**НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ**

**Ж. БАЛАСАГЫНА**

**ОШСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**

На правах рукописи

УДК 342.591 (575.2) (043.3)

**Рамашов Олжас Нурмамбекович**

**Конституционно-правовые проблемы государственной службы**

**в Республике Казахстан**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

по специальности 12.00.02 - конституционное право; муниципальное право

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук,

профессор Дуйсенов Э.Э.

Бишкек- 2025

**СОДЕРЖАНИЕ**

**ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ** …………………………...**3**

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

**ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**………………………………………….… **13**

1.1Государственная служба как конституционно-правовая форма деятельности государства: понятие, предмет, сущность, содержание......................…..…....…**13**

1.2 Международный опыт нормативно-правовой регламентации госслужбы…………………………………………………………………………...**52**

**ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРОХОЖДЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**………………………………………………………………………**69**

2.1 Нормативно-правовые гарантии обеспечения государственной службы в Республике Казахстан ………………..………………………………………........**69**

2.2 Имплементация конституционно-правовых основ государственной службы в Республике Казахстан: текущее состояние…………………………………......**82**

2.3 Проблемы реализации конституционно-правовых основ государственной службы в Республике Казахстан ………...…………………………………...…...**91**

**ГЛАВА 3. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**……………………………………….………....**112**

3.1. Концептуальные основы модернизации государственной службы в Республике Казахстан………………………………………….………………....**112**

3.2 Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы в Республике Казахстан………………………………………………….…….....**120**

3.3 Пути, средства и способы оптимизации госслужбы в Республике Казахстан……………………………………………………….……………….…**135**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**……………………………………….....……………...............**143**

**ПРАКТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ**………………………………………**147**

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ** ……………..........…….**150**

**ПРИЛОЖЕНИЯ** ……………………....................................................................**169**

**ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ И ОБОЗНАЧЕНИЙ**

|  |  |
| --- | --- |
| АНК | Ассамблея народа Казахстана |
| АП РК | Администрация Президента Республики Казахстан |
| ГКП | Государственная кадровая политика |
| ИИ | Искусственный интеллект |
| КП | Конституционное право |
| ЛБГ | Лица без гражданства |
| МГУ | Местное государственное управление |
| МНЭ РК | Министерство национальной экономики Республики Казахстан |
| МЮ РК | Министерство юстиции Республики Казахстан |
| НП | Нормативное постановление |
| НПА | Нормативно-правовой акт |
| НПО | Неправительственные организации |
| НТП | Научно-технический прогресс |
| ООН | Организация объединенных наций |
| ОЭСР | Организация Экономического Сотрудничества и Развития |
| РЦИМН | Республиканский центр изучения мнения населения и развития услуг |
| СНГ | Содружество Независимых Государств |
| ТНК | Транснациональная корпорация |
| УНИДРУА | Международный институт по унификации частного права в Риме, Межправительственная организация, созданная в 1926 г. |
| УР РК | Устойчивое развитие (концепция, легшая в основу стратегического планирования в Республики Казахстан) |
| ЦА | Центральная Азия |
| ЦОВ | Центральные органы власти |
| ШОС | Шанхайская организация сотрудничества |
| ЭП | Электронное правительство |

**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 государственных служащих 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 государственной службы, 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 государственной службы актуализируется вопрос о фундаментальных, достаточно проработанных теоретических разработках развития правовой базы системы государственной службы.

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 государственной службы в Республике Казахстан.

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

Изучение различных аспектов системы государственной службы 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 нормативно правовых актов 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 государственной службы в РК.

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

* высокий уровень коррупции среди государственных служащих;
* низкий уровень соблюдения ими этических норм;
* наличие дублирующих органов государственного управления, нечеткость в разграничении функций и полномочий органов государственного управления;
* отсутствие дифференциации между понятиями «государственные функции» и «государственные услуги»;
* отсутствие эффективной правовой ответственности государственных служащих, особенно руководителей высших органов государственного управления;
* недостаточно эффективная система подбора и ротации государственных служащих;
* 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 другие.

Следовательно, поэтапное реформирование всей системы государственного управления 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 государственной службы и ее специфики; анализ проблем функционирования механизма системы госслужбы в РК.

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

1. рассмотреть понятие, предмет сущность конституционно-правовых основ государственной службы в Республике Казахстан;
2. проанализировать теоретико-методологический анализ механизмов конституционно-правового регулирования государственной службы;
3. изучить международный опыт регламентации и практики государственной службы в массиве нормативно правовых актов;
4. рассмотреть современное состояние конституционно-правовых основ государственной службы в Республике Казахстан;
5. проанализировать процесс реализации конституционно-правовых гарантий государственной службы в Республике Казахстан;
6. выявить основные конституционно-правовые проблемы эффективного регулирования государственной службы в Республике Казахстан;
7. разработать концептуальные основы модернизации и оптимизации конституционно-правовых основ государственной службы в Республике Казахстан.

**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 государственной службы;
* 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 Республике Казахстан».

**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.

**Экономическую значимость полученных результатов** Результаты, полученные в рамках диссертационной работы, могут иметь важное значение при оптимизации экономической политики государства в области правового регулирования повышения эффективности деятельности государственных и гражданских служащих. Результаты исследования могут быть эффективны при расширении нового механизма реализации конституционно-правовых гарантий госслужбы в РК, а также содействие построению правового государства и расширению основ модернизации и оптимизации конституционно-правовых основ госслужбы в РК.

**На защиту выносятся следующие основные положения**:

1. Обосновывается тезис о том, что в научно-теоретическом плане формы, методы и система государственной службы 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 государственной службы 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 социального обеспечения, 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 государственной службы и связанные с ней институты, которые включают в себя такие государственно-правовые категории как «государство», «эффективное государство», «органы госуправления в Казахстане», «социальная защита государственных служащих», «[социальные гарантии](https://www.grandars.ru/college/sociologiya/socialnye-garantii.html) государственных служащих» и др.

4. Обоснована и представлена авторская дефиниция «государственная служба», транслируемая как публичная, профессиональная служебная деятельность граждан РК, которых нанимает орган власти на государственную должность 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 Республике Казахстан», с четко закрепленными нормами, в том числе о конституционно-правовой ответственности государственных служащих, 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 нормам Конституции РК, другим НПА государством гарантируется комплекс мер, направленных на достойную социальную защиту. 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 Республике Казахстан.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на расширенном заседании кафедры государственного управления и права Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики им. Ж. Абдрахманова.

Основные теоретические положения и практические рекомендации по результатам исследования докладывались более чем на десяти международных научно-практических конференциях, семинарах. Опубликованы семь 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 другие.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях**. Результаты нашли отражение в публикациях автора и изложены в 13 публикациях по вопросам развития системы государственной службы в Республике Казахстан.

**Структура и объем диссертации** отвечает основной цели, характеру и логике исследования. Работа состоит из введения, трех разделов, включающих восемь подразделов, выводов, списка использованной литературы и приложения.

Объем диссертационного исследования – 171 страниц компьютерного текста.

**ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**1.1. Государственная служба как конституционно-правовая форма деятельности государства: понятие, предмет, сущность, содержание**

Наше исследование показало, что проблема регулирования системы госслужбы требует выработки новых правовых механизмов, способных эффективно осуществлять эту деятельность. Необходимо гармонизировать отечественные нормативно правовые акты с нормами международно-правовых актов, качественно и эффективно регулирующих указанные выше процессы.

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.

Безусловно, 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. и др.

Безусловно, объектом научных дискуссий и практических размышлений в области государственной службы остаются ключевые и во многом системообразующие вопросы, имеющие как теоретическое, так и прикладное значение для устойчивого развития государственности. Одним из таких вопросов является возможность совместимости и перспективы взаимного сотрудничества западной модели государственной службы с административной системой стран СНГ. Несмотря на различие в историко-культурных контекстах, институциональных структурах и уровне правовой зрелости, анализ показывает наличие ряда соприкасающихся направлений, в рамках которых возможно продуктивное заимствование и адаптация лучших практик.

Особое внимание в современных условиях глобализации, нарастающих рисков и вызовов уделяется характеру проводимых преобразований в системе государственной службы, а также возможности использования зарубежного опыта, включая элементы карьерной и должностной моделей, цифровизации управления, этики поведения государственных служащих, мер по повышению прозрачности и эффективности институтов.

Важно учитывать, что бездумное копирование практик развитых стран может привести к деструктивным последствиям, если они не будут адаптированы к местным условиям, менталитету и правовой системе.

Не менее значимым является вопрос соотношения правовой, социальной, политической и экономической модернизации с приоритетом национальных интересов, особенно в контексте стратегии развития Республики Казахстан. В рамках модернизационного курса государственная служба рассматривается не только как управленческий институт, но и как инструмент обеспечения суверенитета, политической стабильности и устойчивого социально-экономического роста. В этой связи важно соблюдение баланса между унификацией подходов и сохранением суверенного выбора модели развития.

Конституционно-правовые основы государственной службы, механизмы и институциональные проблемы ее модернизации, включая реформирование кадровой политики, вопросы аттестации, профессионализации и этики, а также внедрение инновационных форматов управления и подбора кадров, в том числе через цифровые платформы, являлись предметом активного научного анализа. Значительный вклад в данную область внесли такие ученые, 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 и Н.В. Уварова-Патенко [90] и др.

Кроме того, в рамках реформ государственной службы особое значение приобретает проблематика борьбы с коррупцией, как системного явления, подрывающего доверие к институтам власти и препятствующего эффективной реализации государственной политики. Исследования в этой сфере затрагивают как вопросы правоприменительной практики, так и проблемы имплементации международных антикоррупционных конвенций в уголовное и административное законодательство Республики Казахстан. Ученые подчеркивают необходимость не только ужесточения санкций, но и системной профилактики коррупционных правонарушений, формирования культуры нетерпимости к коррупции среди госслужащих и общества в целом.

Таким образом, текущий этап развития государственной службы в Республике Казахстан характеризуется активным поиском оптимальных форм и механизмов модернизации, сопряженным с необходимостью адаптации лучших международных практик, защиты национальных интересов и формирования эффективной, прозрачной и устойчивой системы государственного управления.

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». Так, к примеру, 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].

В рамках исследования проблематики прохождения государственной службы в Республике Казахстан значительное внимание уделяется научным трудам, посвящённым анализу текущего состояния, реформирования и модернизации данной сферы. В частности, существенный вклад в разработку теоретико-методологических основ и практических аспектов совершенствования государственной службы внес А.И. Шалтыков. В своей работе «Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Казахстане» исследователь комплексно рассматривает процесс трансформации системы государственного управления на современном этапе.

Автор подчёркивает, что реформирование государственной службы является неотъемлемой частью общей административной реформы, охватывающей широкий спектр институциональных изменений, включая правовые, политические, кадровые и организационные компоненты. По мнению А.И. Шалтыкова, реформа государственного управления представляет собой одну из приоритетных задач, которая выдвигается на первый план практически во всех государствах постсоветского пространства, включая Казахстан. Это связано с объективной необходимостью адаптации национальных моделей госуправления к новым политическим и социально-экономическим условиям, вызванным процессами глобализации, внутренней трансформации институтов власти и изменением ожиданий со стороны общества.

Особое внимание в исследовании уделяется связи между приобретением суверенитета Казахстаном и необходимостью политической модернизации. Автор справедливо указывает на то, что становление независимого государства обусловило необходимость создания принципиально новой модели государственного управления, ориентированной на обеспечение эффективного функционирования государственной машины в условиях рыночной экономики и демократизации общественных отношений. Такая модель, по мнению А.И. Шалтыкова, должна носить политико-административный и одновременно организационно-правовой характер, что предполагает не только изменение структуры государственных органов, но и переосмысление их функций, принципов деятельности, а также системы взаимодействия с гражданским обществом и частным сектором.

Шалтыков А.И. подчеркивает, что Казахстан находится в активной фазе оптимизации механизмов управления государством. Эта трансформация направлена, прежде всего, на формирование профессионального, компетентного и ориентированного на результат Правительства, способного решать как текущие задачи, так и стратегические вопросы развития страны. Речь идет о переходе от традиционной бюрократической модели управления к более гибкой и результативной модели, основанной на принципах эффективности, открытости, прозрачности и подотчетности.

Центральной идеей административной реформы, по мнению исследователя, стала модернизация государственного управления на основе менеджерального подхода - концепции, получившей широкое распространение в западных странах во второй половине XX в.

Этот подход, известный как "новое государственное управление" (new public management), предполагает внедрение в государственный сектор методов и инструментов, заимствованных из частного бизнеса: стратегическое планирование, управление по результатам, аутсорсинг отдельных функций, развитие электронного правительства и др.

Автор указывает на необходимость адаптации этих методов к специфике казахстанской действительности. Он подчеркивает, что механическое заимствование западных моделей без учета историко-культурных, политических и правовых реалий может привести к негативным последствиям. Вместо этого предлагается гибкая модель модернизации, учитывающая национальные особенности и направленная на обеспечение устойчивого и сбалансированного развития системы государственной службы [120].

Таким образом, анализ, проведённый А.И. Шалтыковым, позволяет прийти к выводу о комплексном характере реформирования государственной службы в Казахстане, а также о необходимости глубокого переосмысления функций, задач и принципов деятельности государственных институтов. Модернизация должна опираться не только на международный опыт, но и на внутренние потребности казахстанского общества, обеспечивая тем самым повышение эффективности государственного управления и укрепление доверия граждан к органам власти.

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.

В процессе исследования коррупционных преступлений, совершаемых государственными служащими, существенное влияние на формирование научного мировоззрения диссертанта оказали труды казахстанского правоведа Ж.А. Мамитова, посвятившего значительное внимание проблемам имплементации международных антикоррупционных стандартов в уголовное законодательство Республики Казахстан. Его научные исследования представляют собой значимый вклад в развитие как уголовного права, так и антикоррупционной политики государства, что особенно актуально в условиях глобализации и усиления трансграничной преступности.

