Қазақстан Республикасы Президенті жанындағы

Мемлекеттік басқару академиясы

ӘОЖ 35.07:005.962.131(574) Қолжазба құқығында

**БЕКБОСЫНОВА ЖАМИЛЯ АРГИНБАЕВНА**

**Стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру**

6D051000 – Мемлекеттік және жергілікті басқару

Бейіні бойынша доктор

дәрежесін алуға арналған диссертация

Ғылыми кеңесшілер

PhD докторы,

доцент

Кульжамбекова А.Е.

заң ғылымдарының кандидаты

Андабеков Ш.Ә.

Қазақстан Республикасы

Астана, 2022

**МАЗМҰНЫ**

|  |  |
| --- | --- |
| **НОРМАТИВТІ СІЛТЕМЕЛЕР**................................................................... | 3 |
| **БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР**................................................... | 5 |
| **КІРІСПЕ**.......................................................................................................... | 6 |
| **1 МЕМЛЕКЕТТІК АППАРАТ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНІҢ БІРЛІГІ РЕТІНДЕ**................................................................ | 11 |
| 1.1 Мемлекеттік аппараттың теориялық негіздері, түсінігі мен сипаттамасы...................................................................................................... | 11 |
| 1.2 Мемлекеттік аппараттың жаңа жіктемесі, стратегиялық мемлекеттік аппарат пен мемлекеттік органдар байланысының әдістемелік негіздері............................................................................................................ | 23 |
| 1.3 Мемлекеттік органдар қызметін жетілдірудің халықаралық тәжірибесі......................................................................................................... | 35 |
| **2 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК АППАРАТЫНЫҢ ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙЫ**............................................... | 51 |
| 2.1 Қазақстан Республикасы мемлекеттік аппаратының дамуы................. | 51 |
| 2.2 Жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің ерекшеліктері, өзара қарым-қатынастары......................................................................................... | 66 |
| 2.3 Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін талдау (Жамбыл облысы)............................................................................................ | 79 |
| **3 МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР ҚЫЗМЕТІН ЖЕТІЛДІРУДІҢ НЕГІЗГІ ЖОЛДАРЫ**.................................................................................... | 100 |
| 3.1 Мемлекеттік әкімшілік қызметшілер қызметінің тиімділігін бағалау процесін жетілдіру стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру бағыты ретінде................................................................................................. | 100 |
| 3.2 Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастырудың басым жолдары............................................................................................................ | 109 |
| **ҚОРЫТЫНДЫ**............................................................................................... | 125 |
| **ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ**.......................................... | 129 |
| **ҚОСЫМША А –** «Жергілікті атқарушы органдар қызметін тұрғындардың бағалауын анықтауға арналған әлеуметтік зерттеу» атты сауалнама.......................................................................................................... | 139 |
| **ҚОСЫМША Ә** – Жамбыл облысы әкімі аппараты мен әкімдігінің құрылымдық бөімшелері басшыларының арасындағы эксперттік сауалнама.......................................................................................................... | 148 |
| **ҚОСЫМША Б –** Жергілікті атқарушы орган Жамбыл облысы SWOT-талдау................................................................................................................ | 152 |
| **ҚОСЫМША В –** Ұсынылатын аралық бағалау хаттамасы....................... | 162 |

**НОРМАТИВТІ СІЛТЕМЕЛЕР**

Диссертациялық жұмыста келесідей мемлекеттік үлгіқалыптарға сілтемелер жасалды:

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы: 2021 жылдың 26 ақпанда, №522 бекітілген.

Қазақстан Республикасының Конституциясы: 1995 жылдың 30 тамызда республикалық референдумда қабылданған.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Мемлекеттік қызметшілерді даярлау, қайта даярлау және біліктілігін арттыруды жетілдіру жөнінде одан әрі жүргізілетін шаралар туралы: 1998 жылдың 18 қыркүйегінде, №4075 бекітілген.

Қазақстан Республикасының Кодексі. Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі: 2020 жылдың 29 маусымы, №350-VI ҚРЗ қабылданған.

Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасының әкiмшiлiк-аумақтық құрылысы туралы: 1993 жылдың 8 желтоқсаны, №2572-XII қабылданған.

Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы: 2001 жылдың 23 қаңтары, №148 қабылданған.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің Ар-намыс Кодексі: 2005 жылдың 3 мамырда, №1567 бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Орталық мемлекеттiк органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергiлiктi атқарушы органдары қызметiнiң тиiмдiлiгiн жыл сайынғы бағалау жүйесi туралы: 2010 жылдың 19 наурызда, №954 бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Тұжырымдамасын бекіту туралы: 2012 жылдың 28 қарашада №438 бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Аудандық маңызы бар қала, ауыл, кент, ауылдық округ әкімінің сайлауын өткізудің кейбір мәселелері туралы: 2013 жылдың 24 сәуірі, №559 бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына Жолдауының жобасын дайындау, келісу және Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының жобаларын дайындау, келісу, қол қоюға ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауын іске асыру, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының орындалуын бақылауды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасы Президентінің нормативтік құқықтық жарлықтарына мониторинг жүргізу қағидаларын бекіту туралы: 2010 жылдың 27 сәуірі, [№976](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000976_#z0) бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Мемлекеттік саяси және әкімшілік қызметшілер лауазымдарының тізілімін бекіту туралы: 2015 жылдың 29 желтоқсаны, №150 бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің әдептілік нормаларын және мінез-құлық қағидаларын одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар туралы: 2015 жылдың 29 желтоқсаны, №153 бекітілген.

Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысының кейбір мәселелері туралы: 2022 жылдың 3 мамыры, №887 бекітілген.

Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы: 2015 жылдың 23 қарашада, №416-V ҚРЗ бекітілген.

Қазақстан Республикасы Үкіметінің Қаулысы. Мемлекеттік әкімшілік қызметшілерге пилоттық режимде еңбекақы төлеудің кейбір мәселелері туралы: 2017 жылдың 29 желтоқсаны, №939 бекітілген.

Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі төрағасының Бұйрығы. Мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің қызметін бағалаудың кейбір мәселелері туралы: 2018 жылдың 16 қаңтары, №13 (2-қосымша «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің қызметін бағалаудың үлгілік әдістемесі бекітілген).

**БЕЛГІЛЕУЛЕР МЕН ҚЫСҚАРТУЛАР**

|  |  |
| --- | --- |
| АҚШ | * Америка құрама штаттары |
| БАӘ | * Біріккен Араб әмірлігі |
| БАҚ | * Бұқаралық ақпарат құралдары |
| БҰҰ | * Біріккен ұлттар ұйымы |
| ЕЭЫҰ | * Еуропаның экономикалық ынтымақтастық ұйымы |
| ЕО | * Еуропалық одақ |
| ЖАО | * Жергілікті атқарушы орган |
| ЖӨБ | * Жергілікті өзін-өзі басқару |
| КСРО | * Кеңес Социалистік республикалық одағы |
| ҚР АҚДМ | * Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі |
| ҚР ӘМ | * Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі |
| ҚР БҒМ | * Қазақстан Республикасы Білім және ғылым министрлігі |
| ҚР ЕХӘҚМ | * Қазақстан Республикасы Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігі |
| ҚР ҚМ | * Қазақстан Республикасы Қаржы министрлігі |
| ҚР МҚІСЖКА | * Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері мен сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі Агенттік |
| ҚР ОСК | * Қазақстан Республикасы Орталық сайлау комиссиясы |
| ҚР ПӘ | * Қазақстан Республикасы Президентінің Әкімшілігі |
| ҚР ҰЭМ | * Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігі |
| ҚР ЭБЖМ | * Қазақстан Республикасы Экономика және бюджеттік жоспарлау министрлігі |
| МОҚТБ | * Орталық мемлекеттік және республикалық маңызы бар облыстардың, астананың жергілікті атқарушы органдар қызметінің тиімділігін жылсайынғы бағалаудың нәтижелері |
| НҚА | * Нормативті құқықтық акт |
| НМИ | * Нысаналы мақсатты индикаторлар |
| ОА | * Мемлекеттік органның орталық аппараты |
| ОМО | * Орталық мемлекеттік орган |
| ҮЕҰ | * Үкіметтік емес ұйымдар |
| ІЖӨ | * Ішкі жалпы өнім |
| ХҚКО | * Халыққа қызмет көрсету орталығы |
| ЭЫДҰ | * Экономикалық ынтымақтастық пен даму ұйымы |
| КРІ | * Пайдалы іс коэффиценті |

**КІРІСПЕ**

**Зерттеу тақырыбының өзектілігі:** Конституцияда Қазақстан Республикасы тәуелсіз, демократиялық, құқықтық, зайырлы және егемен мемлекет ретінде айқындалады. Өз дамуын кеңейте түскен мемлекетте ерекше орын алатын орган жүйесі болып мемлекеттік органдар табылады. Конституцияда мемлекеттік органдар тармақтарының әр қайсысына кең өкілеттік берілген.

