

Сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтармен күрестің құқықтық механизмдерінің тиімділігін арттыру мәселесі үнемі назарда болуды талап етеді. Осы бағытта сыбайлас жемқорлық қылмыстарының аясын анықтау; орташа ауырлықтағы қылмыстарға жататын құқық бұзушылықтарды ары қарай декриминализациялау; мүлктік санкцияларды қолдануды кеңейту; бас бостандығынан айырумен байланысты емес жазаларды қолдану және т.б. бөлігінде сыбайлас жемқорлықпен күрес мәселелері бойынша қосымша шаралар қарастырылуда.

Мемлекеттік қызметшілер мен халыққа құқықтық білім беру бойынша жұмысты жандандыру өзекті мәселе болып келеді. Республикадағы мемлекеттік қызмет туралы заңнаманы іске асыру, көбінесе оның ережелерін адамдардың, әсіресе мемлекеттік органдар мен лауазымды тұлғалардың қаншалықты деңгейде қабылдауына, олардың құқықтық нормаларды өз еркімен және адал ниетпен орындауларына қаншалықты дайын екендіктеріне байланысты болады. Реформаны іске асыру тиімділігіне келетін болсақ, республиканың құқықтық саясатының әр түрлі бағыттары бойынша, атап айтқанда, сот жүйесі, мемлекеттік қызмет, заң білімі және т.б. үшін салалық бағдарламаларды жасау мен қабылдау қажет болады [6, 281-284 бб.].

Құқықтық реформаның тереңдей түсуі мүдделі мемлекеттік органдардың, әсіресе, құқық қорғау құрылымдары, ғылыми ұйымдар мен оқу орындарының осыған белсенді түрде қатысуын, бірыңғай жалпы мемлекеттік саясат ретінде, құқықтық нормалардың сақталуы қажеттілігіне ішкі сенімнің қалыптасу үрдісі ретінде лауазымды тұлғалар мен халықтың барлық топтарына құқықтық білім беруді ұйымдастыруды болжайды, өйткені, заңға бой ұсыну мен құқықтық тәртіп – біздің тұрақтылығымыздың негізі болып табылады.

1. Байменов А. Реформирование казахстанской государственной службы: опыт, проблемы, задачи. – Астана, 2000. – 309 с.

2. Досмухамед Нур-Ахмет. Стратегия развития Казахстана до 2030 года и система реформирования государственной службы (Концептуальное изложение). – Государственная служба. Информационный бюллетень №4 НВШГУ при Президенте Республики Казахстан. - Алматы, 2003. – 60 с.

3. Уваров В.Н. Государственная служба и управление: учебник. – Петропавловск: Сев. Каз. юрид. академия, 2004. – 416 с.

4. Абдрахимов Г.Р. Государственная служба в Республике Казахстан: опыт, задачи и перспективы // Эффективное государственное управление в современных условиях: материалы международной научно-практической конференции – Астана, 2003. – 385 с.

5. Уваров В.Н. Государственная служба и управление: учебник. – Петропавловск: Сев. Каз. юрид. академия, 2004. – 416 с.

6. Туриббек А. Государственная служба как ключевой фактор реформы государственного управления в Республике Казахстан // XXI век: проблемы формирования правового, демократического, светского и социального государства в Республике Казахстан: материалы международной научно-теоретической конференции – Алматы, 2004. – 436 с.

\*\*\*

Автор в этой статье рассматривает концептуальные основы и приоритетные направления реформы государственной службы и кадровой политики в Республике Казахстан и их правовое обеспечение.

\*\*\*

The author in this article considers conceptual bases and priority directions of reform of public service and personnel selection in Republic Kazakhstan and their legal maintenance.

*А.Б. Тулебаев*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

Реформа госслужбы Казахстана продолжается, и за ее основу взяты отдельные достижения самых развитых и прогрессивных стран мира, приемлемые нашим условиям, традициям, менталитету. Анализ достигнутых результатов кадровой политики Казахстана положителен, что неоднократно отмечалось зарубежными аналитиками. Но жизненные реалии требуют дальнейшего совершенствования как самого аппарата государственного управления, так и внутреннего содержания государственного управления. Реформа продолжается постоянно на более качественном уровне.

Формирование современной высокоэффективной государственной системы управления и государственной службы – одна из ключевых проблем, которая выдвигается сейчас на первый план. Становится совершенно очевидным, что именно от состояния машины управления государством и профессионализма чиновников, их дееспособности и инициативности, приверженности избранному страной курсу во многом зависят ход экономических реформ в Казахстане, продвижение по пути

демократизации общества, становление правового государства, в целом, стабилизация и развитие страны [1, с. 320].

В Казахстане многое сделано в области реформы государственного управления и государственной службы, и многое предстоит сделать. История и опыт зарубежных стран констатирует: обеспечение устойчивости и стабильности институтов государственной службы всегда сочеталось с административными реформами. Так, административная реформа в Великобритании была проведена с 1856 по 1970 годы, и как один из результатов - принятие Закона о реформе государственной службы в 1978 году.