Одним из центральных направлений научного анализа Ж.А. Мамитова стало исследование вопросов нормативной регламентации противодействия коррупции в международных правовых документах, включая такие ключевые акты, как Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) и Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой и уголовно-правовой ответственности за коррупцию. Указанные документы устанавливают общие стандарты борьбы с коррупцией, включая криминализацию конкретных деяний, международное сотрудничество в сфере уголовного преследования, а также меры по возврату активов. Мамитов рассматривает, каким образом данные положения были восприняты и адаптированы в национальной правовой системе Казахстана.

Особое внимание в его работах уделено законодательным основам противодействия коррупции в Республике Казахстан, в том числе анализу Закона «О борьбе с коррупцией», Уголовного кодекса, а также подзаконных актов, регулирующих сферу антикоррупционного комплаенса, предотвращения конфликта интересов, обеспечения прозрачности финансовых потоков в государственном секторе. Ж.А. Мамитов аргументированно показывает, что эффективность реализации антикоррупционной политики во многом зависит не только от формального закрепления соответствующих норм, но и от наличия действенного механизма их правоприменения.

Кроме того, ученый поднимает вопросы криминализации отдельных деяний, рекомендованных к включению в национальное законодательство международными антикоррупционными конвенциями. Речь, в частности, идет о необходимости четкой правовой квалификации таких деяний, как подкуп иностранных должностных лиц, злоупотребление служебным положением в целях личного обогащения, препятствование правосудию, незаконное обогащение и других. Ж.А. Мамитов анализирует степень соответствия казахстанского уголовного законодательства этим международным стандартам и выделяет пробелы, требующие устранения для повышения эффективности борьбы с коррупцией на всех уровнях власти.

Отдельного внимания в научных работах Ж.А. Мамитова заслуживает проблематика нецелевого использования бюджетных средств и средств внебюджетных фондов, которая рассматривается в контексте коррупционных злоупотреблений. Он подчеркивает, что подобные деяния нередко носят системный характер и сопряжены с недостаточной прозрачностью финансовой отчетности, слабыми механизмами контроля и неэффективным внутренним аудитом в государственных органах и организациях.

В этом контексте автор подчеркивает важность усиления институциональной ответственности, совершенствования механизмов финансового мониторинга, а также развития культуры добросовестного управления государственными ресурсами.

Таким образом, исследования Ж.А. Мамитова предоставляют научно обоснованную и комплексную основу для глубокого осмысления современных проблем уголовно-правовой политики в сфере противодействия коррупции. Его подход основан на тесной связи международных стандартов с национальными реалиями, что делает выводы и рекомендации особенно ценными для дальнейшего совершенствования правовой системы Казахстана в указанной сфере [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 подчеркнуть, что развитие системы государственной службы в Республике Казахстан, как и в других странах постсоветского пространства, наглядно выявило наличие значительного количества правовых пробелов и несогласованностей в национальном законодательстве. Эти недостатки стали особенно заметны в период активной административной реформы, а также в условиях повышенных требований к эффективности и прозрачности деятельности государственных органов. Развитие государственных институтов, в частности системы госслужбы, сопровождалось не только позитивными сдвигами, но и обнаружением дефицита правового обеспечения, что обусловило необходимость внесения изменений в целый ряд нормативных правовых актов.

В современных условиях процессы, связанные с прохождением и организацией государственной службы, сталкиваются с новыми реалиями, ранее неизвестными и не учтенными в существующем законодательстве. Особенно остро это проявилось в период пандемии COVID-19, которая продемонстрировала неподготовленность правового механизма к кризисным ситуациям, включая организацию удаленной работы государственных служащих, обеспечение бесперебойности выполнения ими своих функций, соблюдение правовых гарантий и социальных обязательств. Пандемия стала своего рода стресс-тестом для системы государственной службы, выявив необходимость адаптации правовых норм к быстро меняющимся условиям.

Кроме того, в условиях постпандемийной трансформации усилилось влияние новой правовой среды, формируемой под воздействием цифровизации, глобализации, усиления трансграничных рисков, а также внедрения стандартов «нового публичного управления». Эти процессы вызвали необходимость пересмотра и обновления материально-правового регулирования, включая уточнение правового статуса государственных служащих, их обязанностей, ограничений, ответственности, а также механизмов стимулирования и оценки эффективности их деятельности (Мамитов Ж.А. [138], Ракимбаев Э.Н. [113]).

Проведенный анализ показывает, что в рамках современной науки конституционного права вопросы, касающиеся государственной службы, всё ещё не получили всестороннего и системного освещения. Несмотря на наличие отдельных исследований, посвящённых вопросам административной реформы и структуры органов государственной власти, в отечественной юридической литературе отсутствуют обоснованные теоретико-правовые подходы, а также практически ориентированные модели становления и развития системы государственной службы. Сложность и многоаспектность рассматриваемой темы требуют специального, комплексного и междисциплинарного анализа, который бы охватывал не только правовую, но и управленческую, социологическую и политологическую плоскости.

Также необходимо отметить, что при исследовании указанных проблем учитывались современные концепции и подходы, выработанные в рамках общей теории государства и права, а также в смежных отраслях юридической науки — конституционного, административного, муниципального, финансового, таможенного, уголовного, гражданского и трудового права. Все эти правовые отрасли, прямо или косвенно, взаимодействуют с институтом государственной службы, формируя правовое поле, в котором она функционирует. К примеру, нормы трудового и административного права регулируют порядок поступления на госслужбу, дисциплинарную ответственность, увольнение и обжалование действий работодателя; нормы уголовного права касаются вопросов коррупции и служебных преступлений; финансовое и таможенное право - вопросов эффективного управления государственными ресурсами.

Таким образом, существует насущная необходимость в системном переосмыслении роли и функций государственной службы, а также в обновлении и унификации правовой базы, регулирующей этот институт. Только комплексный подход, основанный на анализе действующего законодательства, международного опыта и теоретико-правовых конструкций, позволит разработать эффективную модель государственной службы, адекватную вызовам времени и специфике казахстанской правовой системы.

В процессе подготовки настоящего исследования особое внимание было уделено методологической и теоретической базе, охватывающей широкий круг междисциплинарных подходов, разработанных в рамках таких научных направлений, как теория государства и права, политология, социология, история, философия, а также экономика и социальная психология.

Это обусловлено необходимостью всестороннего анализа государственной службы в Республике Казахстан, ее институциональных основ и антикоррупционного регулирования.

Научную основу диссертационной работы составили концептуальные положения современных теорий общественного мнения, системы ценностей, социальной конфликтологии, а также системный и структурно-функциональный подходы к исследованию социально-политических процессов. Кроме того, были учтены принципы, признанные в юридической науке как основополагающие для объективного познания общественной действительности: научность, системность, соотношение теории и практики, логическое и историческое единство, комплексность анализа.

Методология правового исследования была существенно дополнена инструментарием смежных гуманитарных наук, что позволило углубить теоретическое осмысление вопросов функционирования и реформирования государственной службы в условиях постсоветского и суверенного развития Республики Казахстан.

Автором использованы подходы исторического анализа, применяемые для оценки преемственности административной модели от советского периода до современности, а также политологические методы, позволившие проследить связь между уровнем правового регулирования и степенью доверия общества к институтам власти.

Особо следует выделить практическую базу, послужившую эмпирическим фундаментом настоящей работы. В ее состав вошли результаты мониторингов и экспертных оценок, проводившихся на протяжении последних лет в рамках реформ государственной службы, в том числе исследования, охватывающие период 2018–2019 гг., проведенные в Алматинской и Жамбылской областях. Эти данные дали возможность проанализировать восприятие госслужбы гражданами, а также выявить ключевые барьеры в системе ее функционирования, включая коррупционные риски.

Также в исследовании использованы официальные статистические материалы, опубликованные Агентством по противодействию коррупции Республики Казахстан, судебная и правоприменительная практика, нормативно-правовые акты (по состоянию на 2025 год), в том числе Конституция РК, законы, указы Президента, постановления Правительства и иные акты, регулирующие вопросы функционирования государственной службы.

Автор активно использовал и результаты собственного профессионального опыта: участие в разработке проектов нормативных актов, подготовка экспертных заключений и аналитических записок по вопросам реформирования сферы государственной службы, а также личное участие в мероприятиях по реализации государственной кадровой политики в г. Алматы, Алматинской, Жамбылской и Карагандинской областях. Наблюдения, сделанные в ходе работы в структурах местной исполнительной власти и в образовательных учреждениях, позволили обогатить исследование фактологическим материалом.

Информационная база исследования была дополнена международными источниками, включая нормативно-правовые акты государств СНГ и стран дальнего зарубежья, конституции, законы о государственной службе, а также материалы международных конференций, научных симпозиумов и публикации, посвященные компаративному анализу систем публичного управления.

Использование сравнительно-правового метода позволило выявить особенности казахстанской модели государственной службы, выделить как общие черты с другими странами СНГ, так и уникальные элементы. Сравнение с моделями стран Европы и Азии позволило определить успешные практики, имеющие потенциал имплементации в отечественную систему, а также глубже осознать динамику и противоречия внутри самого казахстанского законодательства.

В условиях активных интеграционных процессов, развивающихся в рамках ЕАЭС, ОДКБ и других международных организаций, актуализируется задача изучения зарубежного опыта регулирования государственной службы. Особенное внимание уделено странам с переходной экономикой, которые, подобно Казахстану, прошли путь постсоветской трансформации, а также тем государствам, где успешно внедряются современные формы электронного управления и антикоррупционного контроля.

Таким образом, диссертационное исследование представляет собой попытку не только систематизировать существующие подходы к государственному управлению, но и выработать собственную методологическую позицию автора на основе междисциплинарного анализа, включающего как правовые, так и социально-гуманитарные аспекты. Учитывая вышесказанное, исследование основывается на комплексном и объективном подходе к изучению государственной службы как многомерного явления в правовой, политической и социальной плоскости.

Изучение вопросов и проблем правового регулирования государственной службы в зарубежных странах, проведенное в рамках настоящего исследования, позволило выработать сравнительный подход к анализу соответствующих правовых институтов и механизмов. Сопоставление зарубежного опыта с казахстанской системой правового регулирования госслужбы осуществлялось в двух основных направлениях, каждое из которых преследовало цель не только выявить различия и общие черты, но и определить элементы, обладающие высоким потенциалом адаптации в национальное законодательство.

Во-первых, анализ проводился на обобщенном сравнительно-правовом уровне, где изучались общие вопросы и проблемы правового регулирования государственной службы через призму типичных примеров, заимствованных из законодательства и правоприменительной практики различных стран. Такой подход позволил вычленить ключевые особенности, характерные для определённых правовых систем — англосаксонской, континентальной, скандинавской и смешанных моделей. В частности, были рассмотрены различия в подходах к построению карьеры госслужащих, механизмы обеспечения правовых гарантий, вопросы ответственности, профессиональной этики, порядка отбора и аттестации, а также взаимодействия госслужбы с обществом и институтами гражданского контроля.

Кроме того, особое внимание в этом аспекте уделялось типологии моделей государственной службы, среди которых выделяются карьерная, должностная и смешанная модели, каждая из которых реализуется в определённой правовой среде с учетом исторических, культурных и политических факторов.

К примеру, карьерная модель, характерная для Франции и Германии, ориентирована на долгосрочное прохождение службы в рамках единой административной иерархии, в то время как должностная модель, применяемая в США и Канаде, базируется на принципах конкуренции, открытого найма и высокой подвижности кадров. Такое сопоставление позволило выявить как преимущества, так и ограничения каждой модели в контексте их возможной адаптации к реалиям казахстанской системы.

Во-вторых, в рамках исследования был реализован подробный анализ правового регулирования государственной службы в отдельных странах, включая, например, Францию, Германию, Великобританию, США, Японию, Южную Корею и ряд стран постсоветского пространства. Это направление позволило более глубоко вникнуть в специфику правового обеспечения общественно-государственных отношений, а также в особенности административной культуры и традиций регулирования служебной деятельности.

Обращение к конкретным государствам основывалось на целенаправленном отборе стран, которые демонстрируют устойчивые, эффективные и сбалансированные модели государственной службы, а также успешно проводят административные реформы в условиях современной глобализации и цифровизации. Анализ этих примеров подчинялся главной исследовательской задаче - выявлению устойчивых закономерностей и трендов в развитии правового регулирования государственной службы, которые могли бы служить ориентиром для совершенствования казахстанской правовой системы.

На основании полученных сравнительно-правовых данных, была предпринята попытка выделить позитивные элементы зарубежного опыта, способные обогатить отечественное законодательство. Речь идет, прежде всего, о правовых инструментах, обеспечивающих открытость и подотчетность государственной службы, развитых механизмах защиты прав служащих, эффективных формах взаимодействия с гражданским обществом, а также о применении электронных технологий в управлении кадровыми ресурсами.

Таким образом, проведение анализа в двух указанных аспектах - обобщенном и конкретно-страновом, что позволило сформировать целостное представление о современных тенденциях правового регулирования государственной службы в мире и определить возможности их институционального и правового заимствования в контексте Казахстана, с учетом национальных особенностей, исторического контекста и приоритетов развития.

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 в указанной сфере.

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 государственной службы представляет собой важнейший элемент правового механизма, обеспечивающего реализацию норм законодательства в сфере государственной службы. Она играет ключевую роль в поддержании правопорядка, дисциплины и служебной этики, а также служит эффективным инструментом правового воздействия в случае нарушения обязанностей, возложенных на государственных служащих.

В то же время, как показывает анализ действующего законодательства Республики Казахстан, в нормативно-правовых актах (НПА) страны до настоящего времени отсутствует системно выстроенный, действенный механизм конституционно-правовой ответственности государственных служащих. Это обстоятельство по праву может быть отнесено к числу наиболее острых и нерешённых проблем современной правовой теории и правоприменительной практики в Казахстане.

Современные реалии функционирования государственной службы требуют не только отлаженной системы материального и процессуального регулирования, но и чёткой ответственности субъектов, наделённых властными полномочиями. Конституционно-правовая ответственность должна выполнять не только карательную, но и профилактическую функцию, способствуя формированию культуры добросовестного, законного и этически выверенного исполнения служебных обязанностей.

Однако в отсутствие чёткой законодательной регламентации такой ответственности её применение на практике носит фрагментарный, зачастую декларативный характер, что снижает эффективность системы госслужбы в целом и подрывает доверие граждан к институтам власти.