Қазақстан Республикасы тәуелсіздік алған уақыттан бастап, экономикалық және саяси қайта құруды жүзеге асырумен қатар, елдің мемлекеттік басқару жүйесін кең көлемде әкімшілік реформалау жұмысын да қолға алды. Әкімшілік реформа, ең алдымен, мемлекет пен азаматтардың, мемлекеттік органдар мен қоғамдық құрылымдардың арасында сенімді қарым-қатынас орнату үшін қажет.

Осылайша, мемлекеттік органдардың жүйесі мемлекет алдындағы мақсаттар мен міндеттерді жүзеге асыру арқылы өз қызметін айқындап көрсете бастады. Қазіргі таңда Қазақстанның бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз ететін басты факторлардың бірі тиімді мемлекеттік басқару жүйесі болып табылады.

2015 жылы жарияланған 5 институционалды реформаның алғашқысы кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастыруға бағытталған болатын.

Бұл мақсатқа жету үшін Қазақстан – Экономикалық ынтымақтастық пен даму ұйымының (ЭЫДҰ) стандарттарын негізге алуды шешті. Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің бастамасымен 2018 жылы ЭЫДҰ-мен алғаш рет «Қазақстан мен ЭЫДҰ елдерінің мемлекеттік қызметті реформалаудың салыстырмалы талдауы» әзірленді. Халықаралық эксперттер Қазақстанда мемлекеттік қызмет саласында жүргізіліп жатқан реформаларға оң баға берді. Қазақстанның бірінші болып, посткеңестік кеңістікте мемлекеттік қызмет жүйесінде өкілетті орган түсінігін енгізгені жайлы баяндалды. Сондай-ақ, мемлекеттік басқару саласында меритократия, құзыреттілік қағидаларын пайдалану бойынша іске асырылған реформалар үздік тәжірибеге сай деп көрсетілді [1]. Дегенмен, мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі әлемдік үздік үлгілер негізінде дамыту ісін жалғастыру қажет. Қазіргі таңда мемлекеттік қызмет дамуын бағалауда ЭЫДҰ кәсіби, стратегиялық және инновациялық деп аталатын 3 негізгі кезеңге сүйенетін концептуалды жіктемені қолданады. Аталған кезеңдер бір-бірін өзара жоққа шығармайды. Әр келесі кезең алдыңғысының жетістіктерінде қалыптасады.

ЭЫДҰ сарапшылары Қазақстанның мемлекеттік қызметінің дамуын стратегиялық мемлекеттік аппарат элементтері бар кәсіби мемлекеттік аппарат кезеңі ретінде бағалады. Яғни, алдағы уақытта Қазақстан мемлекеттік қызметінің алдында жоғары санаттағы кәсіби қызметкерлер үшін тартымды, нәтижеге бағытталған белсенді қызметшілер мен трансформациялық көшбасшылар болып табылатын өзгерістерді басқара алатын басшылармен ерекшеленетін стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсаты тұр. Ал мемлекеттік аппарат мелекеттік органдардың біріккен жүйесі екенін ескерер болсақ, аталған мақсатқа жету үшін мемлекеттік огандар қызметін жетілдіру қажет.

Сол себепті қарастырылып отырған докторлық диссертацияның тақырыбы «Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру» деп алынды.

Осыған орай, диссертациялық жұмыс барысында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру арқылы стратегиялық мемлекеттік аппарат құрудың міндеттері, әдістемелік негіздері, халықаралық тәжірибеге сәйкес, қазақстандық үлгі әзірлеу қарастырылатын болады.

**Мәселенің ғылыми зерттелу деңгейі:** Мемлекеттік басқару органдары мәселелерімен әр жылдары А. Файоль, Ф. Гилбрет, Ф.У. Тейлор, М. Вебер, М. Крозье, Г. Спенсер және өзге ғалымдар айналысқан.

Қазақстан Республикасы мен шет елге мемлекеттік органдар қызметін ұсыну және дамытумен байланысты мәселені талдау қазақстандық және ресейлік авторлардың еңбектерінде келтірілген: С.Г. Қапаров, Ш.А. Есімова, Ә.М. Байменов, А.Н. Саханова, М.Н. Афанасьев, Г.В. Атаманчук, В.Н. Уваров, И.Н. Барциц, М.Н. Марченко және өзге де ғалымдар.

Қазіргі таңда мемлекеттік орган қызмет етуінің түрлі құралдары мен әдістерін қолдану бойынша оң тәжірибе жинақталып, белгілі қызығушылықты Е.В. Гришин, Е.В. Фомичев, Л.И. Абалкин, И.В. Бестужев-Лада, Ф.М. Бородкин, А.Н. Зайцева, А.А. Божья-Воля еңбектері тудырады.

