отмечают, что это - использование должностным лицом прав, связанных с его должностью подкуп должностных лиц. Также отмечается, что «Коррумпированный» - проникнутый коррупцией [78, с. 313].

Для анализа также целесообразно привести определение, данное в документе ООН о международной борьбе с коррупцией, где последняя определяется как «злоупотребление госвластью для получения выгоды в личных целях»[164].

Рабочее определение, предлагаемое междисциплинарной группой - это взяточничество или другое поведение лиц, которым поручено выполнение обязанностей в госоргане, ведущее к нарушению обязанностей, возложенных на них, которое имеет целью - получение незаконных выгод.

Важное концептуально-доктринальное значение в формировании антикоррупционной политики принадлежит таким программным документам, как «Концепция развития госуправления в РК до 2030 г.» [165], определяющего в контексте усиления противодействия коррупции принятия важных законодательных мер, а именно:

- установление ответственности руководителей за коррупционные проявления среди подчиненных;

- восстановление антикоррупционной экспертизы проектов НПА;

- введение дифференцированной системы поощрения граждан за сообщения о фактах коррупции.

В Законе РК «О противодействии коррупции» также дано дефинитивное определение [19]. В развитие тезауруса анализируемого нами НПА представлены также дефиниции: «антикоррупционная политика»; «антикоррупционные ограничения» [19].

Казахстанский законодатель правомерно выделяет основные цели борьбы с коррупцией к числу которых относит:

- защиту прав и свобод граждан;

- обеспечение нацбезопасности;

- повышение эффективности работы госорганов и  
госслужащих;

- укрепление доверия населения к государству и др. [19].

Таким образом, мы представили различные трактовки понятия «коррупция», которые дают определенные представления об этом социальном зле. К этому можно добавить, что «коррупция» включает в себя и такие категории, как:

- взятка,

- злоупотребление служебным положением,

- подкуп,

- сращивание госаппарата с криминальным миром,

- проталкивание «нужных» людей,

- проталкивание нужных решений (своего рода лоббирование интересов) и др.

В целях анализа генезиса коррупции в Казахстане, далее мы рассмотрим данные о коррупционных преступлениях в целях сравнения с результатами противодействия коррупции в современных условиях развития страны.

Так, к примеру, согласно исследований Регионального центра в Братиславе и Центром изучения общественного мнения (ЦИОМ) в РК - 86 % стали самыми коррумпированными такие секторы ОВД в Госавтоинспекции –86 %; в Таможенных органах - 87 %; Налоговой службе – 82 %; вузы (университеты) - 82 %. и т.д. [70, с. 146].

Важно отметить, что скрупулезный анализ указанного пагубного и негативного явления позволил дифференцировать формы коррупции.

Так, к сожалению, отмечается, что «самыми распространенными формами коррупции являются:

- взяточничество - 65 %,

- семейственность, родственные связи, землячество – 52 %,

- подкуп госслужащих – 35 %,

- махинации с госимуществом – 33 %,

- вымогательство – 30 % [70, 150].

В ходе исследования респонденты выделили основные причины коррупции, которые кроются в сфере:

- экономики,

- нормативно-правовые,

- социально-нравственные.

По итогам анализа исследования также отмечается:

- низкая зарплата - 59 %;

- кризис – 49 %;

- коллизионность НПА – 33 %;

- общая слабость органов власти – 31 %;

- коррумпированность – 30 %;

- попустительство властей по отношению к коррупции – 26 % [70, с. 156].

Также итоги проведенного анализа позволили сделать вывод, что – «экономические реформы в РК, по сути, характеризуются неразвитостью законодательства, низким качеством НПА. Наряду с отмеченным выше, констатируется размытость нормативно-правовой базы» [70, с. 163].

В контексте анализа целесообразно обращение к базе НПА по противодействию коррупции. Так, в последние десятилетие (в период с 2015 гг.) в РК принимаются действенные шаги борьбы с коррупцией.

Еще в 2015 г. был принят Закон «О противодействии коррупции» [19], нацеленный на ее противодействие и реализацию антикоррупционной политики в РК.

В другом законе «О государственной службе РК» от 23 нояб. 2015 г. в гл. 7,8 установлены нормы служебной дисциплины, служебной этики госслужащих [21]. Следовательно, можно признать, что указанные НПА находятся в неразрывной связи, поскольку всесторонне охватывают нормы, регулирующие стандарты поведения [196].

В развитие противодействия коррупции Указом Президента РКот 26 дек. 2014 г. была утверждена Антикоррупционная стратегия РК на 2015 -2025 гг, которым предлагался комплекс мер по предупреждению коррупции в госорганах; оценка реализации стратегии и др. [31].

На текущий момент в РК принята новая Антикоррупционная стратегия РК на период до 2022-2026 гг. [32], которой предусмотрен аналогичный блок вопросов, и которая стала новым политико-определяющим документом в рассматриваемой нами сфере.

Таким образом, политическим руководством был предпринят целый ряд мер, направленных на противодействие коррупции в органах госвласти, госуправления и МСУ. Следует отметить, что в РК функционирует специальный орган, призванный осуществлять системную борьбу с коррупцией – это Агентство РК по противодействию коррупции, а также Агентство РК по делам госслужбы.

Так, к примеру, экс-председатель Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции А. Шпекбаев утвердил 17 янв. 2020 г. Дорожную карту развития Антикоррупционной службы на предстоящий трехлетний период. Стоит отметить, что будут открыты спеццентры по борьбе с коррупцией, принят целый ряд мер по приоритетным направлениям. Ожидается полная перезагрузка кадровой работы в Нацбюро по противодействию коррупции [68, с. 6-9].

Вместе с тем, на текущий момент не удалось заметно снизить уровень коррупции среди руководителей республиканских органов госуправления. Полагаем, что масштабную борьбу с коррупцией, очищение госаппарата от скомпрометировавших госслужащих необходимо продолжить инновационными методами, с учетом опыта зарубежных стран.

Так, к примеру, руководитель Департамента стратегии и оперативного управления Агентства по противодействию коррупции Н. Жаксимбетов 22 апр. 2020 г. сообщил, - «…. С учетом находящихся в производстве уголовных дел в отставку подадут 11 политических руководителей (после вступления в силу обвинительных приговоров). На 9 % увеличилось число лиц, привлеченных за коррупцию [147].

Примерно ¼ из них - первые руководители госорганов и квазигосорганизаций. В целом привлечено к уголовной ответственности 417 лиц, из них 11 руководителей республиканского, 37 областного и 35 городского уровней».

Так, к примеру, в Жамбыльской обл. чиновник хотел купить место акима района. За эту должность госслужащий был готов отдать 50 тыс. долл. Экс-замдиректора РГКП «Наццентр тестирования» МОН РК осужден на 7 лет приговором суда. Д.С. Жаксыбеков подозревался в получении взятки в виде автомобиля Toyota Camry стоимостью 8,8 млн. тг. от директора ТОО «ProBusineSS.kz» С.А. Панкеева за лоббирование интересов при оказании услуг при проведении ЕНТ в регионах.

Приведем еще несколько примеров успешного противостояния коррупции на конкретных примерах. Так, бывшие вице-министры энергетики Гани Садибеков и Бакытжан Джаксалиев предстанут перед судом, о чем заявил экс-глава Агентства по противодействию коррупции А. Шпекбаев [150].

Таким образом, коррупции подвержены госслужащие, не только низшего звена управления, но и ЦОВ, от местных акимов до министров и вице-премьер-министров.

Именно от компетентной и добросовестной деятельности госслужащих, особенно высших органов госуправления зависит эффективность проходящих реформ в РК.

В контексте анализа также можно привести еще дополнительные данные. Так, Казахстан в 2019 г. занял 69-е место, из 71 государства, заявили в Глобальной международной БД Number, опубликовав рейтинг качества жизни в разных странах, где изучены показатели безопасности, уровень здравоохранения, стоимость жизни, цену на недвижимость и т.д.

Естественно, эти показатели зависят от реализации государственных функций, госуслуг, которые оказывают госслужащие Казахстана на всех уровнях управления. Именно от их профессиональной и эффективной деятельности госслужбы зависят результаты их деятельности, соответственно благополучие граждан, качественное социально-экономическое развитие страны.

Кроме того, мы полагаем, что самым эффективным способом и методом борьбы с коррупцией в сфере госслужбы должны стать законодательно закреплённые нормы, в соответствии с которой коррупция будет приравнена к измене Родине, а коррупционеры к предателям.

К примеру, по словам Н. Жаксимбетова, из привлеченных за коррупцию большинство являются сотрудниками МВД (57 %), привлечено 70 лиц. В этом же списке и Мин-во экологии (задержаны 10 лиц); Мин-во С\Х, минфин – 9 лиц; а также МИИР – 8 сотрудников.

В разрезе местных исполнительных органов больше всего изобличено в в акиматах ВКО, Жамбылской, Кызылординской, Туркестанской, Костанайской и Павлодарской обл. [150]. Экс-аким Павлодарской обл. Б. Бакауов подозревается в коррупционном преступлении [150].

Антикоррупционная служба СКО начала расследование в отношении акима г. Петропавловска, который подозревается в получении взятки в сумме 50 тыс. тг., выразившиеся в оформлении разрешения на продвижение автотранспорта через карантинные блокпосты. Также в этой области задержали замначальника полиции, которого подозревают в получении взятки, за перемещение автомашин по территории района [150].

Начальник Жалпактальского отделения «Казпочта», злоупотребляя служебным положением, незаконно присвоил 37 млн. тг., получив наказание в виде 7 лет лишения свободы [75, с. 12].

Также наглядным примером может служит и то, что Экс-замдиректора Наццентра тестирования МОН РК приговорен к 7 годам за взятку [147].

Особый интерес для нас представляет Нацдоклад о противодействии коррупции за последние 4 года, подготовленный Агентством РК по противодействию коррупции. Такая диалоговая форма позволяет большинству граждан нашей страны видеть реальные действия, что весьма показательно, поскольку в последнее время, простой народ уже перестал верить в силу закона и в силу институтов государства.

Так, среди привлеченных к уголовной ответственности есть и руководители министерств, и акимы областей и т.д. В связи с ростом коррупционных случаев в РК было инициировано создание нового Спецподразделения для борьбы с коррупцией среди руководителей госорганов [75, с. 16].

Можно, к сожалению, признать, что масштабы коррупции кратно увеличиваются в силу благоприятствующих факторов с самых различных сферах. Это, как ранее нами уже отмечалось, социальные, политические, экономические, правовые условия и т.д.

Полагаем, что коррупция является как нравственной, эконмической, политической, так и правовой проблемой и в РК, так и в других государствах ЦА. Борьба с коррупцией, особенно на верхних этажах власти в будет проблематичной из-за фактического отсутствия ответственности, слабых мер наказания.

Можно также полагать, что в борьбе с коррупцией, необходимо повысить меру ответственности и наказания за  
данные преступления, поскольку именно они приносят колоссальный вред государству.

Так, к примеру, заслуживает внимания опыт борьбы с коррупцией Ю. Андропова в начале 80-х гг. ХХ в. в бытность СССР. Это беспрецедентные примеры коррупции, получивших широкую огласку и отраженные в многочисленных хрестоматиях для юридических специальностей вузов, «рыбное дело», «хлопковое дело», «дело Ю. Чурбанова», «дело Щелокова» и др.

Результаты нашего исследования показывают, что в Казахстане все еще продолжает процветать коррупция, несмотря на то, что ведется определенная борьба с этим злом, совершенствуются законодательные и другие НПА, имеются некоторые достижения.

Считаем также, что в перспективе предстоит провести большую системную, комплексную работу по модернизации законодательной базы противодействия коррупции и создания эффективной системы, новые формы и методы борьбы с ней.

Также в современных условиях необходимо принять ряд конкретных мер, направленных на:

- улучшение качества НПА,

- устранить коллизионные нормы в профильных законах;

- пересмотреть нормы об ответственности госслужащих,

- систематизировать НПА в однородные группы.

Считаем, что такой комплекс мер позволит в значительной мере усовершенствовать и оптимизировать базу НПА и правоприменительной практики, сократить объемы коррупции.

В числе неотложных мер можно признать ужесточения наказания госслужащих за коррупционные преступления. В этом же ряду и другие дополнительные меры, которые необходимо особо выделить:

- вовлечение гражданского общества в противостояние коррупции,

- усиление роли НПО, центров аналитики,

- активное вовлечение в борьбу профсоюзов, партий, движений.