Учитывая и обобщая изложенные положения, представляется целесообразным признать, что эффективное правовое регулирование государственной службы — это один из важнейших показателей качества функционирования публичной власти, а также её способности выполнять управленческие функции в интересах граждан и государства.

От состояния правового регулирования во многом зависит результативность деятельности государственных органов, уровень их управляемости, степень предсказуемости и легитимности принимаемых решений, а также общее качество государственного управления. Эффективная государственная служба становится не только залогом административной стабильности, но и важнейшим фактором обеспечения социального и экономического прогресса в Республике Казахстан.

Следует особо подчеркнуть, что современный этап развития государственности, как в Республике Казахстан, так и в большинстве других стран мира характеризуется устойчивой тенденцией к повышению значения различных форм и методов правового регулирования отношений, связанных с государственной службой. Ужесточение требований к профессионализму и прозрачности госаппарата, внедрение элементов цифрового управления, усиление гражданского контроля, развитие принципов подотчётности и эффективности, поскольку все эти процессы формируют новую правовую реальность, в которой именно нормы конституционного права призваны обеспечить базовые стандарты деятельности государственных служащих.

В свете вышеизложенного становится очевидным, что признание и осознание значимости этих процессов и тенденций послужило импульсом к более глубокому и системному изучению степени научной разработанности проблем, связанных с правовой природой, содержанием и механизмами реализации конституционно-правовой ответственности в системе государственной службы.

В условиях, когда практика опережает теорию, особенно актуальным становится комплексное научное осмысление теоретических и методологических основ конституционно-правового регулирования госслужбы.

На сегодняшний день в казахстанской юридической науке впервые предпринимается попытка всестороннего анализа конституционно-правовых основ становления и развития государственной службы, включающего в себя исследование принципов, институтов, механизмов и правовых последствий функционирования этого института в контексте конституционного права. Это направление научного поиска приобретает особую значимость в условиях необходимости дальнейшего реформирования государственного управления, повышения его открытости, эффективности и доверия со стороны населения.

Таким образом, обозначенные проблемы и пробелы в действующем законодательстве, а также актуальные вызовы времени обусловливают необходимость создания научно обоснованной концепции конституционно-правовой ответственности государственных служащих как составной части системы правового регулирования государственной службы в Республике Казахстан.

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,управление 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 Мажилиса;

- 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 (компаративно-правовой анализ) 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.

Несомненно, международный опыт в области государственной службы не может быть заимствован и внедрен в Казахстане напрямую, без учета специфики национальной правовой системы и административной практики. Любая попытка механического переноса зарубежных моделей без адаптации к казахстанским условиям неизбежно приведет к трудностям в их реализации. Тем не менее, анализ и обобщение зарубежных подходов позволяет сформировать целостное представление о ключевых векторах развития государственной службы в мировом масштабе.

Это, в свою очередь, дает возможность глубже осмыслить особенности и тенденции эволюции казахстанской модели, а также обоснованно оценить, какие элементы иностранных практик могут быть эффективно интегрированы в отечественную правовую систему.

Вполне закономерно, что при подготовке законопроектов, включая проекты изменений и дополнений к действующему законодательству, традиционно проводится изучение зарубежного опыта. Именно в этом проявляется практическая значимость сравнительно-правового анализа, поскольку он помогает выявить сильные стороны иных моделей правового регулирования государственной службы и способствует повышению качества нормативной базы Республики Казахстан.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, миграция, 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 госорганах 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 7,3 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 2.** **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С ПРОХОЖДЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

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

Непосредственным **предметом исследования** является национальное законодательство, опосредованное выявлением недостатков казахстанской модели государственной службы в нормативном и институциональном механизмах и поиск способов их устранения.

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 Основном законе РК установлено, что: Высшими ценностями в РК являются человек, его жизнь, права и свободы [1]. Это необходимо для установления принципов конституционно-правового механизма 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.

Система государственных органов исполнительной ветви власти Республики Казахстан представляет собой сложную, многоуровневую и иерархически организованную структуру, призванную обеспечить реализацию государственной политики, исполнение законов и иных нормативных правовых актов, а также выполнение управленческих функций в различных сферах общественной жизни. Данная система включает в себя широкий спектр органов, каждый из которых наделён специфической компетенцией, функциональной направленностью и определённым объёмом полномочий, что позволяет обеспечивать комплексное и устойчивое функционирование исполнительной власти на всей территории страны.

К числу ключевых институтов, входящих в систему исполнительной власти Республики Казахстан, относятся, прежде всего, Правительство, выступающее высшим органом в данной ветви власти, а также министерства, государственные комитеты, агентства, службы, административные ведомства и другие исполнительные структуры. Каждое из этих учреждений играет важную роль в обеспечении реализации государственной политики в соответствующих отраслях - экономике, социальной сфере, здравоохранении, образовании, науке, культуре, экологии, национальной безопасности и иных направлениях.

Кабинет Министров Республики Казахстан выполняет функцию общего руководства всей системой органов исполнительной власти, осуществляя координацию их деятельности. В его обязанности входит реализация ключевых направлений государственной политики, стратегических задач и национальных программ. Кроме того, правительство представляет интересы государства в социально-экономической сфере как на внутреннем, так и на внешнем уровне. Формирование состава правительства осуществляется по решению Президента Республики Казахстан, а его деятельность регламентирована положениями Конституции и действующего законодательства.

Министерства, как правило, являются отраслевыми органами исполнительной власти, наделёнными полномочиями в конкретных сферах государственного управления. Они разрабатывают и реализуют государственную политику, а также осуществляют нормативное регулирование и контроль в пределах своей компетенции.

Государственные комитеты, агентства и службы, в свою очередь, являются специализированными органами, которые выполняют функции по обеспечению, надзору, контролю, координации и регулированию в более узких областях государственного управления. Они могут быть как центрального подчинения, так и находиться в структуре министерств в виде подведомственных учреждений.

Следует особо отметить, что вся система органов исполнительной власти функционирует не только на центральном (республиканском) уровне, но также включает территориальные подразделения, действующие на областном, районном и городском уровнях.

Следовательно, каждое министерство и ведомство имеет подведомственные органы в регионах, отвечающие за реализацию политики "на местах", с учетом региональной специфики и социально-экономических условий.

Таким образом, система исполнительных государственных органов Республики Казахстан строится на принципах централизации, функциональной дифференциации, иерархичности и подотчётности, что обеспечивает её внутреннюю согласованность и способность реагировать на вызовы в управлении государственными процессами.

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, бесспорно, 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 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].

В Основном законе РК (1995 г.) обозначен основной этап развития законодательства о госслужбе. В п. 4 ст. 33 конституируется равное право граждан PK на доступ к госслужбе, как и «требования, предъявляемые к кандидату» [1].

Одним из важнейших этапов становления института государственной службы в РК стало принятие Указа Президента РК от 26 дек. 1995 г. № 2730 «О государственной службе», который сыграл ключевую роль в формировании основополагающих принципов правового регулирования государственной службы в постсоветский период.

Данным НПА были заложены конституционно-значимые положения, определяющие сущность и содержание государственной службы как института публичной власти. В частности, одним из центральных положений указа стало провозглашение приоритета прав, свобод и законных интересов личности над интересами государства.

Это положение знаменовало собой отход от традиционно советской модели, в которой интересы государства превалировали над личными правами граждан, и означало переход к правовому государству, где человек и гражданин признаются высшей ценностью.

Указ также ввёл классификацию государственных служащих по квалификационным классам, что стало попыткой систематизировать и структурировать кадровый корпус государственной службы. Такая градация позволила установить более чёткие критерии оценки профессионального уровня, компетентности и служебного стажа, а также обеспечить прозрачность при карьерном продвижении.

Кроме того, в этом НПА были определены основные процедуры поступления на государственную службу, основания и порядок её прекращения, а также механизмы проведения аттестации госслужащих. Эти положения были направлены на профессионализацию, формирование справедливых подходов к кадровой политике в системе госуправления.

Особое внимание в Указе было уделено вопросам соцзащиты госслужащих, гарантии, направленные на обеспечение стабильности служебной деятельности, материальной поддержки, правовой защищенности лиц, исполняющих обязанности на госслужбе. Это способствовало повышению престижности госслужбы и укреплению доверия к ней со стороны населения.

Таким образом, Указ Президента РК от 26 дек. 1995 г. № 2730 стал фундаментальным документом в развитии современной модели госслужбы, заложив нормативную базу для последующего реформирования госуправления в условиях суверенитета и правовой модернизации.

Турисбек А.З., по данному кругу проблем, к примеру, полагает, что – «Указ не обеспечивал равного доступа к госслужбе и характеризовался неустойчивостью кадрового состава; минимальной зарплатой, ростом коррупции…» [135, с. 27]. С данными утверждениями можно согласится. Однако, именно в указанный период начинают формироваться реальные институциональные шаги, которые необходимы для детального анализа.

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 C.М. 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 процессе 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 модель госуправления в ее политико-административной и организационно-правовой форме [120, с. 293].

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 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 ВС РК» [15], «Об органах внутренних дел РК» [16], «Об органах нацбезопасности РК» [17], «О противодействии коррупции» [19], «О госуслугах» [24], «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 порядка 30 указов по вопросам госслужбы, среди которых: Указ Президента РК (1998 г.) «О дальнейших мерах по совершенствованию подготовки и повышения квалификации госслужащих»; Указ Президента РК (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 местных представительных и исполнительных органов;

- 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».

Принятие в 1999 г. Закона РК «О государственной службе» ознаменовало собой новый этап в институционализации и развитии госслужбы как одного из ключевых звеньев системы публичного управления в стране. Этот НПА стал важным шагом на пути формирования качественно иной модели госслужбы, основанной на принципах профессионализма, прозрачности, ответственности и эффективности.

Основной целью принятия данного Закона было создание действенного корпуса госслужащих, способного реализовывать задачи государства в условиях социально-экономических преобразований и политической модернизации. Новый законодательный подход заключался не только в нормативном закреплении статуса государственных служащих, но и в определении четких механизмов их отбора, продвижения, оценки и ответственности, что ранее отсутствовало в системной и целостной форме.

Особое внимание в Законе было уделено принципам госслужбы, среди которых важнейшее место заняли:

- равный доступ к госслужбе,

- кадровая работа на основе заслуг и профкачеств,

- защита прав и интересов служащих,

- обеспечение правовой и социальной защищённости.

Эти положения были направлены на устранение субъективного подхода при назначении на должности, снижение уровня коррупционных рисков и повышение доверия к государственным институтам.

Одной из значимых новелл, закреплённых в законе, стало учреждение института административной и политической госслужбы. Это нововведение обеспечило возможность систематизации кадрового состава госслужбы, исходя из специфики и содержания выполняемых ими должностных обязанностей. Такой подход усилил разграничение между профессиональными административными кадрами и лицами, назначаемыми на политические должности, тем самым заложив основы для формирования карьерной модели госслужбы.

Кроме того, Закон 1999 г. впервые определил требования к профессиональной этике госслужащих, установил принципы подотчётности и ответственности, что обеспечивало большую прозрачность и повышенную эффективность работы аппарата управления. Также были введены процедуры аттестации, оценки результативности служебной деятельности, служебного роста и дисциплинарного воздействия, что значительно повысило мотивацию к профессиональному развитию.

Таким образом, принятие Закона «О государственной службе» в 1999 г. стало системным поворотом от фрагментарного регулирования отдельных аспектов государственной службы к построению комплексной, централизованной и рационально организованной системы, ориентированной на высокие стандарты публичного управления и устойчивое развитие государства [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 дек. 2013 г. «Об утверждении квалификационных требований к административным госдолжностям корпуса "А"» были утверждены Правила отбора в кадровый резерв. [28].

Целесообразно отметить, что 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 – «… на госслужбе необходимы 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, ставшая научно-методологической 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 в процессе совершенствования правовых основ борьбы с коррупцией, декларируется и реализуется одно из важнейших условий эффективности органов госуправления и госслужбы является противостояние, искоренение коррупции.

В указанной связи в 2015 г. был принят Закон РК «О противодействии коррупции» [19], имеющий целью - 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 нормам Конституции РК [1], как и законам "О госслужбе РК" (2015 г.) [21], "[О противодействии коррупции](https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410#z0)" [19], поскольку «Несение госслужбы является выражением доверия общества 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», которым постановляется:

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. Правительству РК необходимо: 1) по согласованию с АП РК перераспределение штатной численности госорганов; 2) передачу Комитета по статистике МНЭ РК в ведение Агентства по планированию с преобразованием его в Бюро нацстатистики.

Уже 10 дек. 2020 г. Сенат Парламента РК принял поправки в КЗ РК «О Правительстве РК», которыми упразднен институт ответсекретарей в министерствах и ведомствах. Спикер Сената М. Ашимбаев отметил, что «такое 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 (далее УР) РК.

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

- Конституция РК, претерпев новации в сентябре 2022 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; способствует повышению рейтинга государства в мировом общедемократическом формате по искоренению негативных проявлений коррупции, как общесоциального зла.

**2.2** **Имплементация конституционно-правовых основ государственной службы в Республике Казахстан: 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.

Анализ исторического пути развития РК за последние три десятилетия позволяет с уверенностью утверждать, что страна прошла через глубинные и масштабные трансформационные процессы, затронувшие как политико-правовую, так и социально-экономическую структуру общества.

Реформы, последовательно проводимые с момента обретения государственной независимости, охватили практически все ключевые аспекты жизнедеятельности государства: от переосмысления системы органов власти и формирования демократических институтов до перестройки механизмов экономического регулирования и социальной политики.

Одним из ярких и значимых достижений за указанный период стало создание новой модели госслужбы, которая принципиально отличается от советской административной системы и основана на концептуально иных ценностях и принципах. Формирование современной системы госслужбы в РК проходило поэтапно, в русле реформ, ориентированных на повышение эффективности госуправления, обеспечение верховенства права, транспарентности, ответственности и профессионализма в деятельности государственных органов.