**Диссертациялық зерттеу жұмысының мақсаты** стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында ҚР мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бойынша ұсынымдарды әзірлеу.

Аталған мақсатқа қол жеткізу келесі **міндеттерді** қойып, олардың шешілуін талап етеді:

– мемлекеттік аппарат ұғымының түсінігін, мазмұнын ашу;

– стратегиялық мемлекеттік аппаратты қалыптастыру мен дамыту жолдарын зерттеу;

– мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру саласындағы халықаралық тәжірибені зерттеу және оның негізінде қазақстан республикасының мемлекеттік органдары қызметін жетілдіру бойынша нақты ұсыныстар әзірлеу;

– қазақстандық мемлекеттік органдар қызметінің қазіргі жағдайын бағалау(жамбыл облысы әкімі аппараты қызметіне функционалды талдау);

– стратегиялық мемлекеттік аппаратты қалыптастырудың қазақстандық үлгісін жүйелендіріп, оның негізгі жолдарын ұсыну.

**Зерттеу нысаны:** Қазақстан Республикасының мемлекеттік аппараты.

**Зерттеу пәні:** Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру процесстері.

**Зерттеу гипотезасы** келесі болжамдарға құралады: 1) ҚР мемлекеттік органдары стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыруға толық деңгейде дайын емес; 2) мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру тұрғындардың өмір сүру сапасын арттыруға әсер етеді.

**Зерттеу жұмысының теориялық және әдіснамалық негіздерін** мемлекеттік басқару саласындағыотандық және шетелдік ғалымдардың ғылыми зерттеулері құрайды. Әдістемелік негізін Қазақстан Республикасының тәуелсіздік алған жылдардан бастап, мемлекеттік қызмет саласының қалыптасу мен даму кезеңдеріне жүргізілген талдау құрайды. Сонымен қатар, әдістемелік негіз жүйелік және функционалды қағидаларға сүйенеді, сондай-ақ, жалпы теориялық әдістерге: талдау, синтез, салыстыру, абстракттау, жалпылау, болжамдау, жүйелік тәсілге, қисынды және экономикалық модельдеуге негізделеді.

Мемлекеттік органдар қызметінің халықтың әл-ауқатын ықпалын байқау мақсатында автормен 2019-2020 жылдары жергілікті мемлекеттік органдар (Жамбыл облысы әкімі аппараты, аудан әкімдіктері) қызметшілері мен тұрғындар арасында әлеуметтік сауалнама жүргізілді (Қосымшалар А, Ә).

Зерттеудің ақпараттық базасын халықаралық ұйымдар, ғылыми-тәжірибелік конференциялар мен семинарлар базасының мәліметтері, сондай-ақ, мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бойынша мемлекеттік огандардың ішкі актілері құрайды.

**Докторлық диссертацияның ғылыми жаңалығы** мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру арқылы стратегиялық мемлекеттік аппарат құрудың жүйелі жолдарын әзірлеуінде. Зерттеудің барысында әдебиетке шолу, халықаралық тәжірибені салыстырмалы талдау, мемлекеттік органдар қызметінің қазіргі жағдайын талдау негізінде түрлі әлеуметтік топтарды қамтитын тұрғындар, мемлекеттік органдардың (Жамбыл облысы әкімі аппараты) құрылымдық бөлімшелерінің басшылары арасында жүргізілген әлеуметтік сауалнама негізінде оның ғылыми жаңалығын құрайтын келесі ғылыми негізделген нәтижелер ұсынылады:

1. Мемлекеттік аппараттың ерекшеліктерін зерттеу арқылы «стратегиялық мемлекеттік аппарат» ұғымына авторлық анықтама (Стратегиялық мемлекеттік аппарат – мемлекеттік органдар қызметін ұйымдастыру мен атқаруда адам құқықтарына басымдық бере отырып, азаматтардың кеңінен атсалысуын қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қызметшілерден кәсіби этика мен меритократия қағидаттарының орындалуын қатаң талап ететін ұзақмерзімді мақсаттар мен міндеттерді атқаруға пәрменді мемлекеттік органдардың мінсіз жүйесі) беріліп, ғылыми санатты тың ағымның аясында қарастыруды негіздейтін жүйелендірілген үлгісі ұсынылды;

2. Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында мемлекеттік қызметшілердің азаматтармен өзара байланысын арттыру мақсатында тұрғындар өтініштерін қабылдап, өңдейтін автоматты классификатор және чат-бот қызметін енгізу ұсынылды;