Именно таким образом можно будет добиться гласности, открытости, транспарентности в процессах борьбы и нераспространения в дальнейшем коррупции.

Так, к примеру, Дуйсенов Э.Э., в контексте противодействия коррупции, развитию превентивных мер и минимизации коррупции отмечает, что – «проблема борьбы с коррупцией находится в центре внимания гражданского общества….. [104, с. 96].

По мнению указанного автора, эффективность борьбы следует определять по повышению уровня благосостояния граждан, экономическому росту государства. В процессе многолетнего исследования данной проблемы, им выдвинуто несколько причин ее бурного роста. Можно согласиться с автором, в том, что:

- В РК отказались от коммунистической идеологии в контексте выстраивания новой парадигмы. Вместе с тем, у государства должна быть идеология. Образовавшийся вакуум стал восполняться идеями быстрого и незаконного обогащения, культа денег. И как итог, взяточничество стало нормой поведения чиновников и в новых реалиях.

- Отсутствие программных документов по борьбе с коррупцией привело к их неурегулированности государством. По сути, кампании того времени не имели системности.

- Государственно-служебный и антикоррупционный блок НПА носил противоречивый характер.

- Низкая зарплата госслужащих до сих пор является «тормозом» для привлечения в эту сферу достойных кадров.

- Противостояние последствиям совершенных коррупционных правонарушений, к сожалению, не всегда коррелировало самим масштабам разросшегося спрута И как отмечает указанный автор, эти причины характерны и для современной действительности [104, с. 99].

В контексте анализа также важно рассмотреть еще один аспект. Так, Президент в Послании народу Казахстана от 1 сент. 2020 г. отметил, что - «Теперь следует провести антикорупционный анализ НПА и процессов в госорганах для выявления коррупциогенных факторов» в РК [158]. В этих целях необходимо включить в Конституцию положение о: «не распространении срока давности к лицам, совершившим тяжкие должностные и экономические преступления со дня приобретения суверенитета РК».

Данное понимание транслирует возврат народу средств. Именно так Президент РК выразил свою политическую волю. Это будет основой принципа неотвратимости наказания за преступление.

Можно полагать, что противодействию коррупции будет способствовать достойное вознаграждение за работу. Мизерная зарплата подталкивает к совершению коррупционных правонарушений. Не случайно Премьер–министр Сингапура Ли Куан Ю писал: «Если мы не будем платить людям, у которых есть интеллект и моральные качества, то как ожидать, что они долго пробудут на должности, где они зарабатываю лишь маленькую долю того, что могли бы зарабатывать в частном секторе? [160] Конечно, данная сфера является едва ли не самой актуальной при выборе своей жизненной позиции молодежью.

К примеру, пятый Премьер-министр Израиля Голда Меир предлагала способы «сделать страну Великой». А именно, - «…. приравняйте коррупцию к измене Родине, а коррупционеров - к предателям, вплоть до седьмого колена» [154].

Таким образом, по итогам проведенного нами анализа в данном параграфе исследования, нами сделаны следующие выводы:

- По итогам анализа признается, что сформирован широкий круг различных позиций к решению проблемы противодействия коррупции в РК.

- Борьба с коррупцией на уровне законодательства, ведется во многих государствах мира. Однако ее итоги и в том числе казахстанский опыт имеет широкую дифференциацию, что требует системного анализа.

- В процессе анализа признается, что эффективность борьбы с коррупцией следует определять по степени уровня благосостояния граждан, экономическому росту государства.

- Лица, занимающие госдолжности, имеют два правовых положения, – статус гражданина и статус госслужащего, которые налагает на них определенные права и обязанности.

- В процессе анализа выявлены формы коррупции: взяточничество, землячество, подкуп госслужащих, махинации с госимуществом, фальсификация тендерных конкурсов, преимущество в получении займов и кредитов для близкого круга лиц, и.т.д.

- Еще в январе 2020 г. была утверждена Дорожная карта развития Антикоррупционной службы на предстоящий период, которым подтверждается дальнейшие процессы создания институциональных основ противодействия коррупции в РК.

- Для должностных лиц в период прохождения госслужбы, наиболее значимым является институт служебной дисциплины и правовой ответственности.

- Приведены данные, которые наглядно показывают степень вовлеченности госслужащих в коррупцию с самого низового уровня, вплоть до самой верхней вертикали власти в РК.

- В РК предстоит провести большую системную, комплексную работу по модернизации законодательной базы противодействия коррупции и создания эффективной системы, новые формы и методы борьбы с ней.

- Казахстанскому законодателю, прежде всего, необходимо сформировать эффективную нормативно-правовую базу, с учетом зарубежного опыта противодействия коррупции, а также оптимизировать систему органов госуправления и МСУ на основе функционального анализа.

**ГЛАВА III. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**3.1. Концептуальные основы модернизации государственной службы в РК**

В предыдущем разделе исследования мы представили основные противоречия и конституционно-правовые проблемы регулирования госслужбы в РК.

Данные анализа можно с определенной долей уверенности можно признать в качестве отправных начал и методологическим вектором в этой сфере. Достаточное количество проблем ориентирует на их скорейшее разрешение.

Безусловно, как ранее мы отметили, основными проблемами в указанной сфере, являются:

- потребность в оптимизации правовой базы системы госслужбы и госуправления;

- подготовки компетентных кадров, конкурсного отбора, оценки, ротации госслужащих;

- системы повышения квалификации госслужащих,

- противодействия коррупции.

В данном разделе мы представим рекомендации, направленные на решение вышеуказанных конституционно-правовых проблем регулирования госслужбы в РК.

Следует особо подчеркнуть о необходимости коренного изменения подходов к вопросам оптимизации государственной службы, влияющих главным образом на развитие, в первую очередь, сельских районов, сел, поселков и городов страны.

Безусловно, развитие и рост сельских населенных пунктов и городов следует поддерживать беспроцентным кредитованием и инвестициями, за счет сокращения дублирующих органов госуправления и количества госслужащих.

По мнению еще одной казахстанской исследовательницы Кузековой А.А., органы госуправления, госслужбу и государственный бюджет РК необходимо сориентировать на основные цели – развитие экономики и решение социальных проблем, уделив в первую очередь внимание на следующие проблемы:

- создание равных условий и обеспечение права на доступ к госслужбе;

- повышение качества образования госслужащих в контексте профориентации на основе выявления способностей претендентов;

- заметно увеличить кадры квалифицированных педагогов, напрямую коррелирующая с вопросами качественных учебников;

- совершенствование правовой базы системы госслужбы и госуправления; подготовки компетентных управленческих кадров, [137, с. 15].

Данное мнение поддерживается в несколько другом ключе Кенжехановым А.С., что отбор и привлечение компетентных людей на госслужбу актуализирует дальнейший поиск и определяет новые подходы в вопросах исследования современных методов раскрытия коррупционных преступлений [136, с. 58].

В контексте анализа также важно отметить доразвитие положений о том, что:

- Конституционно-правовые гарантии в сфере госслужбы необходимо реально обеспечить каждому гражданину Казахстана, защитить их права, укрепить и обеспечить верховенство закона.

- Необходимо принять реальные меры по противодействию коррупции, законодательно закрепить нормы, в соответствии с которыми коррупция в РК, как это признано в Израиле, будет приравнена к измене Родине, а коррупционеры к предателям Родины.

- Провести заключительный этап административно-правовой реформы в Казахстане,

- Создать новую модель госуправления, госслужбы, в целях социально-экономического развития в новых реалиях;

-Сформировать базис для сбалансированного административно-территориального развития, где социально-экономическое благополучие граждан – главный приоритет госслужбы.

На наш взгляд, это подтверждают результаты исследования. Так целесообразно признать, что основными проблемами в системе госслужбы в Казахстане являются:

- оптимизация планирования и определение реальных потребностей в управленческих кадрах,

- выявление предрасположенных к управленческой деятельности, а также на другие государственные должности, по отраслям социально-экономического развития РК;

- недостаточно эффективная система подготовки современных, компетентных кадров в вузах для органов госуправления;

- оптимизация процессов конкурсного отбора, качественной оценки, подбора, назначения на государственную должность и расстановка квалифицированных и компетентных, морально и психологически устойчивых в части коррупционных нарушений кадров для госслужбы в органы госуправления;

- не достаточное обеспечение эффективного исполнения функций должностными лицами для прохождения госслужбы,

- ротации кадров;

- оптимизация процессов переподготовки и повышения квалификации госслужащих;

- оптимизация процессов обеспечения непрерывного образования госслужащих;

- низкий уровень конституционно-правовой ответственности госслужащих в РК.

В указанной связи можно полагать, что для положительного решения задач перехода на новую модель организации госслужбы следует использовать матричный тип программно-целевых структур органов госуправления, госслужбы, которые отличаются гибкостью, разнообразием и достаточно высокой результативностью.

Считаем, что в контексте анализа также важно отметить, что в результате ограничительных мер, вызванных пандемией, глобального финансово-экономического кризиса госслужащие РК столкнулись с существенными трудностями, при исполнении служебных полномочий, поиском инновационных форм и методов работы.

Мы солидарны с мнением Э.Н. Ракимбаева, который отмечает, что – «Программа оптимизации ГКП должна исходить из анализа и оценки, что актуализирует разработку Стратегии подготовки и повышения квалификации госслужащих (СППК), руководящих кадров госуправления и МСУ» [113, с. 79].

Указанный нами автор правомерно считает, что:

- СППК обеспечивающая взаимодействие и корреляцию всех элементов госслужбы,

- корреляцию институционально-правовых компонентов и компетентным руководящим корпусом госслужбы.

По мнению автора, набирающий темп процесс развития госслужбы также актуализирует решения, связанных единством целей, принципов, полномочий, стандартов и иных элементов.

СППК могут стать:

- началом структурной реформы госуправления, охватывающей госаппарат, граждан, партии, союзы предпринимателей и т.д.

- оптимизировать институт ответственности госслужащих,

- гарантировать их правовое положение, мер ответственности госслужащих;

- упорядочение работы с правовой информацией в госаппарате,

- систематизации и кодификации НПА,

- внедрения цифровизации и новых элементов ИКТ [113, с. 81].

Следовательно, научное обеспечение госслужбы в РК приобретает сущностное значение, особенно в контексте децентрализации, четкого разграничения функций и полномочий между госорганами управления и органами МСУ.

Так, Президент РК заявил, что одним из актуальных вопросов является проблема цифровизации регионов. Глава государства подчеркнул, что в каждом регионе и во всех сферах программа «Цифровой Казахстан» не выполняется, «особенно в тех отраслях, которые наиболее востребованы у бизнеса и граждан, где есть риск коррупции, цифровизация идет очень медленно. Президент РК поручил своей Администрации взять данный вопрос на контроль [158].

В данном контексте, Глава государства К.Ж. Токаев подчеркнул, что цифровизация – это не просто развитие одной отрасли или одного направления, ведь в конечном итоге она, должна привести к кардинальным изменениям в развитии экономики, промышленности и общества.

И в этом, на наш взгляд, главную роль должны исполнить госслужащие, как ЦОВ, так и местных органов управления [158].

Таким образом, в данном параграфе исследования нами сделаны следующие выводы:

- Требует дальнейшей приоретизации проблематика концептуального понимания системы госслужбы в РК.

- В процессе анализа признается, что научное обеспечение госслужбы в РК приобретает сущностное значение, особенно в контексте децентрализации, четкого разграничения функций и полномочий между госорганами управления и органами МСУ.

- В процессе анализа обнаруживается корреляция институционально-правовых компонентов и компетентность руководящего корпуса госслужбы.

- Набирающий темп процесс развития госслужбы также актуализирует решения, связанные единством целей, принципов, полномочий, стандартов и иных элементов всей системы госслужбы в РК.

- Вопросы, отнесенные к подготовке компетентных кадров, конкурсного отбора, оценки, ротации госслужащих; системы повышения их квалификации и противодействия коррупции также требуют активного поиска.

- Также итоги анализа подтверждают рабочую гипотезу о том, что для положительного решения задач перехода на новую модель организации госслужбы в РК следует использовать матричный тип программно-целевых структур органов госуправления, госслужбы, которые отличаются гибкостью, разнообразием и достаточно высокой результативностью.

Актуализируется необходимость коренного изменения подходов к вопросам оптимизации госслужбы, влияющих на развитие, сельских районов, поселков и малых городов РК.