Следует подчеркнуть, что современная система госслужбы представляет собой не просто совокупность нормативных положений и организационных структур, но и отражает комплексный подход к кадровому обеспечению госвласти, в центре которого находится человек - госслужащий как носитель профессиональных компетенций, нравственных ориентиров и исполнитель публичных задач.

Однако, несмотря на достигнутые успехи, сфера госслужбы продолжает нуждаться в модернизации, особенно в части пересмотра отдельных методологических и практических подходов к её реализации. В современном обществе, которое переживает активную цифровизацию, глобализацию, а также сталкивается с новыми вызовами и рисками (в том числе биологическими и технологическими), существенно возрастают требования к качеству госуправления, а значит, и к личностным и профессиональным характеристикам госслужащих.

Актуальные условия социальной действительности, включая усиление гражданской активности, рост ожиданий со стороны населения, международные обязательства в области устойчивого развития, требуют от государственного аппарата не только адаптивности, но и высокого уровня компетентности, этичности и ответственности. Госслужащие должны не просто исполнять административные функции, а выступать в роли эффективных управленцев, способных оперативно реагировать на изменяющиеся обстоятельства, внедрять инновационные подходы и принимать решения, направленные на благо общества.

Таким образом, накопленный за тридцать лет опыт свидетельствует о значительном прогрессе в становлении современной системы государственной службы. Вместе с тем, остаётся очевидной необходимость в дальнейшем развитии и усовершенствовании этой системы с учётом актуальных реалий, международных стандартов и внутренних приоритетов устойчивого развития страны.

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 механизм госслужбы на основе имплементации базовых принципов. Известно деление на виды: гражданскую и милитаризованную.

Так, А.З. Турусбек полагает, что – «Гражданская служба может быть общей (без отраслевой специфики) и специальной (определяющих специфику деятельности). В свою очередь автор отмечает, что милитаризованная служба – это служба в ОВД, таможенных 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. Как известно, законом РК «О борьбе с коррупцией», определяются:

- принципы противодействия,

- виды правонарушений,

- наступления ответственности и др. аспекты [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;

- структурные подразделения органа;

- вспомогательный состав.

В соответствие с установленной градацией госслужащие РК делятся на группы:

- политический управленческий корпус «А»;

- исполнительный корпус «Б»

- работники по техобслуживанию.

Конечно, 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 «система госслужбы эффективна, но существует ряд проблем. Это слабая связь теории и практики…….» [101, с. 121]. Более того, 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 конституционно-правовое регулирование госслужбы отразил в А.А. Бейсембаев в своей работе [101, с. 73].

Так, к числу проблем автор относит:

- «Недостаточно высокий уровень правовой защиты,

- текучесть кадров;

- снижение статуса из-за фактов коррупции.

- Кодекс чести носит формальный характер, поскольку воспринимается как компиляция из Законов РК «О госслужбе» и «О борьбе с коррупцией», а не как самостоятельный НПА. Так, к примеру, коллектив госоргана может за неэтичное поведение вынести лишь порицание.

- Итоги социсследований, где 72,4% оценили уровень соблюдения Законов РК [101, с. 73].

- Относительная прозрачность конкурсных процедур.

Также акцентируется внимание на ответственности политических госслужащих. Как известно, институт ответсекретаря в 2007 г. определялся как политическая должность, по факту же он выполнял функции адмгосслужащего, где устойчивость госоргана опосредуется текучестью кадров.

Другой автор Байменов А., признает, что оценка должна соизмеряться с мониторингом деятельности на известных принципах меритократии, которые выявляют наиболее талантливых [61, с. 73].

Алпысов С.М., Акылбай С.Б. говорят об оценках планов повышения профуровня [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 одним из острых вопросов - снижение профессионализма кадрового состава госслужбы. Это обусловлено слабым уровнем самого механизма отбора кандидатов.

Актуальным направлением в контексте обсуждения вопросов повышения эффективности государственной службы в регионах РК является обеспечение надлежащих социально-бытовых условий для госслужащих, особенно на местах, где уровень инфраструктуры и доступ к необходимым благам нередко ограничен. В этой связи заслуживает внимания позиция исследователя Нугмановой Э.А., которая в своих научных трудах подчёркивает необходимость создания благоприятной социальной среды для лиц, осуществляющих трудовую деятельность в системе госуправления.

По мнению автора, обеспечение госслужащих жилищем, качественным медобслуживанием, а также другими важными социальными гарантиями и льготами должно стать одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере управления кадрами. Особенно остро такая необходимость ощущается в региональных и отдалённых территориях, где наблюдается дефицит квалифицированных кадров, а условия жизни существенно отличаются от столичных стандартов [112, с. 33–34]).

Нугманова Н.А. справедливо указывает на то, что без формирования социально устойчивой среды невозможно ожидать от госслужащих высокой мотивации, ответственности и продуктивности в выполнении служебных обязанностей. Предоставление жилья, гарантии доступа к медицинским и образовательным учреждениям, компенсационные выплаты за работу в труднодоступных регионах могут не только повысить престиж госслужбы, но и будут содействовать равномерному развитию регионов, укреплению институциональной устойчивости органов власти на местах.

Таким образом, реализуемая политика в области госслужбы должна включать не только формальные аспекты административного регулирования и кадрового отбора, но и механизмы соцподдержки, которые непосредственно влияют на качество жизни госслужащих и, как следствие, на эффективность их профессиональной деятельности. Подобный подход отражает более человекоцентричную модель управления, где забота о работнике воспринимается как инвестиция в устойчивость и эффективность всей системы госуправления [112, с. 33- 34].

Действительно, в текущих условиях, речь должна идти о высоком престиже госслужбы и целом комплексе стимулирующих факторов. В контексте последних событий, а именно, резкого скачка общемирового экономического кризиса, нельзя умалчивать эти проблемы.

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 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. Президент РК также отметил, это ведет к коррупции». [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].

Следует в контексте анализа их выделить. Так, к причинам оттока казахстанцев, депутат А. Милютин относит:

1) трудоустройства для выпускников “Болашак”;

2) вузы оторваны от выработки практических навыков;

3) недоступность ипотеки.

Необходимо рассмотреть реальные меры, принимаемые Правительством РК по трудоустройству молодежи и вытекающих смежных вопросов [149].

Представленный анализ позволил сформулировать ряд выводов в данном параграфе:

- Госслужбе РК необходимы реформы по оптимизации функций госорганов; организации модели деятельности, обеспечивающей реализацию прав и свобод по Конституции РК.

- Реформы в РК обусловили внесение новаций ряда и пошли по пути учета национальной специфики.

- В процессе исследования 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, необоснованности их увольнений.

- Также к числу проблем можно 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 Республике Казахстан**

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 в течение 2021 г. получил взятку в особо крупном размере в 134 млн. тг. из ранее оговоренных 170 млн. тг.

Отмечается, что чиновник и его пособник задержаны, начато расследование. Это вознаграждение полагалось за оказание содействия в госзакупках по конкурсу спецподряда в период пандемии, а также подписание 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 АППК 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].

Существенное значение в процессе формирования политико-правовой базы госслужбы принадлежит осуществлению решительной политической воли со стороны высшего государственного руководства. 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].

В контексте исследования видится актуальным провести всесторонний анализ состояния антикоррупционной деятельности в РК, основываясь на изучении комплекса НПА, научной и учебной литературы, статистических и эмпирических данных, а также других доступных источников, отражающих практику борьбы с коррупционными проявлениями.

Поставленная цель требует не только детального рассмотрения действующих механизмов противодействия коррупции, но и выявления существующих тенденций развития антикоррупционной политики, а также форм и методов её реализации в условиях современного казахстанского общества. Важной частью данного анализа выступает сравнительно-правовой подход, посредством которого планируется исследовать зарубежный опыт в указанной сфере, с последующей адаптацией положительных наработок к реалиям национального законодательства и практики правоприменения.

Следует подчеркнуть, что коррупция как антисоциальное и деструктивное явление, подрывающее основы правового государства, демократических институтов и экономической стабильности, должна быть предметом приоритетного и системного реагирования. Её проявления, затрагивающие как сферу публичного управления, так и частный сектор, требуют комплексного и последовательного искоренения, включая законодательные, организационные, просветительские и профилактические меры.

Целесообразно утверждать, что антикоррупционная деятельность должна не ограничиваться формальными рамками и декларациями, а включать в себя реальные и действенные механизмы противодействия, позволяющие государству и обществу демонстрировать нулевую терпимость к коррупционным практикам. Только при условии объединения усилий всех субъектов государственной власти, гражданского общества и международных партнёров можно добиться снижения уровня коррупции и укрепления доверия граждан к институтам государства.

Таким образом, результатом проводимого анализа станет комплексное понимание современного состояния антикоррупционной политики в Казахстане, с учётом выявленных проблем и факторов, способствующих коррупции, а также определение конструктивных путей повышения эффективности борьбы с данным негативным явлением.

Как было выше отмечено, для анализа коррупции были изучены различные данные и законодательство РК и ряда зарубежных государств.

Так, для анализа правовых аспектов коррупции были применены методы: синтеза, сравнительно-аналитический, формально-юридический и др. методы исследования, которые позволили нам сопоставить отечественную и зарубежную методологию работы по проблемам борьбы с коррупцией.

Следует особо подчеркнуть, что проблема коррупции как общественно опасного и социально разрушительного явления не является исключительно современной, ограниченной рамками новейшей истории или постсоветского пространства. Напротив, истоки борьбы с коррупционными практиками восходят к глубокой древности, что подтверждается многочисленными свидетельствами, зафиксированными в разнообразных исторических, философских и правовых источниках.

Исторические свидетельства позволяют утверждать, что коррупция, в её разнообразных формах, сопровождает человечество на протяжении всей истории становления и развития государственности. Более того, именно исторический опыт различных культур и государств доказывает, что борьба с этим негативным явлением требует постоянного внимания, устойчивых институциональных механизмов и развитой правовой культуры. Таким образом, изучение опыта древних цивилизаций в области борьбы с коррупцией может служить ценным источником знаний и ориентиров для современного антикоррупционного законодательства и политики, включая практику, применяемую в РК.

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.

Полагаем, что для РК существенным можно признать наличие твердой политической воли. Следовательно, 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», а также Глобальная Программа борьбы с коррупцией в рамках ООН.

Отмеченные выше конвенциональные нормы МП стали отправной точкой отсчета для ее признания в качестве глобального вызова для всех без исключения государств.

В ответ на эти угрозы были созданы различного рода международные антикоррупционные Комитеты в целях разработки и внедрения модельных НПА и программ по их противостоянию.

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 человек, обладающий властью, склонен злоупотреблять ею…. [55, с. 211].

Другой мыслитель и философ Ницше отмечал, что ……воля к власти – движущая сила человека. И там, где есть попытки сохранения власти, неизбежно будут злоупотребления, коррупция и прочие негативные тенденции.

Социолог права Гоббс полагал, что коррупция – «корень из которого вытекает презрение ко всем законам»[55, с. 219].

Коррупция – сложное, антисоциальное явление, которое захватило буквально все сегменты нашей жизни.

Известный исследователь Хабриева Т.Я. утверждает, что коррупция – сложное явление с экономической, юридической, управленческой, политической компонентами, затрагивающими интересы групп и поражает экономику, политику……» [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 Д.А. Шестакова 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 благами» [125, с. 369].

Отметим, что в «Словаре русского яз.» под анализируемой нами категорией понимается - подкуп взятками 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 лицом прав, связанных с его должностью, подкуп должностных лиц [78, с. 313].

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

Важно привести также и рабочее определение междисциплинарной группы, где взяточничество или другое поведение лиц, выполняющих обязанности в госоргане, ведет к их нарушению и имеет целью - получение незаконных выгод.

В контексте анализа также крайне важно концептуальное значение таких программных документов, как «Концепция развития госуправления в РК до 2030 г.» [165], усиления противодействия коррупции и принятия важных:

- ответственности руководителей за коррупцию среди подчиненных;

- восстановление антикоррупционной экспертизы проектов НПА;

- введение системы поощрения 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:

- защиту прав и свобод;

- обеспечение нацбезопасности;

-эффективности работы госорганов;

- 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 речь идет о таких противоправных аспектах, как:

- взятка,

- злоупотребление служебным положением,

- подкуп,

- сращивание госаппарата с криминальным миром,

- 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, необходимо отметить, что итоги исследований, которые были проведены Региональным центром в г. Братиславе и ЦИОМ в РК стали самыми коррумпированными такие секторы, как:

- 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 «формами коррупции являются:

- взяточничество - 65 %,

- родственные связи, землячество – 52 %,

- подкуп госслужащих – 35 %,

- махинации с госимуществом – 33 %,

- вымогательство – 30 % [70, 150].

Кроме прочего важно отметить, что в ходе исследования респонденты выделили основные причины коррупции, которые кроются в сфере:

- экономики,

- нормативно-правовые,

- социально-нравственные.

По дополнительным характеристикам-итогам анализа исследования также отмечается:

- низкая зарплата - 59 %;

- кризис – 49 %;

- коллизионность НПА – 33 %;

- бездействие органов власти – 31 %;

- коррумпированность – 30 %;

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

Также итоги проведенного анализа позволили сделать вывод, что – «реформы в РК характеризуются низким качеством и размытостью НПА» [70, с. 163].

В контексте анализа целесообразно обращение к базе НПА по противодействию коррупции. Так, к примеру, в последнее десятилетие (в период с 2015 г. по настоящее время) в РК принимаются действенные шаги борьбы с коррупцией.

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

В законе «О государственной службе РК» от 23 нояб. 2015 г. в гл. 7,8 установлены нормы служебной дисциплины, 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.

Отметим, что высшим политическим руководством был предпринят целый ряд мер по противодействию коррупции в органах госуправления и МСУ.

Так, к примеру, экс-председатель Агентства по делам госслужбы и противодействию коррупции А. Шпекбаев утвердил 17 янв. 2020 г. Дорожную карту развития АКС на предстоящий 3-летний период. Были открыты спеццентры, принят ряд мер, а именно, перезагрузка кадровой работы в Нацбюро по противодействию коррупции [68, с. 6-9].

Вместе с тем, на текущий момент не удалось снизить уровень коррупции среди органов госуправления. Полагаем, что борьбу с коррупцией, очищение госаппарата необходимо продолжить с учетом опыта зарубежных стран.