3. Мемлекеттік органдар қызметінің ашықтығын арттыра отырып, жетілдіру мақсатында азаматтардың ҚР мемлекеттік органдарының отырыстарына онлайн қатысу тәсілі ұсынылды;

4. Стратегиялық мемлекеттік аппарат дамуын қамтамасыз ету мақсатында мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің қызметін бағалау әдістемесіне қосымша көрсеткіш («функция» бойынша бағалау) енгізу ұсынылды;

5. Мемлекеттік органдар қызметінің үздіксіз жетілдіруін, ықшамдылығын қамтамасыз ету мақсатында функционалды талдау жүргізіліп, мемлекеттік органдар ішінде тиімді оңтайландыру жүргізу жолдары зерттеліп (SWOT талдау нәтижелері, эксперттік сауалнама қорытындылары), ұсынылды.

**Қорғауға келесі негізгі тұжырымдар ұсынылады:** Зерттеуге кірісу кезінде мемлекеттік органдардың қызмет етуіндегі сапалы өзгерістер қоғамдық және мемлекеттік қайта құрулардың аспабына, мемлекеттік саясат мақсаттарына жетудің басты тармағына, мемлекеттік қызметтің бәсеке қабілеттілігін қамтамасыз етуде маңызды факторына айналуға тиіс стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастырудың негізі болады деп есептелінді. Ол келесі негізгі тұжырымдарды көздейді:

1. Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптасуының теориялық негіздемесі мен тәжірибелік іске асуы, оның көпдеңгейлі, көпсалалы және көпведомстволы сипатын есепке ала отырып, барлық құраушы бөліктерді біріктіретін бірлік екенін ескеру қажеттігі дәлелденді.

2. Жүргізілген зерттеулер нәтижесі мемлекеттік органдардың құрылымы мемлекетпен кепілденетін функциялар мазмұнын ықшамдау негізінде оңтайландыру мен мемлекетте қалу керек функциялар аражігін ажырату тәсілдерін қолдану қажеттігін көрсетті.

3. Мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру мақсатында орталық және жергілікті деңгейлердегі мемлекеттік органдар қызметшілері мен құрылымдық бөлімшелер санын қысқарту арқылы оңтайландыру шаралары жүргізілу қажеттігі дәлелденді.

4. Стратегиялық мемлекеттік аппаратты қалыптастыру мақсатында «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін бағалау жүйесін жетілдіру жолдары ұсынылды.

5. Тұрғындардың өмір сүру сапасы мемлекеттік органдар қызметінің басты көрсеткіштерінің бірі болып табылады, осы көрсеткішті арттыру мақсатында мемлекеттік органдар қызметінің ашықтығын қамтамасыз ететін әдістер ұсынылды.

**Зерттеу нәтижелерін қолдану (апробация):** Зерттеудің түрлі аспектілері Жамбыл облысы әкімі аппараты мен ҚР Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл Агенттігінің Жамбыл облысы бойынша департаментіндегі тәжірибе кезінде қолданылды.

Диссертациялық зерттеулердің негізгі теориялық ережелері мен тәжірибелік нәтижелері халықаралық ғылыми конференцияларда баяндалды және талқыланды: «Әлеуметтік және гуманитарлық дамуды басқару мәселелері» XІІ халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция (Днепропетровск қаласы, 2018 жыл 30 қазан,); «Басқару мен экономиканың мәселелері: өзекті мәселелердің қазіргі ахуалы» XXXI халықаралық ғылыми-практикалық конференциясы (Мәскеу қаласы, 2020 жыл 17 қаңтар).

Сонымен қатар, 2020 жылдың 19 мамыр күні зерттеуші модераторлығымен «Грузия мемлекеттік қызметіндегі соңғы 5 жылдағы реформалар ерекшеліктері: сыбайлас жемқорлықпен күрес үлгісі мен мемлекеттік қызметшілер жұмысын бағалау әдістемесі» тақырыбында вебинар өткізілді. Вебинар спикерлері: Е. Кардава – Грузия Мемлекеттік қызмет Бюросының басшысы, Г. Беселия – Бюроның адами ресурстарды басқару департаментінің жетекшісі болды. Вебинарға ҚР Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару Академиясының 2 курс докторанттары қатысты. Іс-шара барысында спикерлер баяндама жасап, қатысушылар сұрақтарына жауап берді.