- В процессе анализа признается, что развитие и рост сельских населенных пунктов и городов необходимо поддерживать новыми расходами, беспроцентным кредитованием и инвестициями из нефтегазовой отрасли, за счет сокращения дублирующих органов госуправления системы исполнительной ветви власти и количества госслужащих.

- В процессе анализа также признается, что государственный бюджет РК необходимо ориентировать на основные цели – развитие экономики и решение социальных проблем, уделив внимание на: создание равных условий и обеспечение права на доступ к госслужбе; повышение качества образования госслужащих в контексте профориентации на основе выявления способностей претендентов.

- Актуализируется проблема восполнения дефицита кадров квалифицированных педагогов, напрямую коррелирующая с вопросами качественных учебников; совершенствование правовой базы системы госслужбы и госуправления; подготовки компетентных управленческих кадров.

**3.2 Проблемы противодействия коррупции в системе**

**госслужбы в РК**

В контексте анализа целесообразно обратиться к вопросу о реализации государством противодействия коррупции, где прослеживается огромное воздействие государства на состояние всех сторон жизнедеятельности, включая экономику, социальную и духовную сферы жизни людей, в том числе признания угроз от коррупции, грозящих социальной стабильности казахстанского социума в целом.

Воздействие государства и права, по мнению Керимова Д.А. особенно эффективно тогда, когда оно по своему направлению совпадает с экономическим, политическим, социально-культур­ным, духовным развитием [85, с. 193].

По сути, также можно признать, что теоретические воззрения С.З. Зиманова применимы к современным реалиям, когда Казахстаном взят курс на выстраивание новой парадигмы развития на перспективу [76, с. 89].

Бесспорно, можно признать верным гипотезу о том, что правовая природа государства проявляется в демократических государствах, где реализуется принцип формального равенства, а право - институт, воплощающий вечные ценности человека, человеческого измерения - свободы, равенства, гуманизма, общего блага.

Также верным представляется тезис Байтина М.И. аналогичного спектра. Отмеченный автор логично утверждает, что «демократическое государство, пределы власти которого основываются на праве, а высшее его назначение состоит в признании и защите прав и свобод человека» [86, с. 44].

Атаманчук Г.В. верно утверждает, что государственная власть персонифицируется в институциональной системе – иначе говоря, институтов власти и подразумевает наличие штата госслужащих, которые на материально-финансовой основе осуществляют управленческую деятельность[51, с. 11].

Выработке предложенного понимания корреспондирует само функционирование механизма власти, его положение в политической системе на конституционных принципах, выражающих ее суть и содержание.

Политико-правовые концепции в Казахстане проявляются в их функциях, которые требуют приоретизации противодействия коррупции, как социального зла. Таковыми, по нашему мнению являются:

- формирование политического сознания граждан;

- политическая социализация;

- разработка и применение норм;

- контроль за соблюдением норм закона;

- выражение установок по противодействию коррупции в политико-правовых программных документах.

Конституция РК [1], провозгласив права и свободы личности высшей ценностью, реализует правовой и политический идеал посредством возложения обязанности по обеспечению, признанию и защите прав и свобод на государство.

Бесспорно, Конституция РК [1] также закрепила верховенство прав и свобод, которые не отчуждаются и принадлежат каждому от рождения.

Если же исходить из потребности в деле формирования политического сознания граждан, то оно достижимо через реализацию государством правовой антикоррупционной политики, а именно: превенции коррупции, противодействии коррупции, нетерпимости к различных фактам ее проявления, осознанием ее масштабов и.т.д.

Таким образом, можно признать верным мнение о том, что в РК необходим базис следующих взаимосвязанных элементов, которые выделил Алауханов Е.О.:

1. Институционально-правовой элемент, относящийся к сфере законотворческого и правоприменительного обеспечения антикоррупционных действий органов власти и различных институтов общества, общественных ассоциаций, движений, партий, профсоюзов;
2. Организационный, основанный на функционировании антикоррупционных институтов (правоохранительных органов, советов и т.д.) в тесной увязке с международными институтами;
3. Социокультурный, обусловленный сформировавшимся отношением граждан к действующему антикоррупционному механизму [58, с. 123].

Следует признать, что для исследования и описания политико-правовых конструкций, выражаемых в государственных программах, доктринах существуют различные концепции.

В указанной связи также важно отметить мнение Караева А.А., что, будучи исторически устойчивой формой организации политической власти в обществе, демократия обусловлена наличием институтов непосредственного народовластия.

Как отмечает один из авторов, «Она начинается там, где функционирует система политико-правовых институтов и норм, обес­печивающих организованное участие индивида во власти и контроль над нею» [166, с. 14].

Следует констатировать, что в РК создаются правовые институты для решения вопросов конституционно-правового характера, выполняющие широкий спектр функций, позволяющих интерпретировать конституционные положения, приспосабливая их к реальной ситуации, обосновывающие принятие тех или иных решений, в том числе и в противостоянии и полном искоренении коррупции в РК.

Между тем, также важно акцентировать внимание и на наличии противоречий, ответ которых кроется в противоречивости и коллизионности норм законодательной системы, имеющей многоотраслевую направленность. Здесь подразумевается множество субъектов нормотворчества, переходный этап в развитии государства, относительная развитость правосознания.

Указанный массив проблем возможно решить правовыми средствами, в ряду которых:

- повышение качества принимаемых законов;

- проведение правовой экспертизы НА;

- общественный контроль за деятельностью органов госвласти и МСУ.

Также важно признать значимость для социума текущих конституционных и политических процессов модернизации государства, которые нельзя рассматривать вне комплексного, концептуального оформления.

Безусловно, без определения политических преобразований, перехода общества в качественно новое состояние анализ будет малоприменим и малоэффективен. Здесь важно учитывать тенденции и векторы реформ в области универсальных принципов в соответствии с международными стандартами и критериями.

Конечно, следует еще раз признать, что сущность политической функции Конституции РК [1] состоит в закреплении и охране основ конституционного строя на базе действующего законодательства. Она проявляется в действенной легитимной политической власти, организационно-юридических условиях для осуществления естественных прав и свобод, а также поддержания необходимого консенсуса государственно-политических отношений и институтов ГО.

Также в одном из важнейших политико-определяющем документе «Стратегия – 2050» признается, что формирование госаппарата обусловлено реализацией административной реформы, новой системой взаимодействия с бизнес-сообществом, «нулевой терпимости» к беспорядку, борьба с коррупцией, реформы правоохранительных органов и специальных служб [44].

Следовательно, можно также признать, что цель противодействия коррупции определяется ее сущностью и выражается в предоставлении обществу достижений и ценностей, связанных со стабильным функционированием правовой и политической систем на основе приоритетного определения статуса человека в ценностном ряду политико-правовых процессов в РК.

На текущем этапе ситуация существенно видоизменилась, также трансформировались и условия ее реализации, методы борьбы, так и количество субъектов, наделенных определенными полномочиями. В процессе работы по искоренению коррупции важнейшее место отведено и другим государственным органам.

Отметим, что в Законе РК «О противодействии коррупции»[19] законодательно определен круг субъектов по противодействию коррупции. К ним отечественный законодатель отнес:

1) уполномоченный орган;

2) иные субъекты противодействия коррупции – госорганы, субъекты квазигоссектора, общественные объединения, а также иные физические и юридические лица.

В **Ст. 22.** определено: Противодействие коррупции в пределах своей компетенции обязаны вести все госорганы, организации, субъекты квазигоссектора и должностные лица. При этом отечественный законодатель также предельно четко определил меру ответственности.

Более того, в анализируемом нами Законе в **ст. 6** предусмотрен широкий спектр мер противодействия коррупции, основную массу из которых, в рамках своей компетенции, имеют право, а в некоторых случаях обязаны применять все субъекты.

В этом же ряду:

- антикоррупционный мониторинг,

- внутренний анализ коррупционных рисков,

- формирование антикоррупционной культуры,

- соблюдение антикоррупционных стандартов,

- антикоррупционные ограничения,

- учет конфликта интересов,

- сообщение о коррупционных правонарушениях,

- устранение последствий коррупционных правонарушений и др.

В **ст.8** также установлена компетенция *госорганов* по осуществлению *внутреннего анализа коррупционных рисков*, который представляет собой деятельность по выявлению и устранению причин и условий им способствующих.

Вместе с тем, несмотря на наличие данного института в национальном антикоррупционном законодательстве более 9 лет (по состоянию на 2024 г.), со стороны субъектов противодействия коррупции наблюдалась слабая работа в этом направлении. Признается, что внутренние анализы практически не проводились или проводились формально.

К примеру, в 2016 г. свою деятельность проанализировали 5 центральных и 16 местных исполнительных органов, по итогам которых какие-либо риски не установлены.

Важно отметить, что изучение действующей практики проведения внутренних анализов коррупционных рисков, проведенное уполномоченным органом (2020 – 2024 гг.), показало наличие следующих ключевых факторов:

- Госорганы и организации неправильно понимают суть и назначение рассматриваемого института. В ряде случаев в справках по итогам внутреннего анализа констатируется отчетная информация о мерах противодействия, правовая статистика и результаты проверок контрольных органов без установления причин им способствующих и выработки эффективных мер по их устранению.

- Не пересматриваются коррупциогенные нормы в правовых актах, бизнес-процессах, не принимаются превентивные меры организационно-управленческого характера.

- Отсутствие негативных последствий для руководителей госорганов за не проведение либо некачественное проведение внутренних анализов. Подобный пробел способствовал их незаинтересованности в самостоятельном устранении причин и условий коррупции.

К примеру, в отдельных госорганах, несмотря на наличие выявленных фактов коррупции, внутренний анализ в период с 2019 по 2024 гг. не проводился. В ряде случаев внутреннему анализу подвергались лишь отдельные структурные подразделения госорганов с наименьшим уровнем коррупционных рисков.

Также возможной причиной низкой эффективности внутренних анализов являлось отсутствие в госорганах структурного подразделения либо должностного лица, ответственного за организацию данной работы. Указанные функции в качестве дополнительных возлагались на уполномоченных по этике, кадровые либо юридические службы. При этом деятельность этих подразделений сама, зачастую, подвержена коррупционным рискам.

В процессе анализа следует признать, что в целом по результатам анализа отмечалась слабая организационная и аналитическая работа госорганов по данному спектру вопросов.

Учитывая сложившуюся ситуацию, рассматриваемая тематика стал предметом отдельного обсуждения на совещании, посвященном вопросам противодействия коррупции с участием Президента страны 19 авг. 2020 г. По итогам этого мероприятия госорганам и организациям, акимам гг. Астаны, Алматы, Шымкента и областей поручено пересмотреть подходы к осуществлению внутреннего анализа коррупционных рисков, исключив формализм при проведении данной работы.

Обобщая промежуточные итоги анализа, целесообразно признать, что:

1) В рамках исполнения поручения уполномоченным органом совместно с иными госорганами проведена большая комплексная работа по совершенствованию этого направления.

2) Безусловно, важно признать, что с учетом национальной и зарубежной практики разработаны детальные методические рекомендации по проведению внутреннего анализа коррупционных рисков, в котором предусмотрен пошаговый алгоритм по каждому этапу с моделированием ситуации и конкретными кейсами.

3) На текущий момент уже можно говорить о результатах самостоятельного применения госорганами антикоррупционных инструментов.

Детализируем этот круг проблем на практических примерах. Так, к примеру, подведомственной организацией *Минкультуры и спорта* установлен конфликт интересов, когда один из руководителей заключил договор возмездного оказания услуг со своим близким родственником.

*В Костанайской обл.* был выявлен факт хищения бюджетных средств, о чем руководством областного управления акимата направлен материал в Антикоррупционную службу. В результате судом был вынесен обвинительный приговор.

Важно отметить, что риски уже начали выявляться самими руководителями госорганов. Это и есть практическое внедрение принципа нулевой терпимости к коррупции в госаппарате.

Можно полагать, что данный подход позволил:

- персонализировать ответственность,

- установить четкие индикаторы,

- упорядочить антикоррупционные меры,

- усилить взаимодействия госорганов в превенции коррупции.

Вместе с тем, по информации уполномоченного органа, до сих пор в отдельных министерствах отмечается пассивность в реализации проектов и отсутствие вовлеченности руководства в этот процесс.

В контексте анализа крайне важно также обратить внимание на *Формирование антикоррупционной культуры,* которым, согласно **ст. 9** Закона должны заниматься *все субъекты противодействия коррупции* [19].