Так, к примеру, руководитель Департамента стратегии и 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. На 9 % увеличилось число привлеченных за коррупцию [147].

Примерно ¼ из них - первые руководители госорганов. Было привлечено - 417 лиц, из них 11 руководителей республиканского, 37 областного и 35 городского уровней».

Так, к примеру, в Жамбылской 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 сотрудники МВД составили - 57 %, т.е. 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.

В местных исполнительных органах власти высок показатель изобличений в ВКО, Жамбылской, Кызылординской, Туркестанской, Костанайской и Павлодарской обл. [150]. К примеру, экс-аким Павлодарской обл. Б. Бакауов подозревается в коррупции [150].

Также в продолжение негативной статистики отметим, что АКС начала расследование в отношении акима г. Петропавловска, который подозревается в получении взятки в сумме 50 тыс. тг., в связи с разрешением на продвижение автотранспорта через карантинные блокпосты. Также был задержан замначальника полиции при получении взятки за перемещение автомашин по территории района [150].

Начальник Жалпактальского отделения «Казпочта», злоупотребляя положением, незаконно присвоил 37 млн. тг., за что получил 7 лет лишения свободы [75, с. 12].

Также наглядным примером может служит и то, что Экс-замдиректора Наццентра тестирования МНВО 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 есть и руководители министерств, и акимы областей и т.д. В связи с ростом коррупции в РК было создано Спецподразделение для борьбы с коррупцией среди руководителей госорганов [75, с. 16].

Можно, к сожалению, признать, что масштабы коррупции кратно увеличиваются в силу благоприятствующих факторов в самых различных сферах. Это, как ранее нами уже отмечалось характерно для верхней вертикали власти, где менее эффективны меры по причине фактического отсутствия ответственности, слабых мер наказания.

Можно полагать, что в борьбе с коррупцией, необходимо повысить меру ответственности, поскольку эти противоправные явления наносят колоссальный вред всему казахстанскому обществу. Нельзя ограничиваться только «полумерами», важно глобальное противостояние и тотальное ее недопущение в нашу жизнь.

Так, к примеру, известна широкомасштабная борьба 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 условиях социальной казахстанской реальности необходимо принять ряд конкретных мер, направленных на:

- повышения 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].

Следуя позиции указанного автора, представляется целесообразным рассмотреть возможность включения в Конституцию Республики Казахстан специальной нормы, предусматривающей отсутствие срока давности в отношении лиц, совершивших тяжкие должностные и экономические преступления начиная с момента обретения страной суверенитета. Такая правовая инновация способна стать мощным инструментом в борьбе с коррупцией и другими формами злоупотребления властью, обеспечивая более эффективное преследование и наказание виновных.

Подобное предложение отражает глубокое понимание необходимости справедливого восстановления и возврата в общественный оборот ресурсов и средств, незаконно присвоенных или изъятых в результате преступной деятельности. В этом контексте формулировка нормы в Основном законе о неприменимости сроков давности к особо тяжким должностным и экономическим преступлениям имеет символическое и практическое значение, поскольку она демонстрирует государственную решимость обеспечить правосудие и защитить интересы народа как высшую ценность.

Данная законодательная инициатива, по сути, транслирует и закрепляет в правовом поле волю руководства страны, выразившуюся в стремлении вернуть казахстанскому обществу утраченное в результате коррупционных схем и преступных действий имущество и финансовые активы. Высказывание Президента РК, подчеркивающее необходимость безусловного наказания виновных и восстановления справедливости, находит своё отражение именно в этом подходе.

Таким образом, включение в Конституцию норм, закрепляющих принцип неотвратимости наказания за тяжкие преступления, особенно связанные с должностными и экономическими злоупотреблениями, может стать фундаментальной основой для формирования справедливой и действенной системы уголовного преследования, направленной на защиту общественных интересов и укрепление доверия граждан к государственным институтам. Это не только повысит эффективность правоохранительных мер, но и станет важным сигналом обществу о том, что коррупция и другие тяжкие преступления не останутся безнаказанными вне зависимости от времени их совершения.

Можно уверенно утверждать, что одним из ключевых факторов, способствующих эффективному противодействию коррупции в системе государственной службы, является обеспечение достойного и справедливого материального вознаграждения за труд государственных служащих.

Практика и многочисленные исследования показывают, что низкий уровень заработной платы зачастую становится мощным стимулом для возникновения коррупционных рисков и нарушений, поскольку сотрудники, испытывающие финансовые трудности, склонны искать дополнительные, зачастую нелегальные, источники дохода.

В частности, если государство не уделяет должного внимания решению жизненно важных бытовых и социальных проблем своих работников, таких как обеспечение достойных условий жизни, медицинского обслуживания, доступа к образованию, жилья и других социальных гарантий, то возникает очевидный дисбаланс между требованиями, предъявляемыми к госслужащему, и возможностями их удовлетворения. Этот дисбаланс, в свою очередь, подрывает мотивацию и профессиональную преданность сотрудника, что негативно сказывается на качестве исполнения им служебных обязанностей.

В условиях, когда бытовые и социальные потребности государственных служащих остаются неудовлетворёнными или решаются не в полной мере, крайне сложно ожидать от них высокой отдачи и безупречной службы в интересах общества и государства. Ведь человек, испытывающий материальные трудности, зачастую вынужден концентрировать свои усилия на поиске способов обеспечить собственное существование и благополучие семьи, что снижает его внимание и ответственность по отношению к служебным обязанностям.

Таким образом, создание условий для достойного уровня жизни и стабильного материального обеспечения госслужащих выступает не только как социальная необходимость, но и как важнейший стратегический элемент в системе антикоррупционных мер. Формирование профессионального, компетентного и высокомотивированного кадрового состава в системе государственной службы невозможно без надлежащего уровня материального вознаграждения и всесторонней социальной поддержки. Только при создании достойных условий труда, включая конкурентоспособную заработную плату, надежные социальные гарантии, возможности карьерного роста и профессионального развития, можно привлечь и удержать специалистов, искренне заинтересованных в служении обществу. Такие меры создают не только стимулы для добросовестного исполнения должностных обязанностей, но и являются важным фактором в борьбе с коррупцией, поскольку минимизируют искушение использовать служебное положение в личных интересах. В результате государственная служба становится эффективным инструментом реализации публичной политики, обеспечивая выполнение ключевых задач государственного управления и способствуя поступательному развитию правового, демократического и социально ориентированного государства. Известно, что Премьер–министр Сингапура Ли Куан Ю писал: «Если мы не будем платить людям, у которых есть интеллект и моральные качества, как ожидать, что они зарабатывая маленькую долю того, что могли бы зарабатывать будут оставаться в системе госуправления? [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.

- Безусловно, борьба с коррупцией ведется во многих государствах мира. Однако ее итоги имеют широкую дифференциацию, что актуализирует дополнительные теоретико-методологические исследования.

- 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.

- 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 3. МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

**3.1. Концептуальные основы модернизации государственной службы в Республике Казахстан**

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 работы будут представлены обоснованные рекомендации, нацеленные на эффективное решение ранее обозначенных конституционно-правовых проблем, связанных с регулированием госслужбы в РК с учётом как правовых, так и социальных факторов.

Одним из ключевых направлений таких преобразований является фокусировка на развитии и поддержке сельских территорий, включая малые населённые пункты - сёла, посёлки, а также города, находящиеся за пределами крупных административных центров. Именно эти регионы зачастую испытывают наибольший дефицит качественных государственных услуг, инфраструктуры и возможностей для социально-экономического роста. Оптимизация государственных институтов и сервисов должна способствовать не только сокращению избыточных административных расходов, но и реальному улучшению жизни жителей в таких районах.

Важным элементом комплексной стратегии станет поддержка развития сельских и городских территорий через создание благоприятных финансовых условий, в частности посредством предоставления беспроцентных кредитов и привлечения инвестиций.

Полагаем, что это позволит стимулировать предпринимательскую активность, модернизацию инфраструктуры и создание новых рабочих мест, что в свою очередь повысит качество жизни и снизит миграцию населения в крупные города.

Для достижения этих целей необходимо также уменьшить количество дублирующих госорганов и служб, а вместе с тем и численность госслужащих, что позволит сократить бюрократическую нагрузку и повысить эффективность управления.

Можно полагать, что такая оптимизация должна сопровождаться повышением профессионального уровня оставшихся кадров, внедрением современных технологий и управленческих практик, что позволит обеспечить более качественное и оперативное предоставление госуслуг на местах.

Таким образом, предложенные меры направлены на формирование более сбалансированной и устойчивой системы госслужбы, которая сможет отвечать вызовам современности и способствовать равномерному развитию всех регионов РК, создавая условия для стабильного социально-экономического прогресса и укрепления доверия граждан к государственным институтам.

По мнению еще одной казахстанской исследовательницы Кузековой А.А., органы госуправления, госслужбу и госбюджет 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 актуализирует разработку Стратегии подготовки и повышения квалификации госслужащих (СППК), руководящих кадров госуправления и МСУ» [113, с. 79].

Безусловно, указанный нами выше автор правомерно считает, что:

- СППК обеспечивает 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.

В своем Послании от 2024 г. Президент РК акцентировал внимание на острой актуальности проблемы цифровизации регионов страны, отметив, что данное направление должно стать одним из приоритетов государственной политики в ближайшей перспективе.

Руководитель государства подчеркнул, что процесс внедрения цифровых технологий, несмотря на декларативные цели и заложенные в стратегических документах задачи, в реальности продвигается крайне неравномерно и медленно, особенно в удалённых и малонаселённых регионах.

Особую обеспокоенность у Президента вызвала ситуация с реализацией государственной программы «Цифровой Казахстан» на местах.

Несмотря на её значимость, призванную коренным образом модернизировать систему государственного управления, улучшить доступность и качество государственных услуг, а также повысить прозрачность деятельности государственных органов, в ряде регионов меры по цифровизации либо не предпринимаются вовсе, либо реализуются крайне формально, без достижения ощутимых практических результатов.

Особенно тревожным выглядит положение дел в тех отраслях, которые имеют высокий уровень коррупционных рисков. Это, как правило, сферы, связанные с управлением госресурсами, финансами, распределением субсидий, а также выдачей разрешительных документов и лицензий.

В этих секторах цифровизация, способная значительно сократить возможности для коррупционных проявлений, сталкивается с искусственными препятствиями, бюрократическим сопротивлением или элементарной бездействием.

Таким образом, Президент РК справедливо указал на необходимость кардинального пересмотра подходов к цифровой трансформации регионального управления. Он подчеркнул, что в условиях, когда цифровые решения в центрах страны уже становятся нормой, провалы в этом направлении на периферии создают не только экономическое, но и социальное неравенство, усугубляя отставание регионов и препятствуя справедливому развитию государства в целом.

Для эффективного преодоления данной проблемы требуется не только усиление контроля за реализацией цифровых инициатив, но и формирование мотивации для местных исполнительных органов к внедрению современных технологий, повышение уровня цифровой грамотности кадров, создание устойчивой инфраструктурной базы, а также обеспечение прозрачности и открытости всех этапов цифровизации. Всё это позволит не только минимизировать коррупционные риски, но и значительно повысить доверие граждан к системе госуправления.

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 отрасли. Цифровизация должна привести к изменениям в экономике, промышленности.

Неоспоримые преимущества будет иметь то государство, которое наиболее быстро и мобильно реагирует на достижения НТП. К слову, сейчас заметно активизировались разработки в области ИИ, что также вскоре потребует концептуального нормативно-правового обеспечения.

На концептуальность стратегий важно обращать внимание не только в период реформирования и децентрализации власти, но и в процессе повседневной управленческой рутины, что также может способствовать и выработке высоких этических норм для госслужащего.

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.

**3.2** **Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы в Республике Казахстан**

В рамках всестороннего анализа проблематики противодействия коррупции представляется целесообразным подробно рассмотреть вопрос реализации антикоррупционной политики со стороны государства, поскольку именно государственные институты играют ключевую роль в формировании условий для эффективной борьбы с этим социально опасным явлением.

Следует подчеркнуть, что вмешательство государства в процессы, связанные с антикоррупционной деятельностью, носит всеобъемлющий характер, оказывая влияние на все аспекты общественной жизни.

Поэтому государственное регулирование в данной сфере не может быть точечным или ограниченным рамками отдельных отраслей. Оно должно охватывать широкий спектр общественных отношений, включая экономические процессы, систему управления, социальную сферу, сферу образования, здравоохранения и духовно-нравственные ориентиры общества.

Особо следует подчеркнуть, что на современном этапе развития Казахстана государство не только признаёт угрозу коррупции как дестабилизирующего фактора, но и рассматривает её как прямое препятствие на пути к построению эффективного, справедливого и социально ориентированного общества. Коррупционные практики наносят урон не только бюджету, но и подрывают социальное доверие, нарушают принципы равенства, честной конкуренции, справедливого распределения ресурсов, что, в конечном итоге, отражается на социальной стабильности всего казахстанского социума.

Вмешательство государства в этот процесс должно быть системным, последовательным и ориентированным на долгосрочную перспективу. Это предполагает не только разработку и принятие нормативно-правовых актов, но и формирование устойчивой антикоррупционной культуры в обществе, основанной на принципах открытости, подотчётности власти и нетерпимости к коррупции как явлению.

Таким образом, роль государства заключается не только в контроле и наказании, но и в создании таких условий, при которых коррупция становится экономически, морально и юридически невыгодной.

Комплексный подход к решению проблемы с участием государственных, общественных и международных структур позволит выработать эффективный механизм предотвращения и искоренения коррупции, что будет способствовать укреплению государственной стабильности, устойчивому развитию и повышению качества жизни граждан РК.

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, основывающегося на праве, его высшее назначение видит в признании и защите прав и свобод» [86, с. 44].

Другой автор, внесший немалый вклад в развитие теории управления Атаманчук Г.В. верно утверждает, что власть персонифицируется, что опосредовано наличием штата профессионалов-госслужащих, которые на материально-финансовой основе осуществляют управленческие функции [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.