**Жарияланымдар**: Ғылыми зерттеудің негізгі ережелері мен нәтижелері жекеше және қосавторлықтағы халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференциялар мақалаларының жинақтарында жарияланған 7 мақалада көрініс тапты, оның ішінде 3 мақала Қазақстан Республикасы Білім және ғылым министрлігінің білім мен ғылым саласындағы бақылау бойынша Комитетімен бекітілген басылымдарда, 2 мақала халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференциялар материалдарының жинақтарында, 1 мақала – Томсон Рейтер компаниясының ақпараттық базасы мәліметтері бойынша және нольдік емес импакт-факторға ие, немесе Scopus компаниясының мәліметтер базасына кіретін халықаралық ғылыми басылым.

**Диссертацияның құрылымы мен мөлшері:** Диссертация 20 сурет, 22 кестемен иллюстрацияланып, 4 қосымшаны құрайды. Пайдаланылған әдебиеттер тізімі 158 атаудан тұрады.

**1 МЕМЛЕКЕТТІК АППАРАТ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІНІҢ БІРЛІГІ РЕТІНДЕ**

**1.1 Мемлекеттік аппараттың теориялық негіздері, түсінігі мен сипаттамасы**

Мемлекеттік аппарат ұғымына әдебиеттерде ғалымдар түрлі анықтама береді. Солардың ішінде, ресейлік құқықтанушы-ғалым М.Н. Марченко мемлекеттік аппаратты «мемлекеттік билік пен оның негізгі функциялары атқарылатын, оның дамуының түрлі кезеңдерінде мемлекет алдында тұрған мақсаттар мен міндеттер іске асырылатын мемлекеттік органдар жүйесі» деп белгілейді [2].

Ал, А. Акмалова мен В. Капицын кең мағынада «мемлекеттік аппарат – мемлекет тетігінің бөлігі» деген тұжырымға тоқталады, ал тар түсінігінде мемлекеттік билік органдарының басқарушылық кадрлар лауазымдарының жиынтығы деп санайды. Авторлар «мемлекеттік аппарат» ұғымын қарастырған кезде оның құрамдас екі бөлігін нақты ажыратуды ұсынады: 1) мемлекеттік аппарат ұғымына ғана қатысты бөліктер; 2) институционалды көзқарас аясынан шығатын, мемлекеттік аппарат құрамына тек мемлекеттік билік органдары жиынтығын ғана емес, мемлекеттік кәсіпорындар, мекемелер мен ұйымдарды жатқызатын бөліктер [3]. Ұқсас пікірді өз еңбектерінде басқа да авторлар ұсынады.

Мәселен, М. Вебер мемлекеттік аппарат саяси құрылым болып есептеледі деп санаған, себебі белгілі бір аумақта тәртіпті қамтамасыз ету үшін мемлекеттік аппарат мәжбүрлік түрде іске асырады деген. Сонымен қатар, М. Вебер Д. Истонмен бірлесе отырып, мемлекеттік аппараттың ішінде бір жағынан басшылар билігі болса, екінші жағынан саяси институттардың ролін ажыратудың маңызын атап өткен.

Ал әйгілі ғалым Т. Парсонс өз теориясында мемлекеттік аппарат жүйесін зерттеуде жүйелілік және құрылымды-функционалды көзқарасты енгізуді ұсынады.

Жоғарыда аталған авторлардың тұжырымдары мен пікірлерін ескере отырып, мемлекеттік аппарат туралы келесі анықтаманы қорытындылауға болады: *«Мемлекеттік аппарат – қоғамды мемлекеттік басқару мен оның негізгі мүдделерін қорғау қызметтерін іске асыратын арнайы органдар мен мекемелер жүйесі»* [4].

Сонымен қатар, мемлекеттік органға тән белгілерді сипаттауға мүмкіндік туады:

*Біріншіден*, мемлекеттік аппарат бұл – мемлекеттік органдар мен мекемелердің біртұтас сатылы жүйесі. Оның біртұтастығы ортақ қағидалар, міндеттер мен мақсаттар арқылы қамтамасыз етіледі.

*Екіншіден,* мемлекеттік аппараттың алғашқы құрылымдық элементтері – мемлекеттік қызметшілер жұмыс атқаратын мемлекеттік органдар мен мекемелер болып табылады.

*Үшіншіден,* мемлекеттік-биліктік қызметін қамтамасыз ету үшін мемлекеттік аппарат мәжбүрлеу құралына (мекемелер) ие. Оларсыз мемлекетті елестету мүмкін емес.

*Төртіншіден,* мемлекеттік аппарат арқылы билік жүзеге асырылып, мемлекет қызметтері атқарылады.