В Послании народу страны «Казахстан – 2030: процветание, безопасность, улучшение благосостояния всех казахстанцев» Н.А. Назарбаев указывает: «Чиновник новой генерации – это слуга нации, патриотичный и справедливый, преданный своему делу и профессиональный. Создание и поддержка высокой репутации государственной службы – наша стратегическая задача, которую мы должны решить в ближайшее время» [2].

Казахстанская модель позволила закрепить институциональные меры, способствующие профессионализации деятельности органов государственного управления. Создана и действует система обучения, направленная на осуществление непрерывного процесса повышения уровня знаний, умений и навыков чиновников, их дальнейший карьерный рост, то есть формируется новый корпус политиков, на госслужбу приходят специалисты более широкого профиля, получившие образование в престижных вузах республики и зарубежья. В целом, можно с уверенностью сказать, что в области управления кадрами государственной службы накоплен не малый опыт. Но в то же время существует ряд проблем, снижающих эффективность деятельности государственных служащих и не позволяющих в должной мере использовать имеющийся кадровый потенциал. Прежде всего, это отсутствие четко сформированных стратегических целей, отсутствие научного обоснования и системного подхода при решении кадровых проблем, учета социально-психологического настроения государственных служащих, низкий уровень ресурсного обеспечения системы управления кадрами, в том числе информационного и научно-методологического использования административных ресурсов, еще имеют место устаревшие методы и технологии управления кадрами, невысокий авторитет чиновников, в основном, из-за коррупции в органах государственного управления.

Все это дает основание говорить о том, что в настоящее время работа с кадрами государственного аппарата требует определенного управленческого механизма, использования системного научного подхода [3, с. 476].

Динамичность и дальнейшая глобализация общественных отношений, сложность системных преобразований общества и экономики ставят задачи по реформированию государственного аппарата, выработке новых подходов и методов государственного управления. Безусловно, данный процесс должен проходить поэтапно, последовательно, с целью долгосрочного реформирования функций государства, государственного аппарата, государственной службы. Реформа государственной службы включает в себя вопросы, связанные с организационно-правовым обеспечением государственной службы, оплатой труда, регламентами работы государственных органов. Современная ситуация и новая модель государственной службы представляют собой особый интерес для науки и практики, поскольку именно внутренние кадровые процессы в системе государственного управления отражаются на качестве жизни всех слоев населения. С этой точки зрения проблемы карьерного роста и мобильности государственных служащих актуальны и имеют практическую значимость для государственного управления [4, с. 245].

Основа всех изменений видится в новом подходе к вопросу классификации государственных служащих. Президент отметил, что действующая двухуровневая модель не в полной мере отвечает требованиям современного этапа развития страны, которая переходит на новый качественный уровень своего развития и высвечивает острую необходимость в квалифицированных кадрах, преданных своему Отечеству, умеющих мыслить политически, то есть чиновников «новой формации». Деление государственных служащих на политиков и чиновников впервые было введено в практику в Великобритании посредством проведения кадровой реформы 1854 года под руководством лорда Нортфорда. Деление служащих на политиков и чиновников (бюрократов) позволило разграничить правовой статус лиц, принимающих и отвечающих за политические решения – стратегов и исполнителей – чиновников. Кроме того, реформа имела целью обеспечение взаимной независимости как в организационном, так и в правовом смысле этих двух категорий служащих. Такая классификация существует практически во всех странах с карьерной системой государственной службы.

В соответствии с Законом РК «О государственной службе», политическими служащими признаются государственные служащие, назначение или избрание, освобождение и деятельность

которых носят политико-определяющий характер и которые несут ответственность за реализацию политических целей и задач. То есть это люди, определяющие стратегию развития государства. Указом Президента РК установлен полный перечень политических государственных должностей [5].

Политические служащие во всех странах являются элитным корпусом, попасть в который достаточно сложно. Гораздо сложнее, чем на любую другую административную должность. Политическая должность предполагает серьезную моральную, экономическую и юридическую ответственность, в том числе и индивидуальную ответственность непосредственно перед Президентом Республики Казахстан. На политиков возлагаются важнейшие функции – стратегическое планирование, принятие политико-определяющих решений, от которых зависит дальнейшее развитие государства в тех или иных сферах, отраслях.

«Сочетание сильной политической воли и этих принципов, тщательное планирование и умение предвидеть проблемы, чуткость по отношению к нуждам людей, тщательный отбор и подготовка служащих должны стать главными факторами «очищения» и повышения эффективности государственной службы Казахстана.

Существенные изменения ожидаются и в системе административной государственной службы. В новой модели государственной службы будет сформирован корпус высших административных государственных служащих, профессионально обеспечивающих эффективность реализации государственной политики, будут принципиально усовершенствованы механизмы поступления и прохождения государственной службы [6]. Необходимо более глубоко и четко подойти к разграничению политической и административной государственной службы.