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 обеспечения антикоррупционных действий власти и различных институтов общества, общественных движений, партий;

2) Организационный, в части функционировании антикоррупционных институтов (правоохранительных органов 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 устойчивой формой организации власти, демократия обусловлена наличием институтов непосредственного народовластия.

Безусловно, такое теоретическое понимание актуализировало и сами институты контроля. К примеру, помимо учрежденных надзорных и контрольных органов в системе госорганов, также ведется активная работа общественных контрольных органов в самой системе власти из числа активных граждан и СМИ, освещающих эти аспекты жизнедеятельности в РК.

Следует констатировать, что в РК создаются правовые институты для решения вопросов конституционно-правового характера, выполняющие широкий спектр функций, чтобы реализовывать положения Основного закона и текущих НПА, которые обосновывают принятие 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 охране основ конституционного строя, что опосредуется легитимной политической властью,

- реализации естественных прав и свобод,

- наличия баланса институтов ГО и государства.

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, связанных со стабильным функционированием правовой и политической систем на основе статуса индивида в политико-правовых процессах в РК.

На текущем этапе ситуация существенно видоизменилась, также трансформировались и условия ее реализации, методы борьбы, так и количество субъектов, наделенных определенными полномочиями.

Конечно, в процессе работы по искоренению коррупции важнейшее место отведено и другим госорганам.

Отметим, что важно в процессе комплексного анализа Закона РК «О противодействии коррупции»[19] важно зафиксировать круг субъектов по противодействию коррупции. Так, казахстанский законодатель к указанной категории правомерно отнес:

1) уполномоченный орган;

2) иные субъекты противодействия коррупции – госорганы, субъекты квазигоссектора, а также иные физлица и юрлица.

**Ст. 22.** фиксируется: Противодействие коррупции в пределах своей компетенции обязаны вести все госорганы, 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.

Более того, важно выделить в этом же ряду:

- антикоррупционный мониторинг,

- анализ коррупционных рисков,

- формирование антикоррупционной культуры и антикоррупционных стандартов,

- антикоррупционные ограничения и учет конфликта интересов,

- сообщение о коррупционных правонарушениях,

- устранение последствий правонарушений и др.

В **ст.8** также установлена компетенция *госорганов* по *анализу коррупционных рисков*, как деятельность по устранению причин и условий им способствующих.

Вместе с тем, несмотря на наличие данного института в национальном антикоррупционном законодательстве более 9 лет (по состоянию на 2025 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.

Целесообразно признать, что к примеру, в отдельных госорганах, несмотря на наличие выявленных фактов коррупции, внутренний анализ в период с 2019 по 2025 гг. не проводился.

При рассмотрении практики внутреннего анализа коррупционных рисков в госорганах выявляются существенные структурно-организационные недостатки, которые в значительной мере снижают эффективность всей антикоррупционной работы.

В ряде случаев отмечается, что анализу подвергаются преимущественно те подразделения, в которых потенциальный уровень коррупционных угроз минимален, в то время как сферы, подверженные высоким рискам злоупотреблений и правонарушений, либо игнорируются, либо анализируются формально.

Можно также полагать, что подобный подход свидетельствует о непоследовательности и выборочности в реализации антикоррупционной политики, что нивелирует потенциальную результативность профилактических мер.

Один из ключевых факторов, препятствующих эффективному внутреннему мониторингу и оценке коррупционных рисков, заключается в отсутствии в структуре многих госорганов специализированного подразделения или штатной единицы, на которую бы официально возлагались обязанности по организации, координации и сопровождению всей работы по выявлению и анализу коррупционных угроз.

Вследствие этого указанные функции, как правило, исполняются в порядке дополнительной нагрузки и в большинстве случаев передаются уполномоченным по этике, кадровым службам или юридическим отделам.

Однако следует признать, что подобная практика не только снижает качество аналитической работы, но и создает парадоксальную ситуацию, при которой исполнители антикоррупционных функций сами могут находиться в зоне потенциальных коррупционных рисков. Это особенно актуально в случаях, когда кадровая или юридическая служба недостаточно независима или подвержена внутреннему давлению. Отсутствие институциональной автономии и ограниченность полномочий делает невозможным объективное и всестороннее изучение реальной коррупционной обстановки внутри госоргана.

В ходе обобщения результатов проводимых внутренних анализов становится очевидным, что госорганы демонстрируют слабую организационную дисциплину в вопросах антикоррупционного анализа, а также низкий уровень подготовки сотрудников, вовлечённых в этот процесс.

Наблюдается дефицит системного подхода, аналитических инструментов и практических навыков выявления коррупциогенных факторов. В результате большая часть отчетов носит поверхностный и формальный характер, а сделанные в них выводы и рекомендации часто не реализуются или игнорируются.

Таким образом, можно сделать вывод, что для повышения результативности внутреннего анализа коррупционных рисков необходимо создание спецподразделений в каждом госоргане, повышение уровня профподготовки ответственных лиц, а также внедрение методик объективной и независимой оценки коррупционных угроз. Только в этом случае внутренний контроль может стать действенным инструментом в системе профилактики и предупреждения коррупции.

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, *Минкультуры и спорта* установлен конфликт интересов, когда был заключен договор возмездного оказания услуг со своим близким родственником.

Если охватить географию противоправных коррупционных деяний, то *в Костанайской обл.* был выявлено хищение бюджетных средств, о чем руководством управления акимата был направлен материал в АКС. По итогам, судом был вынесен обвинительный приговор.

Важно отметить, что эта группа противоречий выявляется самими руководителями госорганов, которое можно признать действием принципа «нетерпимости к коррупции».

В контексте анализа также следует обратить внимание на то, что этот подход позволит:

- четко персонализировать ответственность,

- установить индикаторы,

- усилить антикоррупционные меры,

- активизировать превенцию 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*.* проведено 3 заседания Комиссии при Президенте РК, где рассматривались такие аспекты, как:

1) реализация Концепции антикоррупционной политики РК на 2022-2026 гг.,

2) рекомендаций Группы государств (ГРЕКО) и другие ключевые проблемные вопросы [75, с. 31].

По результатам госорганам даются поручения, контроль за исполнением которых возложен на Отдел правоохранительной системы АП 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.

Как ранее было отмечено, по результатам уполномоченным органом были даны рекомендации и контролем 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, помимо обращений об оказании помощи по уголовным делам, вправе обращаться и по вопросам об установлении адресов 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.

Не оспаривается значимость прокуратуры в системе взаимодействия Совета генпрокуроров СНГ в области обеспечения законности, борьбы с транснациональной преступностью в СНГ, выработки политики по соглашениям правоохранной сферы и т.д.

Конечно, определен приоритет в части формирования прокуратуры как правового средства Президента РК по обеспечению функций гаранта Конституции, прав и свобод.

Отвечает предметному полю нашего исследования и анализ, принятого в 2022 г. Закона РК «О прокуратуре» [14], ориентированного 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 3-звенной модели 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 по уголовным делам, в том числе и по коррупционным.

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, 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 [75, с. 36].

Так, по исполнению поручений Президента РК о разграничении коррупционных правонарушений и управленческих ошибок прокуратура сфокусировала работу:

- по пресечению неправомерного вмешательства со стороны правоохранительных органов,

- по соблюдению 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 - возврат незаконно полученных средств.

Для создания НПА, обеспечения системной работы Президентом РК издан Указ «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов» [42].

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.

Так, по итогам анализа в данном подразделе, нами представлены выводы:

- Цель противодействия коррупции выражается в предоставлении достижений, связанных со стабильным функционированием правовой и политической систем на основе приоритета статуса человека 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.

- Признается, что 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, которое будет иметь положительный импульс в казахстанском социуме.

- 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.

- Помимо уполномоченного органа 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.

- Поэтапное реформирование правоохранительной системы РК обусловило ряд реорганизационных мер посредством упразднения органов финполиции и передачи расследования экономических преступлений ОВД, а уголовные дела по фактам должностных преступлений определить за органами прокуратуры.

**3.3** **Пути, средства и способы оптимизации государственной службы в Республике Казахстан**

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 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.

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

В функции и полномочия Правительства РК необходимо 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, как нам представляется, необходимо приступить к разработке **кодифицированного закона «О государственной и муниципальной службе»**, который включил бы в себя все необходимые нормы, для комплексного осуществления госслужбы в органах власти и органах МСУ.

Полагаем, что в данном проекте Кодекса «О государственной и муниципальной службе в РК» необходимо 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.

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 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.

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 муниципальной и госслужбе в РК и др., представления проектов на рассмотрение создаваемого Государственного Координационного Центра РК по делам муниципальной и госслужбы.

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 ввести запрет на бумажные версии документов. Так, 5 марта 2020 г. на совещании, где обсуждали программу «Цифровой Казахстан» было отмечено, что цифровизация в госуправлении 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 перед ней целей. 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.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Итоги исследования позволили сформулировать основные выводы и положения в русле проблем оптимизации всей системы госслужбы в РК.

Для достижения цели исследования нами были решены 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.

Так, анализ конституционно-правовых основ и генезис госслужбы в РК позволяет также признать выводы о:

1. Впервые обобщенном виде нами осуществлен конституционно-правовой анализ системы госслужбы в корреляции с раскрытием правовых терминов, категорий и институтов.

2. Анализ показал, что понятие госслужбы – это многоуровневая система конституционно-правовых гарантий в части госслужбы, при оказании качественных госуслуг населению, содействие в реализации прав, претендующих на уровень благосостояния, качество жизни, доступа к жизненно-важным благам.

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. В теоретико-методологическом плане система госслужбы была недостаточно подвергнута конституционно-теоретическому анализу. Признается отсутствие устоявшейся позиции относительно понятий 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. Важнейшими составляющими компонентами соблюдения законности являются юридическая ответственность и одна из ее форм - конституционно-правовая ответственность, вкупе с органами власти и должностными лицами, входящих в систему госслужбы.

7. Обоснована необходимость обеспечения сохранения национальной идентичности, опосредуемая этическо-культурными ценностями, определяющих систему госслужбы. 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 категорией, аккумулирующей в своем формате «международную и национальную безопасность» в контексте противостояния социальным угрозам в казахстанском социуме.

9. Анализ показал, что в Казахстане актуализируется создание консолидированного правового акта для системы госслужбы. Следовательно, правовые нормы о госслужбе актуализируют их разработку на должном общетеоретическом и конституционно-правовом уровне.

10. В РК структуры, осуществляющие мониторинг, контроль и функции стратегического планирования также требуют своей концептуальной разработки. Если говорить о взаимодействии госорганов и ГО по принятию превентивных мер противодействия коррупции, то для системы госслужбы – это одна из первоочередных задач. 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. Следствием такого понимания становится принятие Кодекса РК «О государственном и муниципальном управлении и государственной и муниципальной службе».

14. Отмечается, что эффективно противостоять современным вызовам, рискам угрозам социальной защите населения предстоит оптимально работающей системе управления социальной сферой во взаимной корреляции госорганов и ГО 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, т.е. изъять функции у аналогичных структур и передать их 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 представления проектов на рассмотрение создаваемого Государственного Координационного Центра РК по делам государственной и муниципальной службы.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**Международные документы, законодательные и нормативные акты:**

1.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 г., в ред. от 2021 г.) [Электронный ресурс]. - Режим доступа:www.adilet.zan.kz. - Загл.с экрана. – Алматы: ТОО «&&&», 2022. – 54 с.

2. Конституция Республики Казахстан. Принята на IX сессии Верховного Совета РК 28 января 1993 г. [Текст]. – Алматы: Жеті жаргы,1993. – 32 с.

3. Конституционный закон РК от 16 октября 1995 г. № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. – 1995. - №21. – С.124.

4. Конституционный закон РК от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан» [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. – 1995. - №23. – С.145.

5. Конституционный закон РК от 26 декабря 1995 г. № 2733 «О Президенте Республики Казахстан [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. – 1995. - № 24. – С.172.

6. Конституционный закон РК «О Конституционном Суде Республики Казахстан». – [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://bin.kz/m/Document/ ?doc\_id=31577399](http://bin.kz/m/Document/%20?doc_id=31577399). – Загл.с экрана.

7. Гражданский кодекс РК (Общая часть) от 27 декабря 1994 г. [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. – 1994. - № 23-24 (приложение).

8. Уголовный кодекс РК Казахстан от 3 июля 2014 года № 226-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.07. 2023г.).

9. Уголовно-процессуальный кодекс РК от 4 июля 2014 года № 231-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.09. 2023г.).

10. Уголовно-исполнительный кодекс РК от 5 июля 2014 года № 234-V (с изменениями и доп. по состоянию на 09.06. 2023г.).

11. Гражданско-процессуальный кодекс РК от 13 июля 1999 г. № 411-І // Ведомости Парламента РК. 1999. № 18. Ст. 644.

12. Кодекс РК об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V (с изм. и доп. по состоянию на 02.07.2023г.). – [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://bin.kz/m/Document/?doc_id=31577399>. – Загл.с экрана.

13. Трудовой кодекс РК от 23 ноября 2015 года № 414-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 01.07.2023 г.). – [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://zakon.uchet.kz/view/128093/> . – Загл.с экрана.

14. Закон РК О прокуратуре от 5 ноября 2022 года № 155-VII ЗРК.– [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://bin.kz/m/Document/?doc_id=31577399>. – Загл.с экрана.

15. Закон РК от 9 апреля 1993 г. № 2108-ХІІ «Об обороне и Вооруженных Силах Республики Казахстан» [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. - 1993. - № 8. – С.202.

16. Закон РК от 21 декабря 1995 г. № 2707 «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. – 1995. - № 23.

17. 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.). [Текст] // Ведомости Верховного Совета РК. – 1995. - №24.

18. Закон РК от 2 июля 1998 г. № 267-1 «О борьбе с коррупцией» [Текст] // Ведомости Парламента РК. – 1998. - № 15. – С.209.

19. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410 – V ЗРК О противодействии коррупции» (с изм. и доп. по состоянию на 08.06. 2023г.). – [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>. – Загл.с экрана.

20. Закон РК от 23 июля 1999 года № 453 «О государственной службе» [Текст] // Ведомости Парламента РК. – 1999. - № 21. – С.773.