Можно полагать, что анализируемый нами этот институт*,* как отдельная мера по противодействию был включен в положения нового Закона «О противодействии коррупции», под которым подразумевается непрерывное (на протяжении всей жизни) антикоррупционное воспитание и образование граждан.

Этот институт реализуется посредством принятия комплексных образовательных и информационных мер для различных целевых групп.

Предусматривается развитие в обществе культуры нетерпимости к коррупции и внедрение моделей антикоррупционного поведения. К данной работе наряду с госорганами, привлекаются и институты гражданского общества.

В процессе анализа важно отметить еще один важнейший институт. Это Комиссия при Президенте РК по вопросам противодействия коррупции, рассматривающая эффективность реализации Дорожной карты занятости, вопросов правоприменения института отставки и дисциплинарной ответственности руководителей за коррупцию подчиненных, а также принимаемых мер в сфере госзакупок и в таможенных органах и др.

Так, к примеру, в 2022 г*.* было проведено 3 заседания Комиссии при Президенте РК, на которых рассмотрены вопросы:

1. реализации Концепции антикоррупционной политики РК на 2022-2026 гг.,
2. рекомендаций Группы государств против коррупции (ГРЕКО) и другие ключевые проблемные вопросы [75, с. 31].

По их результатам госорганам даются конкретные поручения, контроль за исполнением которых обеспечивается Отделом правоохранительной системы Администрации Президента РК.

Если эффективность деятельности Комиссии при Президенте РК не вызывает сомнений, то в этом плане больше вопросов аккумулируется в части функционирования региональных комиссий по противодействию коррупции.

Анализ показал, что в законодательстве отсутствует специальная норма, обязывающая создавать региональные комиссии в каждом областном или районном акимате, а также единые требования к организации этой работы, целям, задачам и компетенции данного совещательного органа.

Необходимо признать, что Типовое положение о региональных комиссиях отсутствует, что порождает единство в этом вопросе, дифференцирует правоприменительную практику.

Сегодня данные консультативно-совещательные органы создаются в акиматах всех уровней на основе общей нормы, предусмотренной в Законе «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»[22].

На основе вышеизложенного можно констатировать, что на текущий момент огромный потенциал региональных комиссий реализован недостаточно. Изучение данного вопроса выявило ряд причин, которые снижают эффективность деятельности данных консультативно-совещательных органов.

Ключевая из них это то, что рабочим органом региональных комиссий являются аппараты акимов, что создает высокий уровень конфликта интересов и, зачастую, приводит к формализму, незаинтересованности в организации данной работы.

В указанной связи, ряд экспертов полагает необходимым рассмотреть вопрос по определению территориальных департаментов Агентства по противодействию коррупции рабочими органами региональных комиссий.

Это позволит обеспечить качественное планирование мероприятий, действенный контроль исполнения, а также улучшит координацию деятельности госорганов по предупреждению коррупции.

По их результатам уполномоченным органам были даны конкретные рекомендации, исполнение которых находится на контроле Отдела правоохранительной системы Совбеза, являющегося рабочим органом Комиссии.

Также в контексте анализа следует отметить, что выявление, пресечение, раскрытие, расследование и предупреждение коррупционных правонарушений является исключительной компетенцией правоохранительных и специальных органов.

Так, наряду с уполномоченным органом по противодействию коррупции, ключевая роль в этом вопросе также отведена органам прокуратуры, которая определена ядром правоохранительной системы, призванной обеспечить эффективность борьбы с коррупционными проявлениями в РК.

По мнению Абдирова Н.М., кроме обязанности осуществлять основную деятельность - надзирать за точным и единообразным применением законов, иных НПА, законодатель наделил их также полномочиями осуществлять координационную деятельность по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью, в том числе и по противодействию коррупции [167, с. 96].

Отметим, что прокуратура, используя свои полномочия по взаимодействию, помимо обращений об оказании помощи по уголовным делам, вправе обращаться и по вопросам о предоставлении сведений об установлении адресов, места работы и доходов лиц, к которым предъявлены требования и др., что является положительной тенденцией, способствующей наращиванию тесного взаимного контакта и сотрудничества, и в целом, имеющая своей задачей - защиту прав граждан.

Помимо указанного выше, важно признать значимость института прокуратуры в системе антикриминального взаимодействия в рамках Совета генпрокуроров СНГ, в целях сотрудничества в области обеспечения законности, борьбы с транснациональной преступностью в СНГ, всеобщей информатизацией, выработки политики по соглашениям правоохранной сферы.

В казахстанском законодательстве формирование прокуратуры как правового средства Президента РК по обеспечению функций гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина имеет особое место.

Так, в 2022 г. был подписан Закон РК «О прокуратуре» [14], ориентированный на приведение законодательства к положениям новой ред. Конституции РК [1], а также на оптимизацию деятельности органов прокуратуры. Законом был четко определен статус, компетенция, порядок деятельности прокуратуры РК.

Также целесообразно отметить, что продолжается работа по внедрению трехзвенной модели в уголовном процессе с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом.

Более того, с 31 дек. 2020 г. прокуроры согласовывают ключевые процессуальные решения, затрагивающие права и свободы человека по уголовным делам.

К примеру, в 2021 г. из 419 818 ключевых процессуальных решений органов досудебного расследования прокурорами отказано в согласовании или утверждении в 13% случаев (53 271).

Признаны незаконными 2134 постановления о признании подозреваемым и 1305 – о квалификации деяния, что позволило предотвратить необоснованное вовлечение в уголовный процесс более 4-х тысяч лиц.

Во всех регионах завершена апробация пилотного проекта по принятию прокурорами ключевых процессуальных решений по уголовным делам об умышленных убийствах. Прокурорами расследовалось 299 таких дел в отношении 334 лиц.

Важно также отметить, что в целях гарантий защиты прав, оптимизации уголовного процесса, справедливого судебного разбирательства были разграничены полномочия между правоохранительными органами, прокуратурой и судом, а также предусмотрено поэтапное расширение компетенции прокуроров по подготовке обвинительных актов по уголовным делам (с 2022 г. – по ряду особо тяжких преступлений, с 2023 г. – по коррупционным, с 2024 г. – по остальным преступлениям) [75, с. 36].

Так, к примеру, по исполнению поручений Президента РК о разграничении коррупционных правонарушений и управленческих ошибок прокуроры ориентированы:

- на пресечение неправомерного вмешательства со стороны правоохранительных органов,

- соблюдение законности и обоснованности начала досудебного расследования по делам о коррупционных и экономических преступлениях.

В электронном формате расследовалось 77% уголовных дел (178 тыс. из общей совокупности 230 тыс.).

Отвечает опредмеченному анализу данного параграфа и то, что еще одним важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры является *возврат незаконно выведенных из страны активов.* Этот приоритет получил особую актуальность в 2022 г. после образования Межведомственной комиссии по противодействию незаконной концентрации экономических ресурсов, задача которой видится в возврате государству незаконно полученных средств.

Отметим, что созданию нормативной основы, обеспечения системной и комплексной работы Президентом РК издан Указ «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов» [42].

Следовательно, в правоохранительных и спецорганах определены подразделения, а также принят Закон, предусматривающий вопросы возврата незаконно приобретенных активов [43] и (или) вовлечение их в законный экономический оборот в РК, устранение причин, способствовавших их незаконному приобретению и выводу, а также восстановление социальной справедливости [43].

Конечно, по итогам проделанной работы уполномоченный орган систематически отчитывается перед Президентом и казахстанским обществом, что вселяет надежды на справедливость и меру наказания, соизмеримую с самим преступлением.

Таким образом, по итогам анализа, предпринятого в данном параграфе исследования, можно заключить следующие выводы:

- В процессе анализа признается, что цель противодействия коррупции определяется ее сущностью и выражается в предоставлении обществу достижений и ценностей, связанных со стабильным функционированием правовой и политической систем на основе приоритетного определения статуса человека в ценностном ряду политико-правовых процессов в РК.

- На текущем этапе ситуация существенно видоизменилась, также трансформировались и условия ее реализации, методы борьбы, как и количество субъектов, наделенных определенными полномочиями. В процессе работы по искоренению коррупции важнейшее место отведено и другим госорганам.

- Казахстанский законодатель в профильном законе представил емкий по содержанию перечень лиц и госорганов, уполномоченных осуществлять противодействие коррупции, иначе говоря, в этом процессе должны быть задействованные самые широкие слои и группы казахстанского социума.

- В процессе анализа установлено, что профилактический потенциал региональных комиссий реализован недостаточно. Изучение данного вопроса выявило ряд причин, которые снижают эффективность деятельности данных консультативно-совещательных органов. Ключевая из них это то, что рабочим органом региональных комиссий по противодействию коррупции являются аппараты акимов, что создает высокий уровень конфликта интересов и, зачастую, приводит к формализму, незаинтересованности в организации данной работы.

- Признается, что такой новый институт, как формирование антикоррупционной культуры, как отдельная мера по противодействию коррупции был включен в положения новой ред. Закона «О противодействии коррупции», под которым подразумевается непрерывное (на протяжении всей жизни) антикоррупционное воспитание и образование граждан.

- Проанализированный нами институт реализуется посредством принятия комплексных образовательных и информационных мер для различных целевых групп и несет огромный потенциал для всего казахстанского общества.

- Новации обусловили внесение ряда норм в УПК РК, которыми устанавливаются единые требования для расследования всех видов преступлений, включая преступления по коррупции.

- Поэтапное реформирование правоохранительной системы РК обусловило ряд реорганизационных мер посредством упразднения органов финполиции и передачи функции расследования экономических преступлений ОВД, а уголовные дела по фактам должностных преступлений определить за органами прокуратуры, которые, являясь высшим надзорным органом, обеспечивают независимость уголовного преследования.

**3.3 Пути, средства и способы оптимизации госслужбы в РК**

В данном подразделе исследования для уяснения сути процесса оптимизации,необходимо признать, что госслужба имеет своей целью:

- создание механизмов эффективного использования ресурсов,

- согласование обязательств государства с реальными возможностями их финансирования.

В контексте исследования также важно признать, что приоритеты института госслужбы, социальной политики, ориентированы на:

- признание ответственности за социальное положение своих граждан;

- гарантирование недопущения массовой безработицы,

- качественное оказание госуслуг населению.

В указанной связи, необходимо обеспечить концентрацию внимания на следующих проблемах:

- совершенствование правовой базы системы госслужбы и госуправления;

- подготовка компетентных кадров, конкурсного отбора, оценки, ротации госслужащих;

- СППК госслужащих,

- противодействия и превенции коррупции.

Учитывая вышеизложенное, а также результаты нашего исследования, выявленные основные проблемы, нами предлагается разработать проекты инновационной Концепции и Государственной программы модернизации казахстанской модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг., проект структуры Кодекса РК «О государственной и муниципальной службе», а также образовать Государственный Координационный Центр по делам госслужбы в РК (далее Центр).

Для реализации предлагаемых новаций - упразднить Агентство госслужбы РК, Академию госуправления при Президенте РК и передать их функции данному Центру.

Государственный Координационный Центр РК по делам госслужбы будет находиться в ведении Президента РК и подотчетен Парламенту РК.

В функции и полномочия Правительства РК необходимо законодательно закрепить нормы, в соответствии с которыми Правительство будет оказывать незамедлительную и всемерную помощь и поддержку в деле реализации функций и полномочий указанного Центра.

Фундаментом Концепции и Государственной программы модернизации казахстанской модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг. должны стать конституционно-правовые гарантии на равное право доступа к госслужбе и обеспечить необходимыми, т.е. достаточными материально-техническими, финансовыми и кадровыми ресурсами.

Администрации Президента РК следует образовать Государственную комиссию по модернизации системы органов госуправления и системы госслужбы РК, из числа компетентных госслужащих, ученых и практиков.

Государственной комиссии по модернизации системы органов госуправления и системы госслужбы РК в трехмесячный срок провести необходимую предварительную работу:

- перед разработкой проектов Концепции и Государственной программы модернизации модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг.,

- проекта структуры Кодекса РК «О государственной и муниципальной службе»,

- а также образованием Государственного Координационного Центра по делам госслужбы в РК.

Госкомиссии по модернизации системы органов управления и системы госслужбы РК совместно с Центром, совместно с МЮ РК необходимо, в первую очередь, осуществить инвентаризацию законодательства, регулирующего систему органов госуправления и вопросы госслужбы.