Мемлекет қызметтері мен мемлекеттік аппарат арасында тікелей байланыс бар, себебі ол мемлекет қызметтері мен міндеттерін іске асыру үшін құрылады. Сондықтан мемлекет қызметінің өзгеруі мемлекеттік аппараттың өзгеруіне әкеледі.

Бірінші кезекте, мемлекеттік аппараттың бастапқы ұяшығы деп *мемлекеттік органдарды*атауғаболады. Қарапайым мысалда мемлекеттік органның сипатын ұйым негізінде қарастыруға болады.

Мәселен, ұйым – түрлі бағдарламалар мен мақсаттарды іске асыру үшін бірлескен және нақты рәсімдер мен ережелер арқылы (әлеуметтік ұйым) қызмет атқаратын адамдар бірлестігінен құралады [5].

Кең мағынасында, ұйым деп жекелеген индивидтер мен әлеуметтік топтардың іс-әрекеттерін тәртіпке келтіру және реттеу тәсілдері түсіндіріледі. Тар мағынасында, ұйым дегеніміз – бірлесіп үйлестірілген іс-қимылды талап ететін, алдын ала анықталған мақсатқа қол жеткізуге бағытталған дербес адамдар тобы. Мемлекеттік басқару органы сипаттамасына ұйымның кең мағынасы сәйкес келетінін байқауға болады.

Сонымен қатар, мемлекеттік органдар билігінің таралу аумағын ескеру қажет. Яғни, белгілі бір аумақта қоғамдық өмір ұйымдастырумен айналысатын саяси институттар жүйесін құрайды.

Мемлекет – саясат саласының орталық түсінігі, сондықтан қызу ғылыми талқылауларға негіз болуда. Марксистер саяси әлеуметтану мен саяси антропология мамандары секілді өзінің назарын биліктік институттарға аударатын, әлеуметтік мәселелерді шешуде ашық зорлықты қолдануға құқық иеленуші ретінде белгілейтін кеңістіктік түсінікті таңдайды. Ежелгі жазулар мұндай мемлекеттердің б.з.д. VІ ғ. өзінде болғанын көрсетеді. Ал пиктографиялық немесе жазба ескертулер б.з.д. ІV ғ. жатқызуға болады [5, с. 23].

Мемлекеттік аппараттың сипаты жалпы, мемлекеттің пайда болу тарихына, ортасына байланысты. Сондықтан, оның алғашқы қоғамда пайда болу жолдарын қарастыру қажет.

Мәселен, жаңа заманның философиялық және саяси ойы мемлекеттің пайда болуының басты себебі өзара қоғамдық келісім жасасқан адамдардың ерікті қалауының құқықтық немесе келісімдік теориясы деп қарастырады. Бұл идеяны алғаш рет голландиялық ойшыл Г. Гроций ұсынды. Кейінірек ғылыми көзқарас Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо және басқалардың еңбектерінде жалғасын тапты. Органикалық теорияның көрнекті өкілі, ағылшын ғалымы және әлеуметтанушысы Г. Спенсер мемлекетті тірі ағзаға теңеді. Оның пікірінше, мемлекет жасушадан тұратын тірі ағза секілді адамдардан құралған қоғамдық ағза [6].

Бірінші кезекте, «мемлекеттік аппарат» ұғымы басқару ғылымы аясында қаралатынын атап өткен жөн. Оған шетелдік ғалымдардың ұғымның мән-мағынасын ашуда берген анықтамасы дәлел. Терминнің шығу тарихы көптеген талас туғызғанымен, алғаш рет Н. Макиавелли әйгілі «Мемлекет басшысы» («Государь») кітабында қолданды деп есептеледі [7]. Ең үлкен сәттілікке неміс әлеуметтанушысы М. Вебердің «Саясат – мамандық ретінде» ("Politics as a Vocation") атты еңбегінде берген анықтамасы ие болды. Оның пікірінше, құрамында әлеуметтік институттары жоқ мемлекеттік аппарат билеген елде анархия орнайды.

Сонымен қатар, М. Вебер қоғам істерін сәтті басқару мен мемлекеттік аппараттың дұрыс қызмет етуі көпшілік «қажетті жамандық» деп есептейтін бюрократиясыз мүмкін емес деп есептейді [8].

Жалпы, бюрократиялық кедергілерді азайту, өндірісте тиімділікті арттыру бойынша көптеген зерттеулер жүргізіп, жаңалықтар ашқан американдық ғалым-инженер Ф. Гилбреттің еңбектері қызығушылық туғызады. Ф. Гилбрет алғашқылардың бірі болып қызмет барысында іс-әрекеттерді жетілдіре отырып, еңбек нәтижелілігін арттыру процесіне қатысты жүйені ойлап тапты [9].