21. 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.). – [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416> . – Загл.с экрана.

22. 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.). – [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z13000 00088](http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z13000%2000088). – Загл.с экрана.

23. Закон РК от 12 января 2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» [Текст] // Ведомости Парламента РК. – 2007. - № 2. – С.17. (Утратил силу).

24. Закон Республики Казахстан «О государственных услугах» [Текст] // Закон Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2018. – 20 с.

25. [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» [Текст] // Казахстанская правда. – 2020. – 5 янв. - №2. [www.parlament.kz](http://www.parlament.kz). – Загл.с экрана.

26. Указ Президента РК от 18 сентября 1998 г. № 4075 «О дальнейших мерах по совершенствованию подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих» [Текст] // Казахстанская правда. – 1998. - 19 сент.

27. 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.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://adilet.zan.kz›rus›docs›U1300000524›links. – Загл.с экрана.

28. Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих РК» [Текст] // САПП РК. – 2015. - № 47. – С.43-49.

29. Указ Президента РК от 10 марта 2000 г. № 357 «Об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы» [Текст] // САПП РК. – 2000. - №15. – С.141.

30. Указ Президента РК от 4 декабря 2003 г. № 1243 «О кадровом резерве государственной службы» [Текст] // САПП РК. – 2003. - № 47. – С.524.

31. Указ Президента РКот 26 декабря 2014 года № 986 была утверждена Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015 -2025 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.normative.kz/view/109088ю](http://www.normative.kz/view/109088ю) . – Загл.с экрана.

32. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2022 -2026 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.normative.kz/view/109088ю](http://www.normative.kz/view/109088ю) . – Загл.с экрана.

33. Указ Президента РК от 29 декабря 2015 года № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000152#z293. – Загл.с экрана. – Загл.с экрана. (по состоянию на 16.08.2019 г.).

34. Указ Президента РК от 11 декабря 2015 года № 128 «Об образовании Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000074. – Загл.с экрана. (по состоянию на 22.07.2019 г.).

35. 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» [Текст] // САПП РК. – 2009. - №19. - С.16.

36. 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) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000128. – Загл.с экрана. (по состоянию на 11.12.2015 г.).

37. 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]. – Режим доступа:http://adilet.zan.kz/rus/docs U 1500000128. – Загл.с экрана.

38. 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. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://primeminister.kz/ru /decisions/02102020-636](https://primeminister.kz/ru%20/decisions/02102020-636). – Загл.с экрана.

39. 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». – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https: //adilet. zan. kz/rus /docs /U1800000636](https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636). – Загл.с экрана.

40. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 «Об утверждении Концепции развития государственного управления в Республике Казахстан до 2030 года». **–** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>. – Загл.с экрана.

41. Указ Президента Республики Казахстан «О межведомственной комиссии по вопросам противодействия незаконной концентрации экономических ресурсов» от 5 июня 2022 года № 908.

42. Указ Президента Республики Казахстан «О мерах по возврату государству незаконно выведенных активов» от 26 ноября 2022 г.

43. Закон Республики Казахстан «О возврате государству незаконно приобретенных активов» от 12 июля 2023 года № 21-VIII ЗРК

44. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента РК народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 г.

45. 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.

46. Модельный закон СНГ «Об основах государственной службы». Принят Межпарламентской Ассамблеей государств участников СНГ (постановление № 11-5 от 15 июня 1998 г.) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.Law.Russia.ru](http://www.Law.Russia.ru). – Загл.с экрана.

**Научная, учебная и специальная литература:**

47. **Алексеев, С.С.** Общая теория права. [Текст] / С.С. Алексеев**.** Вып. 2. – Свердловск, 1992. – 312 с.

48. **Атаманчук, Г.В.** Теория государственного управления. Курс лекций. [Текст] / Г.В. Атаманчук. - М.: Юридическая литература, 1997. – 400 с.

49. Атаманчук, Г.В.Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика [Текст]: монография / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – 272 с.

50. **Атаманчук, Г.В.** Государственная служба как сфера управления [Текст] / Г.В. Атаманчук // Кадры управления: проблемы и система работы в России и за рубежом. - 1992. – С.15-28.

51. **Атаманчук, Г. В.** Конституционные основы государственной службы и кадровой политики: [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 1997. - 17 с.

52. **Акчурин, А.** Создание системы карьерного роста, подбора расстановки кадров государственной службы Республики Казахстан [Текст] / А. Акчурин, А.К. Абдина. – Алматы: Центр изуч.общ.проблем, 2002. – 35 с.

53. **Абдрасулов, Е.Б.** Парламентское право РК [Текст] / Е.Б. Абдрасулов. – Алматы, 2011. – 264 с.

54. **Абдрахманов, С.З.** Коррупционные преступления [Текст]: монография / С.З. Абдрахманов. – Караганда, 2006. – 148 с.

55. **Автономов, А.С.** Правовая онтология политики. [Текст] / А.С. Автономов. – М., 2004. – 384 с.

56. **Агыбаев, А.Н.** Уголовно-правовые и криминологические меры борьбы с коррупцией [Текст] / А.Н. Агыбаев. – Алматы, 2003. – 126 с.

57. Административное право. [Текст]: учебный курс / под ред.Р.А. Подопригоры. – Алматы, 2010. – 102 с.

58. **Алауханов, Е.О.** Борьба с коррупцией в государственных органах Республики Казахстан. [Текст] / Е.О. Алауханов. – Алматы, 2020. – 288 с.

59. **Алпысов, С.М.** Антикоррупционная политика в Республике Казахстан [Текст] / С.М. Алпысов, С.Б. Акылбай. – Астана: ТОО Полиграф Мир, 2006. – 140 с.

60. **Баглай, М.В.** Конституционное право Российской Федерации [Текст] / М.В. Баглай. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001. – 800 с.

61. **Байменов, А.** Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель [Текст] / А. Байменов. – Астана: Фолиант, 2000. – 147 с.

62. **Барабашев, А.Г.** Государственная служба в Российской Федерации: современное состояние, проблемы и перспективы [Текст] / А.Г. Барабашев //Аналитический обзор направлений и содержания реформирования госслужбы в РФ. – 2015. – С. 22–30.

63. Большая Советская Энциклопедия. В 30-ти томах. Т. 29. – М.: Советская энциклопедия, 1978. – 640 с.

64. **Гегель, Г.В.Ф.** Энциклопедия философских наук. [Текст] / Г.В.Ф. Гегель. – М., 1974. – 182 с.

65. Государственная кадровая служба Кыргызской Республики. [Текст] // Сб. Норма.правовых актов по вопросам организации и прохождения гос.и муниц. службы в КР. Издание № 2. – 2014. – 218 с.

66. **Галиева, З.И.** Политическая трансформация суверенного Кыргызстана [Текст] / З.И. Галиева. – Бишкек, 2007. – 369 с.

67. **Дуйсенов, Э.Э.** Комментарий к Закону Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» (постатейный). Издание третье (дополненное) [Текст] / Э.Э. Дуйсенов. – Алматы: Асыл кітап, 2017. – 359 с.

68. **Дуйсенов, Е.** Учебник Государственная служба Республики Казахстан [Текст] / Е. Дуйсенов, А.Ж. Шпекбаев. – Алматы, 2021. – С. 6-9.

69. **Джангарачева, М.К.** Реформа государственной службы и преобразование роли государства. Агентство Республики Казахстан по делам госслужбы [Текст] / М.К. Джангарачева. – Алматы, 2000. – 113 с.

70. Коррупция в странах Центральной Азии и в Урало-Сибирском регионе России. ПРООН [Текст] / ПРООН. – Бишкек, 2002. – 64 с.

71. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст]: учебник / под ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – 311 с.

72. **Ковешников, Е.М.** Конституционное право стран Содружества Независимых Государств [Текст] / Е.М. Ковешников, М.Н. Марченко, Л.А. Стешенко. – М.: Норма, 1999. – 128 с.

73. **Нуртазин, М.С.** Кадровая работа в местных государственных органах [Текст] / М.С. Нуртазин. – Астана: Акад. гос. службы при Президенте РК, 2005. – 72 с.

74. **Медушевский, А.Н.** Сравнительное конституционное право и политические институты [Текст] / А.Н. Медушевский. – М., 2002. – 512 с.

75. Национальный доклад о противодействии коррупции за 2022 г. / Агентство Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба). [Текст] / Агентство Республики Казахстан. – Нур-Султан, 2023. – 40 с.

76. **Нурдинова, Ж.Т**. Формирование и совершенствование политической системы в условиях модернизации казахстанского общества (проблемы теории и практики). [Текст] / Ж.Т. Нурдинова. – Алматы: Казак университетi, 2012. – С. 45-56.

77. **Нурдинова Ж.Т.** Генезис государственно-правовой мысли Казахстана и Кыргызстана на рубеже ХХ – ХХI в.в. [Текст]: монография / Ж.Т. Нурдинова. – Дюссельдорф (Германия), 2017. – 206 с.

78. **Ожегов, С.И.** Толковый словарь русского языка. [Текст] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Швецова. – М., 1995. – 947 с.

79. О государственной службе Сингапура [Текст] / Информация Посольства РК в Малайзии. – Астана, 2008. – 126 с.

80. **Такуов, Х.**. На службе у государства (очерк французской модели исполнительной власти и государственной службы) [Текст] / Х. Такуов, Е. Иманбек. – Алматы: Атамура, 1997. – 107 с.

81. **Казанцев, Н.М.** Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. [Текст] / Н.М. Казанцев. – М.: РАГС, 1996. – 289 с.

82. **Сагинов, Э.** Государственная служба – важнейший фактор реформирования государственного управления в Республике Таджикистан. [Текст] / Э. Сагинов. – Алматы, 2000. – 113 с.

83. **Сапаргалиев, Г.С.** Конституционное право РК [Текст]: учебник / Г.С. Сапаргалиев. – Алматы, 2009. – 528 с.

84. Сравнительное конституционное право [Текст] / под ред. В.Е. Чиркина. Ч.– М.: Юристъ, 1996. – 730 с.

85. **Керимов, Д.А.** Методология права [Текст] / Д.А. Керимов. – М.: Изд-во СГУ, 2008. – 193 с.

86. **Байтин, М.И**. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). [Текст] / М.И. Байтин. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2001. – С. 44.

87. **Мырзаев, Е.С.** Государственная служба: особенности профессиональной деятельности и нормативно-правовые ценности. Карагандинская академия МВД Республики Казахстан. [Текст] / Е.С. Мырзаев. – Караганда, 2017. – С. 156–160.

88. **Оболонский, А.В.** Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия [Текст] / А.В. Оболонский. – М., 2002. – 168 с.

89. **Турисбеков, З.К.** Управление государственной службой в Республике Казахстан. [Текст] / З.К. Турисбеков, С.Г. Капаров. – Екатеринбург, 2002. – 160 с.

90. **Уваров, В.Н.** Патенко. Государственная служба [Текст]: учебное пособие / В.Н. Уваров, Н.В. Уварова. – Алматы: Каспийский общ.ун-тет, 2020. – 544 с.

91. **Щербаков, Ю.Н.** Государственная и муниципальная служба [Текст] / Ю.Н. Щербаков. – М.: Феникс, 2007. – 180 с.

92. **Шестаков, Д.А.** Криминология: Новые подходы к преступлению и преступности: Криминогенные законы и криминологическое законодательство. Противодействие преступности в изменяющемся мире: 2-е изд. [Текст]: учебник / Д.А. Шестаков. – СПб., 2006. – С. 13.

93. Юридический словарь [Текст] / под ред. А.Н. Азраэляна. – 2-е изд. [Текст] / А.Н. Азраэлян. – М.: Ин-т новой экономики, 2009. – С. 106.

**Периодические издания:**

94. **Арабаев, А.А.** Демократия и политико-правовые механизмы ее осуществления в Кыргызстане: проблемные аспекты [Текст] / А.А. Арабаев // Научный альманах. – 2015. – № 10-4 (12). – С. 23.

95. **Абдуалипова, К.Ж.** Коррупция в Казахстане и Кыргызстане: проблемы, тенденции, решения (сравнительно правовой анализ) [Текст] / К.Ж. Абдуалипова, Э.Н. Ракимбаев // Вест.Евразийской юр. акад.им.Д.А. Кунаева. – 2020. – № 1 (72). – С.3-12.

96. **Абдрешева, С.М.** Понятие государственной службы [Текст] / С.М. Абдрешева // Вест. Сер.Международная жизнь и политика. – 2016. – № 3 (46). – С.75.

97. **Айтхожин, К.К.** Конституция Республики Казахстан и вопросы совершенствования правового статуса политических государственных служащих [Текст] / К.К. Айтхожин // Правовая реформа в Казахстане. – 2002. – № 1. – С. 26-27.

98. **Аязбекова, С.Ш.** Практика, образование и наука как составные части профессионализма государственных служащих [Текст] / С.Ш. Аязбекова // Гос.упр.и гос.служба. – 2004. – № 1. – С. 30-34.

99. **Васильева, В.М.** Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт (Ч.2) [Текст] / В.М. Васильева // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 165-190.

100. **Джунусбекова, Г.** Некоторые аспекты совершенствования системы государственной службы в Республике Казахстан [Текст] / Г. Джунусбекова // Actual Problems of Economics. – 2013. – № 8 (146). – С. 276-283.

101.**Бейсембаев, А.А.** Система государственной службы Республики Казахстан [Текст] / А.А. Бейсембаев // Вопросы государственного и муниципального управления. Зарубежный опыт. – 2010. – № 3. – С. 110-124.

102. **Беккужин, Р.Ж.** Влияние моделей планирования карьерного роста государственных служащих на качество государственного управления развитых стран [Текст] / Р.Ж. Беккужин // Экономика и статистика. – 2015. – № 3. – С. 44-48.

103. **Дуйсенов, Э.Э**., Рамашов О.Н. Прогностика: инновационные перспективы государственной службы в Республике Казахстан [Текст] / Э.Э.Дуйсенов, О.Н. Рамашов // Академия Образования Великобритании: научный журнал. – 2021. – № 4 (37). – С. 73-80.