Проблему подготовки будущих госслужащих следует рассматривать в комплексе. Наряду с базовыми знаниями и навыками, получаемыми в специализированных профильных вузах, необходимы основы стратегического менеджмента, включающего знание современного бюджетного планирования. Актуальным сейчас является обучение в сфере управления человеческими ресурсами и качества предоставляемых государственных услуг. Повышается спрос на работников, владеющих иностранными языками и современными информационными технологиями. Менеджмент и управление человеческими ресурсами вводятся в качестве обязательных дисциплин по всем направлениям подготовки магистрантов, которые также могут являться существенным подспорьем системы подготовки качественных и грамотных государственных служащих.

Президент Республики Казахстан в Послании народу страны 2012 года отметил: «XXI век предъявляет высокие требования к управлению современным государством, которое все больше усложняется. Наша важнейшая задача – подготовить квалифицированный политический класс управленцев, тем они самым составят основу новой управленческой элиты, которой предстоит достойно вести наш Казахстан в XXI веке» [7].

В Академии государственного управления при Президенте РК, начиная с 2005 года, по специальностям «Государственное и местное управление», «Юриспруденция», «Международные отношения» обучаются около 200 магистрантов и аспирантов. При этом на второй год своей учебы магистранты стажировались в университетах Великобритании, Франции, Германии, России, США.

Такие серьезные изменения в структуре государственного управления требуют повышения роли Агентства РК по делам государственной службы, кадровых служб государственных органов.

Планируемые реформы государственной службы направлены на ее дальнейшее совершенствование. Позитивные изменения в системе государственной службы, внесение изменений и дополнений в законодательство о государственной службе должны повлечь критический анализ принципов государственной службы. Действующая система принципов госслужбы Казахстана не вполне соответствует современным реалиям и мировым тенденциям повышения эффективности управленческих процессов на уровне государства. Научный анализ таковых должен найти свою реализацию.

1. Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане. - Екатеринбург, 2005. - С.320.

2. Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан - 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев» от 10 октября 1997 г. / Информационная система «Параграф».

3. Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана: / Коллектив авторов. – Астана: Институт законодательства РК, 2003. – С.476.

4. Лазарев Б.М. Государственная служба. – М., 1993. - С. 245.

5. Реестр политических государственных служащих. Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 1999 года № 317./ Информационная система «Параграф».

6. Концепция новой модели государственной службы Республики Казахстан. – Астана, 2011.

7. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана. 27.01.2012 г.

Бапта Қазақстан республикасының мемлекеттік қызметінің институтының өзгертілуін тенденцияның заңға сүйенген тұрғылары карап шыққан.

\*\*\*

In article legal aspects of a tendency of reforming of institute of public service of Republic Kazakhstan are considered.

*Л.А. Такешова*

## ОСНОВНЫЕ НАЧАЛА ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

В юридической литературе правовые режимы рассматриваются в нескольких аспектах: как элемент юридического инструментария, соединяющий в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств; как составная часть системы права, которая наряду с предметом и методом правового регулирования отвечает за отграничение одной отрасли права от другой; как совокупность правовых и организационно-технических мер, используемых в сфере безопасности, представляющая собой юридическо-организационный институт; правовой режим анализируется как результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы юридических средств; отождествляется с юридической формой социального режима; под правовым режимом понимается распорядок действия права, создающий конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права.

Правовой режим, с одной стороны, объединяет разнообразный юридический инструментарий, заставляя его работать на единых правовых началах, а с другой — обеспечивает его дифференциацию, создавая различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в зависимости от целей и задач, времени и места совершения деятельности, обстановки, которая складывается под влиянием факторов внешней среды.

Правовой режим — это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования. Таким образом, правовому режиму присущи следующие признаки: правовое регулирование целенаправленно осуществляется в интересах определенного объекта, предмета или процесса — носителя правового режима; совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер; в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами; специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя режима, поддержание заданных параметров его функционирования; деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей [1, с. 15].

Чтобы лучше усвоить понятие правового режима, полезно сравнить его с понятием правового статуса. Статус — это совокупность прав и обязанностей определенного субъекта права относительно разных объектов, а значит, система правовых норм, регулирующих его правовое положение. Право в субъективном смысле — это совокупность статусов субъектов. А правовой режим — это система норм, регулирующих определенную деятельность разных субъектов, их отношения по поводу определенного объекта.

Административно-правовой режим сопровождает деятельность органов и должностных лиц государственной администрации при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между ее звеньями при реализации ими своих функциональных обязанностей, при регулировании ими различных социальных объектов и процессов. Он может быть обозначен как общий режим деятельности государственной администрации. Он рассчитан на повседневную административную деятельность, типичные социально-управленческие ситуации. В то же время, когда требуются специальные, особые меры исполнительной деятельности, применяемые на строго определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета, устанавливаются специальные административно-правовые режимы.

Д.Н. Бахрах под административно-правовым режимом понимает «сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, которое выражается в том, что субъекты правоотношений по