Следует разработать эффективную модель госслужбы и механизм обеспечения каждой отрасли социально-экономической сферы, включающую в себя структурные, регулирующие, контролирующие и институциональные органы, которые, в свою очередь, воздействуют на оказание качественных госуслуг населению.

В части совершенствования правовой базы системы госслужбы и госуправления как ранее мы отметили, необходимо приступить к разработке **проекта кодифицированного закона «О государственной и муниципальной службе»**, который включил бы в себя все необходимые нормы, для качественного, системного и комплексного осуществления службы в органах власти и органах МСУ.

В данном проекте Кодекса «О государственной и муниципальной службе в РК» установить нормы, которые обеспечат реализацию эффективной системы:

- подготовки компетентных кадров, конкурсного отбора, оценки, ротации госслужащих;

- СППК.

Одним из главных принципов, наряду с верховенством закона, разграничением функций и полномочий, конституционно-правовой ответственности, необходимо в проекте Кодекса «О государственной и муниципальной службе в РК» соответствующим образом закрепить принцип ***меритократии***. Принцип, который перевернет всю систему госслужбы Казахстана и позволит ее максимально модернизировать, достичь эффективных, качественных результатов.

Стоит отметить, что помимо профильного Закона, действуют и подзаконные акты Президента, Правительства, Агентства по делам госслужбы.

Так, к примеру, многими специалистами и экспертами отмечается, что их нормы носят дублирующий характер, есть неконкретные формулировки.

В указанной связи можно полагать, что принятие единого Кодекса о госслужбе будет способствовать устранению недостатков, совершенствованию их правового статуса.

С учетом результатов нашего исследования, нами предлагается следующий проект структуры **Кодекса о государственной и муниципальной службе в РК.**

Первый Раздел: Общие положения; Термины и понятия; Цели и задачи и др. (использовать термины и понятия, а также дефиниции, изложенные в различных законодательных актах РК);

Второй раздел: Управление госслужбой и муниципальной службой;

Третий раздел: Организация системы госслужбы и муниципальной службы;

Четвертый раздел Правовое положение госслужащих и муниципальных служащих;

Пятый раздел Планирование потребности и подготовка современных государственных и муниципальных служащих;

Шестой раздел: Оценка, отбор, конкурс, назначение государственных и муниципальных служащих;

Седьмой раздел: Прохождение государственной и муниципальной службы, ротация;

Восьмой раздел: Переподготовка, повышение квалификации, непрерывное образование государственных и муниципальных служащих;

Девятый раздел: Конституционно-правовая ответственность государственных и муниципальных служащих;

Десятый раздел: Этика государственных и муниципальных служащих и механизмы противодействия коррупции;

Одиннадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере здравоохранения;

Двенадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере образования и науки;

Тринадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере литературы, культуры и искусства;

Четырнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере промышленности, транспорта и коммуникаций;

Пятнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере литературы, культуры и искусства;

Шестнадцатый раздел: Мотивация деятельности государственных и муниципальной служащих;

Семнадцатый раздел Социальные гарантии и защита государственных и муниципальная служащих (по отраслям и ведомствам);

Восемнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере экологии, природопользования и охраны животного мира;

Девятнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере геологии и природопользования;

Двадцатый раздел: Финансирование, материально-техническое обеспечение государственной и муниципальной службы, планирование, отчетность, контроль;

Двадцать первый раздел: Система защиты государственных и муниципальных служащих, на республиканском (центральном), районном, первичном (села, поселки и города) уровнях управления;

Двадцать второй раздел: Система социальной защиты государственных и муниципальных служащих в условиях кризиса и нестабильности, глобальных вызовов, рисков и угроз, таких как COVID – 2019 и др.

Двадцать третий раздел: Введение в действие настоящего Кодекса.

Государственная программа модернизации казахстанской модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг., а также проект Кодекса РК «О государственном и муниципальном управлении и государственной и муниципальной службе», обеспечат реализацию конституционно-правовых социально-экономических гарантий граждан.

В целях реализации выше представленных нами рекомендаций необходимо, на наш взгляд, Президенту РК издать соответствующий Указ, со следующим примерным содержанием:

1. Образовать Государственный Координационный Центр по делам государственной и муниципальной службы в РК;
2. Образовать Госкомиссию по модернизации системы госуправления и системы госслужбы в РК;
3. Сформировать мобильную и компетентную Рабочую группу для осуществления исследований современного состояния государственного и муниципального управления, проведения функционального анализа органов госуправления и МСУ, разработки проектов Концепции и Государственной программы модернизации модели государственной и муниципальной службы в РК на период с 2022 по 2030 гг., структуры Кодекса о государственной и муниципальной службе в РК и др., а также представления указанных проектов документов на рассмотрение создаваемого Государственного Координационного Центра РК по делам государственной и муниципальной службы.

Проекты Концепции и Государственной программы модернизации модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг., проект структуры Кодекса РК «О государственной и муниципальной службе», а также создаваемый Государственный Координационный Центр по деламгосслужбы в РК сыграют глобальную роль в деле реализации конституционно-правовых гарантий на доступ к госслужбе.

В предложенных обстоятельствах рекомендовать:

- выработку научно-теоретических основ госслужбы;

- формирование надлежащей законодательной основы, с анализом потребностей и прогнозированием будущего;

- созданием качественной кадровой подготовки для формирования персонала системы госслужбы.

С учётом этих факторов и рекомендаций, на наш взгляд, будут разработаны и внедрены в РК механизм реализации конституционно-правовых гарантий госслужбы, механизмы оказания гражданам качественных услуг.

Важно отметить, что ранее в предыдущих главах исследования нами обращено внимание на то, что Президентом РК К.Ж. Токаевым было поручено Правительству РК вводить запрет на бумажные версии документов в Казахстане. Об этом глава государства заявил 5 марта 2020 г. на совещании, где обсуждали программу «Цифровой Казахстан». Применение цифровых технологий в системе госуправления это главный ключ к успешной реализации программы «Цифровой Казахстан» [44]. И особая роль в деле эффективной реализации программы возложена на госслужащих.

Таким образом, по данному параграфу исследования можно вывести следующие выводы:

- Эффективность госслужбы зависит от поставленных целей по формированию конституционно-правовых предпосылок во взаимосвязи госслужбы с гражданами.

- Такая концептуализация позволит сформировать понимание в общественном мнении опосредованных НПА и нормами должностных функций, права и обязанности госслужащих в РК;

- В процессе анализа признается, что в РК несение госслужбы будет способствовать обеспечению надлежащего функционирования СППК, создании условий для их роста.

- В процессе анализа выявлены сущностные проблемы оптимизации системы госслужбы в РК на базе которых представлены выработанные нами соответствующие предложения в части разработки Проектов Концепции и Государственной программы модернизации модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг., проекта структуры Кодекса РК «О государственной и муниципальной службе», а также проекта Государственного Координационного Центра по деламгосслужбы в РК.

- В научно-теоретическом плане не выработана единая позиция относительно государственной и муниципальной службы. Мы считаем, что конституционная норма о МСУ и муниципальной службе не должна выпадать из плоя деятельности государства. Считаем необходимым вместо различных законов должен быть выработан кодифицированный закон РК «О государственном и муниципальном управлении и государственной и муниципальной службе», поскольку эти две категории не разделимы и взаимосвязаны.

**ВЫВОДЫ**

По результатам диссертационного исследования сформулированы основные выводы и положения, а также выявлены проблемы оптимизации системы госслужбы в РК, выработаны соответствующие предложения и практические рекомендации, вытекающие из диссертационного исследования.

Для достижения обозначенной цели исследования нами были решены следующие задачи:

- Рассмотрены теоретико-методологические основания конституционно-правового регулирования госслужбы;

- Госслужба рассмотрена как конституционно-правовая норма деятельности государства на основе выработки ее понятия, сущности, содержания;

- Осуществлен теоретико-методологический анализ механизмов конституционно-правового регулирования госслужбы;

- Изучен международный опыт нормативно-правовой регламентации госслужбы;

- Рассмотрены вопросы конституционно-правового обеспечение гарантий госслужбы Казахстана:

- Рассмотрены и проанализированы современное состояние конституционно-правовых гарантий граждан в РК сквозь призму реализации конституционно-правовых гарантий госслужбы РК;

- Выявлены основные противоречия и конституционно-правовые проблемы эффективного регулирования госслужбы в РК;

- Сформулированы основные направления модернизации системы госслужбы и разработана стратегия модернизации конституционно-правовых основ госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг. и пути ее реализации.

В целом, анализ конституционно-правовых основ и генезиса системы госслужбы в РК позволяет сделать следующие выводы:

1. Впервые в систематизированном и обобщенном виде нами осуществлен конституционно-правовой и институциональный анализ системы госслужбы в единстве с исследованием правовых понятий, терминов, институтов и отношений.
2. Анализ показал, что понятие госслужбы – это многоуровневая система конституционно-правовых гарантий в части госслужбы, при оказании качественных госуслуг населению, содействие в реализации прав человека, претендующих на необходимый уровень благосостояния, качество жизни, доступа к жизненно-важным благам, лицам, пострадавшим от социальных рисков или оказавшихся в трудной жизненной ситуации, в целом нуждающимся в помощи государства различным категориям граждан, во всех сферах жизнедеятельности человека.
3. С учетом вышеизложенного, представлена авторская дефиниция «государственная служба» – это публичная, профессиональная служебная деятельность граждан РК, которого нанимает орган власти на основе принципа меритократии на государственную должность, используя профессионализм и компетентность при исполнении полномочий органов власти, оплачиваемого из госбюджета, эффективно социально защищенный, строго соблюдающий законы и другие правовые акты и несущий конституционно-правовую ответственность за их нарушение в установленном законом порядке и является основным инструментом госуправления, которая означает процесс реализации на качественном уровне органами власти конституционно-правовых гарантий граждан РК.
4. Выявлено, что в научно-теоретическом плане формы и институты системы госслужбы до настоящего времени все еще недостаточно были подвергнуты теоретическому анализу. Отмечается отсутствие среди ученых устоявшейся позиции относительно терминов и понятий, таких, как госслужба, система органов госуправления, принципов и форм системы госслужбы, а также надлежащего понимания правовой ответственности юридических и физлиц в ходе допущения правонарушений в процессе госслужбы.
5. Выявлено, что в научно-теоретическом плане не выработана единая позиция относительно государственной и муниципальной службы. Мы считаем, что конституционная норма о МСУ и муниципальной службе не должна выпадать из плоя деятельности государства. Считаем необходимым вместо различных законов должен быть выработан кодифицированный закон РК «О государственном и муниципальном управлении и государственной и муниципальной службе», поскольку эти две категории не разделимы и взаимосвязаны.
6. Обосновано положение о том, что непосредственными составляющими соблюдения законности являются юридическая ответственность и ее разновидность - конституционно-правовая ответственность юридических и физлиц, органов власти и должностных лиц, входящих в систему институтов госслужбы.
7. Обоснована необходимость обеспечения состояния защищенности национальной идентич­ности, которая выражается, как правило, в культурных ценностях, определяющих систему госслужбы, социаль­ных взаимосвязей в социуме. В условиях социальной реальности, в которой мы пребываем, обеспечение эффективной системы госслужбы осознается через сопутствующие угрозы и вызовы и необходимостью обеспечения социально-экономической безопасности населения и общества.
8. Система госслужбы является стратегической категорией, состоящей из таких комплексных понятий, как «международная безопасность» и «национальная безопасность». Они мо­гут рассматриваться в аспекте социально-экономического развития как политика, проводимая в целях сохранения и защиты граждан, влияния системы госслужбы на массовое и индивидуальное сознание, мониторинга и классификации проблем социальных угроз в обществе.
9. Анализ показал, что в Казахстане отсутствует консолидированный правовой акт в качестве единой правовой основы для обеспечения системы госслужбы. Правовые нормы о госслужбе не в полной мере соответствуют актуальным и применимым мировым тенденциям по ее обеспечению на должном уровне.
10. На текущий момент в РК не определены структуры, осуществляющие мониторинг, контроль и функции стратегического планирования. Все еще отсутствует система взаимодействия госорганов и гражданского общества, принимать превентивные меры противодействия коррупции в системе госслужбы, по всем отраслям и сферам жизнедеятельности. Кроме того, отсутствуют способы и методы оценки эффективности госслужбы и инструментов влияния на социальные процессы.
11. Установлено, что в РК предстоит осуществить: формирование необходимых условий для развития системы госслужбы, повышения осведомленности о современных вызовах, рисках и угрозах, человеческого капитала и потенциала, по созданию программных документов, совершенствование правоприменительной практики, создание интегрированной системы управления госслужбой.
12. Основными причинами, связанных со сложностью правового регулирования системой госслужбы, являются: отсутствие единого консолидированного закона, регулирующего отношения, возникающие в системе госслужбы; отсутствие или несоответствие средств государственной службы для социальной защиты населения; высокая коррупциогенность в системе госслужбы, латентность правонарушений данного вида, что позволяет избегать заслуженных наказаний и совершать новые и др.
13. В отличие от устоявшихся отраслей законодательства, законодательство в сфере госслужбы является достаточно молодым и должно быть оперативным. Законодателю необходимо оперативно принять меры по совершенствованию конституционно-правовых основ регулирования системой госслужбы, в частности принять Кодекс РК «О государственном и муниципальном управлении и государственной и муниципальной службе».
14. Отмечается, что эффективно противостоять современным вызовам, рискам угрозам социальной защите населения в современных условиях может лишь хорошо организованная систе­ма управления социальной сферой, которая должна осуществляться при полном взаи­модействии всех госорганов, негосударственных структур и граждан Казахстана.
15. Надлежащее конституционно-правовое обеспечение развития системы госслужбы и деятельности органов управления этой сферой, а также по достойному проти­водействию и предотвращению последствий глобальных вызовов, рисков и угроз, в процессе госслужбы, социальных отношений является основным условием деятельности социального государства, которым провозгласил себя Казахстан в Основном Законе.