104. **Дуйсенов, Э.Э.** Вопросы государственной службы Республики Казахстан: проблемы совершенствования законодательства [Текст] / Э.Э. Дуйсенов // Вест.КГЮА. – 2016. – № 2. – С. 37-42.

105. **Ешенкулов, Т.И.** Сингапурский опыт реформирования государственной службы [Текст] / Т.И. Ешенкулов // Проблемы и перспективы развития государственных институтов в современных условиях. – 2014. – С. 216-221.

106. **Жанузакова, Л.Т.** Основные направления совершенствования государственной службы в Республике Казахстан в свете реализации ста шагов Президента [Текст] / Л.Т. Жанузакова // Қазақстан Республикасы Заңнама институтының жаршысы. – 2015. – № 4 (40). – С. 11-14.

107. **Крепак, П.И.** Объективные предпосылки совершенствования законодательства о политических должностях государственной службы [Текст] / П.И. Крепак // Правовая реформа в Казахстане. – 2002. – № 1. – С. 21-23.

108. **Ли, С.О.** Конституционно-правовые основы и проблемы модернизации системы государственной службы в Республике Казахстан [Текст] / С.О. Ли, Д. Музапар, Э.Н. Ракимбаев // UK Academy of Education: scientific journal. – 2020. – № 2 (32). – С. 109-118.

109. **Мурзаев, С.К.** Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Кыргызская Республика [Текст] / С.К. Мурзаев, К.Б. Шадыбеков, Т.А. Третьякова // Вест. Академии гос.упр.при Президенте КР. – 2018. – № 24. – С. 286-293.

110. **Нурдинова, Ж.Т.** О некоторых аспектах политико-правовой оформленности функционирования политической системы Республики Казахстан [Текст] / Ж.Т. Нурдинова // Научный альманах. Мат.международ. научно-практ. конф. Наука и образование в XXI веке. – 2016. – № 1-4 (15). – С. 54-57.

111. **Насыров, А.Т.** Выступление на экспертной сессии Гайдаровского форума – 2018 «Какие компетенции нужны госслужащим стран СНГ: ищем ответы вместе» [Текст] / А.Т. Насырова // Вест.Академии гос.упр.при Президенте КР. – 2018. – № 24. – С. 11-13.

112. **Нугманова, Э.А.** Прозрачность административных процедур: прихоть или требование времени? [Текст] / Э.А. Нугманова // Вест.ин-та законодательства РК. – 2006. – № 4. – С. 33-38.

113. **Ракимбаев, Э.Н.** Сравнительно правовой анализ некоторых аспектов коррупции в Кыргызстане и Казахстане: проблемы, тенденции, решения [Текст] / Э.Н. Ракимбаев // UK Academy of Education: scientific journal. – 2020. – № 3 (33). – С. 79-90.

114. **Ракимбаев, Э.Н.** Современная конституционно-правовая система государственного управления Казахстана: реальность и перспективы [Текст] / Э.Н. Ракимбаев, Э.С. Алпысбаева, К.Х. Хавдал // UK Academy of Education: scientific journal. – 2021. – № 1 (34). – С. 16-27.

115. **Рамашов, О.Н.** Некоторые вопросы о статусе государственных служащих по государственно-служебному законодательству Республики Казахстан [Текст] / О.Н. Рамашов // Политика и право. Вестник АГУПКР. – 2019. – № 26. – С. 179-184 - Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42671594>. – Загл.с экрана.

116. **Рамашов, О.Н.** Некоторые вопросы законодательного регулирования государственной службы в Республике Казахстан [Текст] / О.Н. Рамашов // Научный Альманах. – 2016. – № 8-2 (22). – С. 71-74. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=38545068>. – Загл.с экрана.

117. **Сарсенбаев, М.А.** Зарубежные стратегии борьбы с коррупцией и обогащение опыта противодействия коррупции в Казахстане [Текст] / М.А. Сарсенбаев // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в Республике Казахстан на современном этапе: материалы Респ. научно-практ. конф. – Астана, 2012. – С. 15-25.

118. **Сулакшин, С.С.** Доктрина государственной политики противодействия коррупции и теневой экономике в РФ (макет-проект): Научный эксперт [Текст] / С.С. Сулакшин. – М., 2009. – 219 с.

119. **Шунаева, С.М.** Некоторые вопросы государственной службы Республики Казахстан [Текст] / С.М. Шунаева, О. Шакин // Вест.науки Костанайского соц.-техн.у-та. – 2016. – № 2. – С. 54-59.

120. **Шалтыков, А.И.** Актуальные проблемы совершенствования государственной службы в Казахстане [Текст] / А.И. Шалтыков // Госслужба. Междунар.отношения. Реформы. Вест.КазНПУ. – 2017. – № 1. – С. 6-13.

121. **Шамарова, Г.М.,** Куршиева Н.М. Государственная и муниципальная служба [Текст]: учеб.пособие / Н.М. Куршиева. – М.: ИНФРА-М, 2016. – С.4.

**Материалы семинаров и конференций:**

122. **Баишев, Р.Ж.** Правовое регулирование государственной службы в Республике Казахстан [Текст] / Р.Ж. Баишев // Реформирование казахстанской государственной службы: опыт, проблемы, задачи: Сб. материалов международной научно-практической конференции. – 1999. – С. 108-122.

123. **Борубашев, Б.И.** Конституционные основы развития демократического общества в Кыргызстане [Текст] / под ред. Б.И. Борубашева, М.Б. Мырзалиева. // Конституционная реформа в Кыргызской Республике: Мат.межвузовской научно-практ.конф.посвящ.Конституционной реформе в КР. – 2007. – 115 с.

124. **Верхайн, Т.** Развитие государственной службы и государственного управления в Центральной Азии. Агентство Р по делам государственной службы РК – Региональное бюро по Европе и СНГ. Региональный круглый стол по реформе государственной службы Алматы, 16-17 ноября 2000 года [Текст] / Т. Верхайн. – Алматы, 2000. – 113 с.

**Авторефераты и диссертации:**

125. **Алымкулова, С.А.** Конституционно-правовые основы государственной службы в Кыргызской Республике [Текст]: автореферат дис. … канд. юрид. наук / С.А. Алымкулова. – Бишкек, 2017. – 21 с.

126. **Андрюшкин, Р.В.** Кадровое обеспечение государственной службы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук Р.В. Андрюшкин. – СПб. – 2001. – 15 с.

127. **Гришковец, А.А.** Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. … докт. юрид.наук / А.А. Гришковец. – М., 2004. – 49 с.

128. **Добрякова, Т.М.** Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: [Текст]: дис. … канд. эконом.наук / Т.М. Добрякова. – Астана, 2003. – 122 с.

129. **Добрякова, Т.М.** Совершенствование организации управления кадрами государственной службы: [Текст] / Дис. … канд. эконом. наук: 08.00.05. – Астана, 2003. – 122 с.

130. **Ишмухамедова, А.К.** Правовые основы классификации должностей государственных служащих Республики Казахстан: [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид.наук / А.К. Ишмухамедова. – Алматы, 2002. – 28 с.

131. **Ешенкулов, Т.И.** Система отбора кадров на государственную службу в Республике Казахстан. [Текст]: Дис. … д-ра по профилю / Т.И. Ешенкулов. – Астана, 2016. – 159 с.

132. **Культемирова, JI.T.** Содержание правового статуса административных государственных служащих Республики Казахстан, проблемы его совершенствования: [Текст]: автореф. дис... канд. юрид.наук / Л.Т. Культемирова. - Алматы, 2006. – 25 с.

133. **Капаров, С.Г.** Модернизация государственной службы в Казахстане: политологический анализ: [Текст]: автореф. дис. … канд. политол.наук / С.Г. Капаров. – Астана, 2009. – 21 с.

134. **Нурдинова, Ж.Т.** Политико-правовые концепции Казахстана и Кыргызстана (вторая половина ХХ – начало XXI в.): [Текст]: Дис. ... д-ра. юрид. наук / Ж.Т. Нурдинова. – Бишкек, 2014. – C. 15-17.

135. **Турисбек, А.З.** Государственная служба в Республике Казахстан: проблемы теории и практики. [Текст]: автореф. дис. … д-ра юрид. наук / А.З. Турисбек. – М., 2012. – 59 с. http://lav.edu.ru

136. **Кенжеханов, А.С.** Использование современных средств и методов при расследовании коррупционных преступлений. [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.С. Кенжеханов. – Караганда, 2007. – C.7-12.

137. **Кузекова, А.А.** Прогнозирование человеческого капитала государственной службы Республики Казахстан. [Текст]: Дис. … д-ра. по профилю / А.А. Кузекова. – Астана, 2016. – 149 с.

138. **Мамитова, Ж.А.** Проблемы имплементации антикоррупционных конвенций в уголовное законодательство Республики Казахстан. [Текст]: Дис....д-ра. фил.наук / Ж.А. Мамитова. – Астана, 2017. – 157 с.

139. **Сагадиев, А.Н.** Правовое регулирование подбора кадров по законодательству Республики Казахстан [Текст]: автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.Н. Сагадиев. – Астана, 2010. – 18 с.

140. **Сыздыкова, А.Е.** Особенности формирования государственной кадровой политики Республики Казахстан (политологический анализ): [Текст]: Дис. … канд. полит. наук: 23.00.02. / А.Е. Сыздыкова. – Алматы, 2006. – 137 с.

141. **Токтыбеков, Т.А.** Административно-правовое регулирование качества работы государственных служащих. [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук / Т.А. Токтыбеков. – Алматы, 2010. - 23 с.

142. **Сапаргалиев, Г.С.** Идеологические основы государственной службы [Текст] Г.С. Сапаргалиев // Фемида. – 2000. – № 7. – С. 9-13.

143. **Сапаргалиев, Г.С.** О политических государственных служащих [Текст] / Г.С. Сапаргалиев // Правовая реформа в Казахстане. – 2002. – № 1. – С. 17-20.

**Электронные ресурсы:**

144. Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015-2025 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 26.12.2014 года № 986. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.zakon.kz/4678660-utverzhdena-antikorrupcionnaja.html> . – Загл.с экрана. Дата обращения: 20.08.2019.

145. Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:www.online.zakon.kz (Правила служебной этики государственных служащих). Утвержден Указом Президента РК от 29 декабря 2015 года № 153. – Загл.с экрана.

146 **Болатбаев, А.** Агентство РК по делам государственной службы считает, что для борьбы с коррупцией в Кыргызстане нужно применить опыт мировых стран мира [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz). – Загл.с экрана.

147. Экс-замдиректора Национального центра тестирования МОН РК приговорен к 7 годам за взятку [Электронный ресурс]. – Режим доступа:. Kazinform, 10.12.2019. – Загл.с экрана.

148. **Данияров, Г.Г**. Действенная антикоррупционная мера при поступлении и прохождении государственной службы [Электронный ресурс] / Г.Г. Данияров, В.С. Мурзагельдинова. – Режим доступа: [www.kyzmet.kz](http://www.kyzmet.kz). – Загл.с экрана.

149. Вопрос утечки специалистов из Казахстана подняли мажилисмены. Нур-Султан. Источник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Kazinform, 28.04.2021.- Загл.с экрана.

150. 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 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Kazinform/Tengrinews.kz, 10.12.2019. – Загл.с экрана.

151**. 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]. – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru). – Загл.с экрана.

152. **Охотский, Е.В.** Государственная и муниципальная служба. Учебник и практикум для академического бакалавриата, М., Изд-во «Юрайт», 2015. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://avireaders.ru/book/gosudarstvennaya-i-municipalnaya-sluzhba-uchebnik-i.html>. – Загл.с экрана.

153. Парламент принял поправки, упраздняющие институт ответсекретарей. 10.12.2020. Источник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Sputnik.kz. – Загл.с экрана.

154. Голда Меир. Пятый Премьер-министр Израиля. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Prime ministers of Israel. <https://wikimediafoundation.org/>. – Загл.с экрана.

155.«Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана»: Послание К.-Ж. К. Токаева народу Казахстана от 02.09.2019 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.akorda.kz/ru/addresses> . – Загл.с экрана. Последний доступ: 09.06.2024.

156. Индекс восприятия коррупции Транспаренси Интернешнл 2021. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.transparencykazakhstan.org](http://www.transparencykazakhstan.org). – Загл.с экрана.

157. **Токаев, К.Ж.** предложил постепенно вводить запрет на бумажные версии документов, 5 марта 2020 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Informburo.kz. – Загл.с экрана.

158. **Токаев, К.Ж.** Послание К.Ж. Токаева 1 сентября 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Inbusiness.kz. – Загл.с экрана.

159. **Оксикбаев, О.Н.,** Председатель Счетного комитета РК. Интервью. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nomad.su/?a=3-200803040338>. – Загл.с экрана.

160. Сингапурская стратегия борьбы с коррупцией. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.crime.vl.ru](http://www.crime.vl.ru). – Загл.с экрана.

161. **Эйхельман, О.** Обзор центральных и местных учреждений Управления России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 2009. –[Электронный ресурс]. – Режим доступа: elib.shpl.ru. – Загл.с экрана.

162. **Даль, В.** Толковый словарь. М., 1955. – 699 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru). – Загл.с экрана.

163. **Хабриева, Т.Я.** Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография. М., 2012. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru). – Загл.с экрана.

164. Справочный документ ООН «О международной борьбе с коррупцией». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.Rambler.ru](http://www.Rambler.ru). – Загл.с экрана.

165. Указ Президента Республики Казахстан от 26 февраля 2021 года № 522 «Об утверждении Концепции государственного управления в Республике Казахстан до 2030». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522>. – Загл.с экрана.

166. **Караев, А.А.** [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Эффективность конституционного контроля в Республике Казахстан (вопросы теории и практики) [Текст]: автореф. дис… канд. юрид. наук / А.А. Караев. - Алматы: Комплекс, 2001. – 21с.

167. **Абдиров, Н.М.** Координационная деятельность прокуратуры Республики Казахстан по противодействию коррупции: опыт правового и организационного обеспечения [Текст] / Н.М. Абдиров, Ф.М. Кобзарев // Вест. Акад.Генпрокуратуры РФ. – 2015. – № 5(49). – С. 96-102.

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

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.