16. Для эффективного развития системы госслужбы РК необходимо дальнейшее совершенствование конституционно-правовых основ регулирования отношений, складывающихся в данной сфере РК.

Предложенные нами рекомендации, на наш взгляд, позволят законодателю разработать и принять эффективную национальную систему правового регулирования госслужбы РК, соответствующую международным стандартам и нормам права, создать эффективные правовые основы регулирования системы госуправления и госслужбы в РК.

**ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ:**

1. Обоснованы и сформулированы предложения по формированию концептуальной модели модернизации госслужбы в РК, которая позволит обеспечить эффективную систему посредством: разработки и принятия проекта Концепции и Государственной программы модернизации модели госслужбы в РК на период с 2023 по 2030 гг.; утверждения проекта структуры Кодекса о государственной и муниципальной службы в РК, а также образования Государственного Координационного Центра по делам госслужбы в РК, иначе говоря, изъять функции и полномочия у существующих аналогичных структур РК и передать их данному Координационному Центру, который будет находиться в ведении Президента РК и подотчетен Парламенту РК.
2. В функции и полномочия Правительства РК необходимо законодательно закрепить нормы, в соответствии с которыми Правительство РК будет оказывать помощь и поддержку в процессе реализации функций и полномочий Государственного Координационного Центра РК по делам госслужбы.
3. Для реализации рекомендаций предлагается Администрации Президента РК образовать Государственную комиссию по модернизации системы госслужбы в РК, из числа юристов, компетентных госслужащих, ученых и практиков. Государственной комиссии по модернизации системы госслужбы в РК в 3-месячный срок надлежит провести необходимую работу перед разработкой проектов Концепции и Государственной программы модернизации казахстанской модели госслужбы в РК на период с 2022 по 2030 гг., проекта Кодекса о госслужбе в РК, а также перед образованием Государственного Координационного Центра по делам госслужбы в РК.

Фундаментом Концепции и Государственной программы модернизации модели госслужбы в РК на период с 2022 по 2030 гг. должны стать конституционно-правовые гарантии социальной защиты и ответственности госслужащих во всех органах госуправления, отраслях и сферах жизнедеятельности общества.

Проекты Концепции и Государственной программы модернизации модели госслужбы в РК на период с 2022 по 2030 гг. должны быть обеспечены необходимыми, достаточными материально-техническими, финансовыми, кадровыми и другими ресурсами.

4. Госкомиссии по модернизации системы госуправления и системы госслужбы в РК, Государственному Координационному Центр по делам госслужбы в РК, рекомендуется совместно с МЮ РК:

- провести инвентаризацию всех НПА РК, регулирующих вопросы госслужбы;

- представить проект осуществления административной реформы по модернизации системы госслужбы в РК;

- осуществить функциональный анализ госорганов управления системы исполнительной ветви власти, госслужащих РК,

- ликвидировать дублирующие функции и дублирующие госорганы;

- передать функции по организации госслужбы от упраздненных госорганов управления вновь создаваемому Государственному Координационному Центру по делам госслужбы в РК.

Следует разработать эффективную модель финансового механизма обеспечения госслужбы в каждой отрасли и сфере жизнедеятельности государства, включающую в себя структурные, контролирующие и институциональные органы, воздействующие на финансовый механизм обеспечения госслужбы с помощью принципов, форм, методов, соответствующих текущим вызовам.

5. В целях реализации выше представленных нами рекомендаций необходимо, на наш взгляд, Президенту РК издать соответствующий Указ, со следующим примерным содержанием:

1. Образовать Государственный Координационный Центр по делам государственной и муниципальной службы в РК;
2. Образовать временную Государственную комиссию по модернизации системы госуправления и системы госслужбы в РК;
3. Сформировать временную Рабочую группу для осуществления исследований современного состояния государственного и муниципального управления, проведения функционального анализа органов госуправления и МСУ системы исполнительной ветви власти, разработки проектов Концепции и Государственной программы модернизации модели государственной и муниципальной службы в РК на период с 2022 по 2030 гг., структуры Кодекса о государственной и муниципальной службе в РК и др., а также представления проектов документов на рассмотрение создаваемого Государственного Координационного Центра РК по делам государственной и муниципальной службы.

**ПРИЛОЖЕНИЕ 1**

С учетом результатов нашего исследования, нами предлагается следующий проект структуры Кодекса о госслужбе в РК.

Первый Раздел: Общие положения; Термины и понятия; Цели и задачи и др. (использовать термины и понятия, а также дефиниции, изложенные в различных законодательных актах РК);

Второй раздел: Управление госслужбой и муниципальной службой;

Третий раздел: Организация системы госслужбы и муниципальной службы;

Четвертый раздел Правовое положение государственных и муниципальных служащих;

Пятый раздел Планирование потребности и подготовка современных государственных и муниципальных служащих;

Шестой раздел: Оценка, отбор, конкурс, назначение государственных и муниципальных служащих;

Седьмой раздел: Прохождение государственной и муниципальной службы, ротация;

Восьмой раздел: Переподготовка, повышение квалификации, непрерывное образование государственных и муниципальных служащих;

Девятый раздел: Конституционно-правовая ответственность государственных и муниципальных служащих;

Десятый раздел: Этика государственных и муниципальных служащих и механизмы противодействия коррупции;

Одиннадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере здравоохранения;

Двенадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере образования и науки;

Тринадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере литературы, культуры и искусства;

Четырнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере промышленности, транспорта и коммуникаций;

Пятнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере литературы, культуры и искусства;

Шестнадцатый раздел: Мотивация деятельности государственных и муниципальной служащих;

Семнадцатый раздел Социальные гарантии и защита государственных и муниципальная служащих (по отраслям и ведомствам);

Восемнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере экологии, природопользования и охраны животного мира;

Девятнадцатый раздел: Государственная и муниципальная служба в сфере геологии и природопользования;

Двадцатый раздел: Финансирование, материально-техническое обеспечение государственной и муниципальной службы, планирование, отчетность, контроль;

Двадцать первый раздел: Система защиты государственных и муниципальных служащих, на республиканском (центральном), районном, первичном (села, поселки и города) уровнях управления;

Двадцать второй раздел: Система социальной защиты государственных и муниципальных служащих в условиях кризиса и нестабильности, глобальных вызовов, рисков и угроз и др.

Двадцать третий раздел: Введение в действие настоящего Кодекса.

Нормы, установленные в действующих законах РК по вопросам регламентирования социальной защиты госслужащих следует инкорпорировать в выше представленные разделы Проекта структуры Кодекса о государственной и муниципальной службе в РК через упразднение текущего законодательства о госслужбе в РК.

Предлагаемые выше меры необходимо реализовать нормами проекта нового закона – «Кодекса о государственной и муниципальной службе в РК», который позволит реализовать принцип солидарной ответственности, обеспечить финансовую устойчивость, повышение эффективности системы государственной и муниципальной службы РК в современных условиях.

Предстоит выработать научно-теоретические основы госслужбы; формирование надлежащей законодательной основы с анализом потребностей и прогнозированием будущего; созданием качественной кадровой подготовки для формирования персонала системы госслужбы; формирование правосознания и правовой культуры во всех сферах жизнедеятельности.

С учётом этих факторов и рекомендаций, на наш взгляд, будут разработаны и внедрены в РК механизм реализации конституционно-правовых гарантий государственной и муниципальной службы, механизмы оказания гражданам эффективной социальной помощи и качественных госуслуг.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**Международные документы, законодательные и нормативные акты:**

Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. (в редакции Закона РК от 7 октября 1998 г., Закона РК от 21 мая 2007 г., закона РК от 2 февраля 2011 г., Закона РК от 10 марта 2017 года), - Алматы, ТОО «&&&», 2017. – 54 с.

Конституция Республики Казахстан. Принята на IX сессии Верховного Совета РК 28 января 1993 г. Алматы: Жеті жаргы,1993. 32 с.

Конституционный закон РК от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. №21. Ст. 124.

Конституционный закон РК от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. №23. Ст. 145.

Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 24. Ст. 172.

Конституционный закон РК «О Конституционном Суде Республики Казахстан». – Режим доступа: [http://bin.kz/m/Document/ ?doc\_id=31577399](http://bin.kz/m/Document/%20?doc_id=31577399).

Гражданский кодекс РК (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. // Ведомости Верховного Совета РК. 1994. № 23-24 (приложение)

Уголовный кодекс РК Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.07. 2023г.).

Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.09. 2023г.).

Уголовно-исполнительный кодекс РК от 5 июля 2014 года № 234-V (с изменениями и доп. по состоянию на 09.06. 2023г.).

Гражданско-процессуальный кодекс РК от 13 июля 1999 г. № 411-І // Ведомости Парламента РК. 1999. № 18. Ст. 644.

Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изм. и доп. по состоянию на 02.07.2023г.). – Режим доступа: <http://bin.kz/m/Document/?doc_id=31577399>.

Трудовой кодекс РК от 23 ноября 2015 года № 414-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.). – Режим доступа: https: // zakon .uchet. kz/view/128093/

Закон РК О прокуратуре от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК.– Режим доступа: <http://bin.kz/m/Document/?doc_id=31577399>.

Закон РК от 9 апреля 1993 г. № 2108-ХІІ «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета РК. 1993. № 8. Ст. 202.

Закон РК от 21 декабря 1995 г. № 2707 «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. № 23.

Закон РК от 21 декабря 1995 г. № 2710 «Об органах национальной безопасности Республики Казахстан» (с изм. и доп. по состоянию на 16.11.2020 г.). // Ведомости Верховного Совета РК. 1995. №24.

Закон РК от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией» // Ведомости Парламента РК. 1998. № 15. Ст. 209.

Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410 – V ЗРК О противодействии коррупции» (с изм. и доп. по состоянию на 08.06. 2023г.). – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>.

Закон РК от 23 июля 1999 года № 453 «О государственной службе» // Ведомости Парламента РК. – 1999. - № 21. – Ст. 773.

Закон РК от 23 ноября 2015 г. № 416-V «О государственной службе Республики Казахстан». (с изм. и доп. по состоянию на 01.07. 2023 г.). – Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs /Z1500000416](http://adilet.zan.kz/rus/docs%20/Z1500000416).

Закон РК от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК» (с изм. и доп. по состоянию на 01.07. 2023 г.). – Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z13000 00088](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z13000%2000088).

Закон РК от 12 января 2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // Ведомости Парламента РК. 2007. № 2. Ст. 17. (Утратил силу).

Закон Республики Казахстан «О государственных услугах». Закон Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2018. – 20 с.

[Закон Республики Казахстан](jl:34488709) от 30 декабря 2019 г. № 299-VI «О ратификации Соглашения между РК и СЕ в отношении привилегий и иммунитетов представителей Группы государств против коррупции и членов оценочных групп». // «Казахстанская правда» от 5 янв. 2020 г., № 2. [www.parlament.kz](http://www.parlament.kz).

Указ Президента РК от 18 сентября 1998 г. № 4075 «О дальнейших мерах по совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих» // Казахстанская правда. 1998. 19 сентября.

Указ Президента Республики Казахстан от 22 марта 2013 года № 524. Об утверждении Правил отбора в кадровый резерв административной государственной службы корпуса "А" и проведения конкурса на занятие вакантной и временно вакантной административной государственной должности корпуса "А". (Утратил силу Указом Президента РК от 29 декабря 2015 г. Әділет.) https://adilet.zan.kz › rus › docs › U1300000524 › links.

Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих РК» // САПП РК. 2015. № 47. Ст. 43.9.

Указ Президента РК от 10 марта 2000 г. № 357 «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы» // САПП РК. 2000. № 15. Ст. 141.

Указ Президента РК от 4 декабря 2003 г. № 1243 «О кадровом резерве государственной службы» // САПП РК. 2003. № 47. Ст. 524.

Указ Президента РКот 26 декабря 2014 года № 986 была утверждена Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015 -2025 годы. [www.normative.kz/view/109088ю](http://www.normative.kz/view/109088ю)

Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2022 -2026 годы. [www.normative.kz/view/109088ю](http://www.normative.kz/view/109088ю)

Указ Президента РК от 29 декабря 2015 года № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы» // http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000152#z293 (по состоянию на 16.08.2019 г.).

Указ Президента РК от 11 декабря 2015 года № 128 «Об образовании Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан» // http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000074 (по состоянию на 22.07.2019 г.).

Указ Президента РК от 22 апреля 2009 г. № 793 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с преступностью и коррупцией и дальнейшему совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан» // САПП РК. 2009. № 19. Ст. 16.

Указ Президента РК от 22 июля 2019 года № 74 «О некоторых вопросах Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и Агентства РК по противодействию коррупции (Антикоррупционной службы) //http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000128 (по состоянию на 11.12.2015 г.).

Указ Президента РК от 22 июня 2019 г. №74 «Об утверждении Положения об Агентстве РК по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) и Правительства РК (Постановление Правительства РК от 30 декабря 2015 г. № 1131 «Об утверждении правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции». Электронный ресурс: //http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000128.

Постановление Правительства Республики Казахстан от 2 октября 2020 года № 636 «О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства РК от 15 марта 2018 года №125 «Об утверждении Правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих»: 08 Октября 2020 г.  [https://primeminister.kz/ru /decisions/02102020-636](https://primeminister.kz/ru%20/decisions/02102020-636).

Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 521 «О внесении изменений в Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Национального плана развития РК до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента РК». – Режим доступа: [https: //adilet. zan. kz/rus /docs /U1800000636](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636).

Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года». **–** Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>.

Указ Президента Республики Казахстан «О межведомственной комиссии по вопросам противодействия незаконной концентрации экономических ресурсов» от 5 июня 2022 года № 908

Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов» от 26 ноября 2022 г.

Закон Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов» от 12 июля 2023 года № 21-VIII ЗРК

Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента РК народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г.

Послание Главы государства К.К. Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2020 г. **– «**Казахстан в новой реальности: время действий». [Электронный ресурс]: Доступ из ИПС НПА РК «Әділет». **–** Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000002020/info.

Модельный закон СНГ «Об основах государственной службы». Принят Межпарламентской Ассамблеей государств участников СНГ (постановление № 11-5 от 15 июня 1998 г.) // [www.Law.Russia.ru](http://www.Law.Russia.ru).

**Научная, учебная и специальная литература:**

Алексеев, С.С. Общая теория права. [Текст] / С.С. Алексеев. Вып. 2. – Свердловск, 1992. – 312 с.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. [Текст] / М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.

Атаманчук Г.В.Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика: [Текст] / Монография. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.

Атаманчук Г.В. Государственная служба как сфера управления // Кадры управления: проблемы и система работы в России и за рубежом [Текст] /. - М., 1992. С. 15-28.

Атаманчук Г. В. Конституционные основы государственной службы и кадровой политики: [Текст] / - М.: РАГС, 1997. 17 с.

Акчурин А., Абдина А.К. Создание системы карьерного роста, подбора расстановки кадров государственной службы Республики Казахстан. – Алматы: Центр изучения общественных проблем, [Текст] / 2002. – 35 с.

Абдрасулов Е.Б. Парламентское право РК [Текст] /. – Алматы, 2011. – 264 с.

Абдрахманов С.З. Коррупционные преступления. Монография. [Текст] / – Караганда, 2006. – 148 с.

Автономов А.С. Правовая онтология политики. [Текст] / – М., 2004.

Агыбаев А.Н. Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией[Текст] /. – Алматы, 2003. – 126 с.

Административное право. [Текст] / Учебный курс / Под редакцией Р.А. Подопригоры. - Алматы, 2010.

Алауханов Е.О. Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан. [Текст] / Учебное пособие. - Алматы, 2020.

Алпысов С.М., Акылбай С.Б. Антикоррупционная политика в Республике Казахстан[Текст] /. – Астана: ТОО «Полиграф Мир», 2006. – 140 с.

Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: [Текст] / Учебник [Текст] /**.** М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. - 800 с.

Байменов А. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. [Текст] / Астана: Фолиант, 2000. 147 с.

Барабашев А.Г.Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы (Аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в РФ). [Текст] / – М., 2015. - С. 22–30.

Большая Советская Энциклопедия. В 30-ти томах. Т. 29. - М.: Советская энциклопедия, [Текст] / 1978. 640 с.

Гегель Г.В.Ф. Энциклопедия философских наук. [Текст] / Т. 1. - М. 1974. - С. 182.

Государственная кадровая служба Кыргызской Республики. [Текст] / Сборник нормативных правовых актов по вопросам организации и прохождения государственной и муниципальной службы в Кыргызской Республике. Издание № 2. - Бишкек, 2014 – 218 с.

Галиева З.И. Политическая трансформация суверенного Кыргызстана [Текст] /**.**-Б., 2007.

Дуйсенов Э.Э. Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Издание третье (дополненное) [Текст] /. – Алматы: «Асыл кітап», 2017. – 359с.

Дуйсенов Е., Шпекбаев А.Ж. Учебник Государственная служба Республики Казахстан[Текст] /. – Алматы, 2021. – С. 6-9.

Джангарачева М.К. Реформа государственной службы и преобразование роли государства. Агентство Республики Казахстан по делам госслужбы, [Текст] / ПРООН – Региональное Бюро по Европе и СНГ. Алматы: 16-17 ноября 2000. – 113 с.

Коррупция в странах Центральной Азии и в Урало-Сибирском регионе России. ПРООН /[Текст] / Регион. центр поддержки в Братиславе. – Бишкек, 2002. – 64 с.

Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник [Текст] /. Т.1-2. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М., БЕК, 1995. – С. 311.

1. Ковешников Е.М., Марченко М.Н., Стешенко Л.А. Конституционное право стран Содружества Независимых Государств [Текст] /. – М.: Норма, 1999.
2. Нуртазин М.С. Кадровая работа в местных государственных органах. – Астана: [Текст] / Акад. гос. службы при Президенте РК, 2005. – 72 с.
3. Медушевский А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты [Текст] /: курс лекций / А. Н. Медушевский. – М., 2002. - 512 с.
4. Национальный доклад о противодействии коррупции за 2022 г. / Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба). [Текст] / – Нур-Султан, 2023.- 40 с.
5. Нурдинова Ж.Т. Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики)» [Текст] /. Монография. - Алматы.: «Казак университетi». 2012.
6. Нурдинова Ж.Т. Генезис государственно-правовой мысли Казахстана и Кыргызстана на рубеже ХХ –ХХI в.в. [Текст] / Монография. 2017. - 12,9 п.л. – Дюссельдорф (Германия).
7. Ожегов С.И., Швецова Н.Ю. [Текст] / Толковый словарь русского языка. - М., 1995.- 947 с.
8. О государственной службе Сингапура. [Текст] / Информация Посольства РК в Малайзии. - Астана, 2008.
9. Такуов Х., Иманбек Е. На службе у государства (очерк французской модели исполнительной власти и государственной службы). [Текст] / - Алматы: Атамура, 1997. – 107 с.
10. Казанцев Н.М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. [Текст] / М.: РАГС, 1996. 289 с.
11. Сагинов Э. Государственная служба – важнейший фактор реформирования государственного управления в Республике Таджикистан. Агентство Республики Казахстан по делам государственной службы, [Текст] / ПРООН – Региональное Бюро по Европе и СНГ. Алматы: 16-17 ноября 2000. – 113 с.
12. Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК. Учебник. [Текст] / – Алматы, 2009. - С. 175.
13. Сравнительное конституционное право [Текст]**.** / Под ред. В.Е. Чиркина. Ч. 1. - М.: Юристъ, 1996.
14. Керимов Д.А. Методология права: [Текст] / Предмет, функции, проблемы философии права. – М.: Изд-во СГУ, 2008. – С. 193.
15. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). [Текст] / – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2001. – С. 44.
16. Мырзаев Е.С. Государственная служба: особенности профессиональной деятельности и нормативно-правовые ценности. Карагандинская академия МВД Республики Казахстан. [Текст] / 2017.- С. 156-160.
17. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. [Текст] / - М., 2002. – 168 с.
18. Турисбеков З.К., Капаров С.Г. Управление государственной службой в Республике Казахстан. [Текст] / - Екатеринбург, 2002. 160 с.
19. Уваров В.Н., Уварова Н.В.-Патенко. Государственная служба: Учебное пособие. Алматы: Каспийский общественный университет. [Текст] / 2020. – 544 с.
20. Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. [Текст] / Феникс, 2007. - С. 180.
21. Шестаков Д.А. Криминология: Новые подходы к преступлению и преступности: Криминогенные законы и криминологическое законодательство. Противодействие преступности в изменяющемся мире: Учебник, 2- е изд. [Текст] / – СПб., 2006. – С. 13.
22. Юридический словарь/ Под ред. А.Н. Азраэляна. – 2-у изд. [Текст] / М.: Институт новой экономики, 2009. – С. 106.

**Периодические издания:**

1. Арабаев, А.А. Демократия и политико-правовые механизмы ее осуществления в Кыргызстане: проблемные аспекты [Текст]. // Научный альманах. – 2015. - № 10-4 (12). - С.23.
2. Абдуалипова К.Ж., Ракимбаев Э.Н. Коррупция в Казахстане и Кыргызстане: проблемы, тенденции, решения (сравнительно правовой анализ). Вестник Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева № 1 (72), 2020. [Текст] / – С. 3-12.
3. Абдрешева С.М. Понятие государственной службы. Вестник. Серия «Международная жизнь и политика». № 3 (46), 2016. [Текст] / – С.75.
4. Айтхожин К.К. Конституция Республики Казахстан и вопросы совершенствования правового статуса политических государственных служащих // Правовая реформа в Казахстане. 2002. № 1. [Текст] / С. 26-27.
5. Аязбекова С.Ш. Практика, образование и наука как составные части профессионализма государственных служащих // Государственное управление и государственная служба. 2004. № 1. [Текст] / С. 30-34.
6. Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт (Ч. 2). Вопросы государственного и муниципального управления. [Текст] / Public Administration Issues. № 3. -М., 2015. - С. 165-190.
7. Джунусбекова Г. Некоторые аспекты совершенствования системы государственной службы в РК. [Текст] / ACTUAL PROBLEMS OF ECONOMICS № 8 (146), 2013**.** НОВИНИ СВІТОВОЇ НАУКИ. К.: 2013.- С. 276-283.
8. Бейсембаев А.А. Система государственной службы Республики Казахстан... Вопросы государственного и муниципального управления. Зарубежный опыт.2010. № 3 [Текст] / С. 110- 124.
9. Беккужин Р.Ж. Влияние моделей планирования карьерного роста государственных служащих на качество государственного управления развитых стран // Экономика и статистика. – 2015. - № 3. [Текст] / – С. 44-48.
10. Дуйсенов Э. Э., Рамашов О. Н. Прогностика: инновационные перспективы государственной службы в Республике Казахстан. Академия Образования Великобритании: научный журнал № 4 (37) 2021. [Текст] / UK Academy of Education: scientific magazine № 4 (37) 2021. – С.73-80. Electronic version: www.inter-academy.ru [www.uk-academy.com](http://www.uk-academy.com).
11. Дуйсенов Э.Э. Вопросы государственной службы Республики Казахстан: проблемы совершенствования законодательства. Вестник 2016 (№2) Кыргызской государственной юридической академии. Материалы V Международного Иссык-Кульского юридического форума «Тенденции развития государства и права: вопросы теории и практики». [Текст] / - Бишкек. 2016. - С. 37-42.
12. Ешенкулов Т.И. Сингапурский опыт реформирования государственной службы // Проблемы и перспективы развития государственных институтов в современных условиях. – Усть-Каменогорск, 2014. [Текст] / - С. 216-221.
13. Жанузакова Л.Т. Основные направления совершенствования государственной службы в Республике Казахстан в свете реализации ста шагов Президента. [Текст] / Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы, № 4 (40) 2015 ж. С. 11-14.
14. Крепак П. И. Объективные предпосылки совершенствования законодательства о политических должностях государственной службы // Правовая реформа в Казахстане. [Текст] / 2002. № 1. С. 21-23.
15. Ли С.О., Музапар Д., Ракимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы и проблемы модернизации системы государственной службы в Республике Казахстан. [Текст] / UK Academy of Education, Академия Образования Великобритании: научный журнал № 2 (32), 2020, Лондон, Н9 ОСН, Великобритания. – С. 109-118.
16. Мурзаев С.К., Шадыбеков К.Б., Третьякова Т.А. Вестник Академии государственного управления при Президенте КР, № 24, 2018, [Текст] / - С. 286-293.
17. Нурдинова Ж.Т.О некоторых аспектах политико-правовой оформленности функционирования политической системы РК. // Научный альманах. Материалы международ. научно-практ. конф. «Наука и образование в ХХI веке». N 1-4(*15*), 2016. [Текст] / - Тамбов - С. 54- 57.
18. Насыров А.Т. Выступление на экспертной сессии Гайдаровского форума – 2018 «Какие компетенции нужны госслужащим стран СНГ: ищем ответы вместе». – М., 2018. Вестник Академии государственного управления при Президенте КР, № 24, 2018, [Текст] / - С. 11-13.
19. Нугманова Э.А. Прозрачность административных процедур: прихоть или требование времени? // Вестник Института законодательства PK. 2006. № 4. [Текст] / - С. 33-38.
20. Ракимбаев Э.Н. Сравнительно правовой анализ некоторых аспектов коррупции в Кыргызстане[Текст] / и Казахстане: проблемы, тенденции, решения. UK Academy of Education, 2019, Академия Образования Великобритании: научный журнал № 3 (33), 2020, Лондон, Н9 ОСН, Великобритания. – С. 79-90.
21. Ракимбаев Э.Н., Алпысбаева Э.С., Хавдал К.Х. Современная конституционно-правовая система государственного управления Казахстана: реальность и перспективы. [Текст] / UK Academy of Education, 2021, Академия Образования Великобритании: научный журнал 1 (34), 2021, Лондон, Н9 ОСН, Великобритания. – С. 16-27.
22. Рамашов О. Н. Некоторые вопросы о статусе государственных служащих по государственно-служебному законодательству Республики Казахстан. [Текст] / Политика и право. - Вестник АГУПКР - 2019 № 26**.**
23. Рамашов О.Н. Некоторые вопросы законодательного регулирования государственной службы в Республике Казахстан. Ж. Научный Альманах № 8-2 (22), 2016. (Тамбов). [Текст] / – С. 71-74. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38545068>.
24. Сарсенбаев М.А. Зарубежные стратегии борьбы с коррупцией и обогащение опыта противодействия коррупции в Казахстане // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в Республике Казахстан на современном этапе: [Текст] / матер. Респ. Науч. – практ. конф. – Астана: ArtPrint, 2012. – С. 15-25.
25. Сулакшин С.С. Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ (макет-проект): Научный эксперт. [Текст] / – М., 2009. – 219 с.
26. Шунаева С.М., О. Шакин. Некоторые вопросы государственной службы Республики Казахстан. Вестник науки Костанйского социально-технического университета, [Текст] / № 2. – Костанай. – 2016. – С.
27. Шалтыков А.И. Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Казахстане. [Текст] / Государственная служба. Международные отношения. Реформы. //Вестник КазНПУ. Алматы. – 2017.
28. Шамарова Г.М., Куршиева Н.М. Государственная и муниципальная служба: Учеб. Пособие. [Текст] / – М.: ИНФРА-М, 2016. – С. 4.

**Материалы семинаров и конференций:**

1. Баишев Р.Ж. Правовое регулирование государственной службы в Республике Казахстан // Реформирование казахстанской государственной службы: опыт, проблемы, задачи: Сб. материалов международной научно-практической конференции. [Текст] / - Астана, 1999. С. 108-122.
2. Борубашев, Б.И. Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане // Конституционная реформа в Кыргызской Республике [Текст] /. / Мат-лы межвуз. научн. - практ. конф., посвящ. Конституционной реформе в КР. / Под ред. Б.И. Борубашева, М.Б. Мырзалиева. – Б., 2007. – 115 с.
3. Верхайн Тони. Развитие государственной службы и государственного управления в Центральной Азии. Агентство Р по делам госслужбы. РК – Региональное бюро по Европе и СНГ. Региональный круглый стол по реформе государственной службы. [Текст] / - Алматы 16 – 17 ноября 2000 года, - Алматы. - 113 с.

**Авторефераты и диссертации:**

1. Алымкулова С.А. Конституционно-правовые основы государственной службы в Кыргызской Республике. [Текст] / Автореферат дис… канд. юрид. наук. Бишкек, 2017. – 21 с.
2. Андрюшкин Р.В. Кадровое обеспечение государственной службы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / СПб. 2001. – 15 с.
3. Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: [Текст] / Автореф. дис. ... докт. юрид. наук, M., 2004. – 49 с.
4. Добрякова Т.М.Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: [Текст] / Дис… канд.эконом.наук: 08.00.05. – Астана, 2003. – 122 с.
5. Дуйсенов Э.Э. Правовые проблемы реформирования государственного управления (Республика Казахстан и Кыргызская Республика): [Текст] / Дис.. докт. юрид. наук. - Алматы, 2003. 367 с.
6. Ишмухамедова А.К. Правовые основы классификации должностей государственных служащих Республики Казахстан: [Текст] / Автореф. дис... канд. юрид. наук. Алматы, 2002. 28 с.
7. Ешенкулов Т.И. Система отбора кадров на государственную службу в Республике Казахстан. [Текст] / Дисс… на соискание степени доктора по профилю. -Астана, 2016. – 159 с.
8. Культемирова JI.T. Содержание правового статуса административных государственных служащих Республики Казахстан, проблемы его совершенствования: [Текст] / Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Алматы, 2006. 25 с.
9. Капаров С.Г. Модернизация государственной службы в Казахстане: политологический анализ: [Текст] / Автореф. дис... канд. политол. наук. Астана, 2009. 27 - с. 21
10. Нурдинова, Ж.Т. Политико-правовые концепции Казахстана и Кыргызстана (вторая половина ХХ – начало ХХI в.в.) [Текст] /. Дисс. докт. юрид. н. – Бишкек, 2014.
11. Турисбек А.З. Государственная служба в Республике Казахстан: проблемы теории и практики. [Текст] / Автореферат дис… д-ра юрид. наук. М.: 2012. – 59 с. // <http://lav.edu.ru>
12. Кенжеханов А.С. Использование современных средств и методов при расследовании коррупционных преступлений. [Текст] / Автореф. дисс… канд. юрид. н. – Караганда, 2007.
13. Кузекова А.А. Прогнозирование человеческого капитала государственной службы Республики Казахстан. [Текст] / Дис… докт. по профилю. Астана. – 2016.- 149 с.
14. Мамитова Ж.А. Проблемы имплементации антикоррупционных конвенций в уголовное законодательство Республики Казахстан. [Текст] / Дис… на соискание степени докт. фил. (PHD). Астана, 2017. – 157 с.
15. Сагадиев А.Н. Правовое регулирование подбора кадров по законодательству Республики Казахстан. [Текст] / Автореф. дис... канд. юрид. наук. Астана, 2010. 18 с.
16. Сыздыкова А.Е. Особенности формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан (политологический анализ): [Текст] / Дис… канд. полит. наук: 23.00.02. – Алматы, 2006. – 137 с.
17. Токтыбеков Т.А. Административно-правовое регулирование качества работы государственных служащих. [Текст] / Автореф. дис... канд. юрид. наук. Алматы, 2010. 23 с.
18. Сапаргалиев Г.С. [Текст] / Идеологические основы государственной службы // Фемида. 2000. № 7. С. 9-13.
19. Сапаргалиев Г.С. [Текст] / О политических государственных служащих // Правовая реформа в Казахстане. 2002. № 1. С. 17-20.

**Электронные ресурсы:**

1. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 26.12. 2014 года № 986. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: https: //www.zakon.kz /4678660-utverzhdena-antikorrupcionnaja. html. – Дата обращения 20.08.2019].
2. Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: (Правила служебной этики государственных служащих). Утвержден Указом Президента РК от 29 декабря 2015 года № 153.
3. Болатбаев А. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Агентство РК по делам государственной службы считает, что для борьбы с коррупцией в Кыргызстане нужно применить опыт мировых стран мира // [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz).
4. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Экс-замдиректора Национального центра тестирования МОН РК приговорен к 7 годам за взятку. Kazinform, 10.12.2019.
5. Данияров Г.Г., Мурзагельдинова B.C. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Действенная антикоррупционная мера при поступлении и прохождении государственной службы // [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz).
6. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Вопрос утечки специалистов из Казахстана подняли мажилисмены. Нур-Султан. Иточник: Kazinform. 28.04.2021.
7. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Чиновник хотел купить место акима района в Жамбыльской области. Экс-замдиректора Национального центра тестирования приговорен к 7 годам за взятку. Бывшие вице-министры энергетики предстанут перед судом. Kazinform/ Tengrinews.kz/ 10.12.2019.
8. Хонг М. Государственная служба Сингапура: эффективная, честная и чуткая. Лекция Посла Сингапура в России и на Украине в Российской Академии государственной службы. 15 декабря 2000 г. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru).
9. Охотский Е.В. Государственная и муниципальная служба. Учебник и практикум для академического бакалавриата, М., Изд-во «Юрайт», 2015. – Режим доступа: ttps://avi dreaders.ru/book /gosudar stvennaya-i-municipalnaya-sluzhba-uchebnik-i.html.
10. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Парламент принял поправки, упраздняющие институт ответсекретарей. 10.12.2020. Источник: Sputnik.kz
11. Голда Меир Пятый Премьер-министр Израиля. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: [Prime ministers of Israel](http://worldstatesmen.org/Israel.htm). <https://wikimediafoundation.org/>.
12. **«**Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана»: Послание К.-Ж. К.Токаева народу Казахстана от 02.09.2019 года. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: (https://www.akorda.kz/ru/addresses). – Последний доступ 09.06.2024.
13. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл 2021 // www. transparency kazakh stan. org.
14. Токаев К.Ж. предложил постепенно вводить запрет на бумажные версии документов. 5 марта 2020 года. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Источник: Informburo.kz
15. К.Ж. Токаев. Послание К.Ж. Токаева 1 сентября 2020 г. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Источник: Inbusiness.kz
16. Оксикбаев О.Н., Председатель Счетного комитета РК. Интервью. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: – URL: <http://www.nomad.su/?a=3-200803040338>.
17. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: [www.crime.vl.ru](http://www.crime.vl.ru).
18. Эйхельман О. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Обзор центральных и местных учреждений Управления России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 2009..
19. Даль В. Толковый словарь. - М., 1955. 699 с. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru).
20. Хабриева Т.Я. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография. – М., 2012. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru).
21. Справочный документ ООН «О международной борьбе с коррупцией». [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru).

Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 «Об утверждении Концепции государственного управления в Республике Казахстан до 2030». [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522.

Караев А.А. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Эффективность конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы теории и практики): автореф. дис… канд. юрид. наук. - Алматы: Комплекс, 2001. - С.21.

Абдиров, Н. М. [Электронный ресурс. // URL – Режим доступа: Координационная деятельность прокуратуры Республики Казахстан по противодействию коррупции: опыт правового и организационного обеспечения / Н. М. Абдиров, Ф. М. Кобзарев // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 5(49). – С. 96-102.