Өндіріс шығынын азайтып, тиімділікті арттыру идеясын ұсынған, менеджмент теориясының негізін қалаушылардың бірі А. Файоль да аталған бағытты қолдап, басқарудың 14 қағидатын ұсынды [10].

Сонымен қатар, басқарудың классикалық мектебінің негізін қалаушы Ф.У. Тейлор табысты басқарудың ережелерін әзірлегені белгілі. Олардың ішіндегі негізгілердің бірі ұйым басшысы қызметкерлерін ынталандыру қағидасын ескеру қажеттігі туралы айтылады. Оны еңбек ақыны көтеру немесе лауазымын көтеру арқылы жүзеге асыруды ұсынады. Қазіргі таңда, бұл қағидалар мемлекеттік қызмет саласында да ынталандыру жүйесінің негізі болып саналады. Дегенмен, Ф. Тейлор әр қызметкердің өз қабілет аясы бар екенін де жоққа шығармауды ұсынады. Оны басшы жұмыс барысында әрдайым ескеріп отыруы тиіс деген пікір білдіреді [11].

Сондай-ақ, француз ғалымы М. Крозьенің басқарудың ғылыми әдістерінің кемшіліктері түзетілген ұйым мен қоғам басқарудың тәсілін әзірлеудегі қадамдарды қызығушылық туғызады. Нәтижесінде, М. Крозье өз еңбектері арқылы әлеуметтану мен мемлекеттік басқару салаларының бағыты ретіндегі бюрократияландырудың дамуын зерттеуге үлкен үлес қосты. Мәселен, Крозьенің пікірінше, ХХ ғасырдағы әкімшілік ғылымның негізі болып табылатын веберлік үлгі толықтырулар мен жетілдірулерді талап етеді.

Крозьенің пікірінше, ұйымдар, жалпы, мемлекеттік органдар мен олардың ішіндегі бюрократиялық процестер ұлттық ерекшеліктерге ие сондықтан арнайы нормалар мен құндылықтардан тұратын мәдени феномен болып табылады [12].

Аталған тақырыптың теориялық негізі ретінде М.Н. Афанасьев [13], И.Н. Барциц [14], П. Бурдье [15], М. Вебер, Г. Вульф, Р. Даль [16], Г. Кельзен, Х. Краббе, Н.М. Коркунов, М. Кревельд, И.Д. Левин, Н. Луман, Л.С. Мамут, Ж. Маритен, М.Н. Марченко, Р. Михельс, Р. Нозик, С.И. Носов, В. Парето, О.В. Посконина, Ю. Хабермас, Г. Харт, Б.Н. Чичерин секілді шетелдік және ресейлік ғалымдардың еңбектері болды.

Аралас тақырыптар бойынша В.В. Богатырев, А.А. Воротников, А.В. Гаврилов, В.Б. Романенко және басқа да авторлардың еңбектерінің маңызы жоғары.

«Аппарат» ұғымының мәніне көңіл бөлетін авторлар қатары да бар. Солардың бірі, мәселен, С.А. Комаровты алар болсақ, ол: «Егер шетелдік сөздер сөздігіне жүгінетін болсақ, «аппарат» сөзі «басқарудың белгілі бір саласына қызмет ететін мекеме немесе бірқатар мекемелер жиынтығы» деп атады [17].

Аталған авторлардың ғылыми еңбектері қазіргі заманғы Қазақстанның мемлекеттік қызметінің үлгісін қалыптастыруға белгілі бір деңгейде әсер етті деуге болады. Әр автордың өзіндік пікірі мен ойының өзіндік құндылығы бар.

Мәселен, тақырыпты зерттеп жүрген қазақстандық зерттеушілердің ішінде В.А. Малиновскийдің де еңбегін атауға болады. Оның пікірінше, мемлекеттік аппараттың ерекше түрі – Конституция, басқа да Заңдар мен Конституциялық Кеңестің шешімдеріне негізделген қазақстандық конституциялық құқықтық институт қалыптасты.

Өзінің мазмұндылығы, жаңашылдығы мен көзқарасының өзгешелігімен қазақстандық ғылымның көрнекі өкілдері ретінде С.З. Зиманов, М.Т. Баймаханов, С.Н. Сабикенов, Г.С. Сапарғалиев, А.Н. Саханова, С.С. Сартаев, А.К. Котов секілді зерттеушілерді атауға болады.

Мәселен, А.Н. Саханова өз еңбектерінде мемлекеттік басқару жүйесіндегі жаңашыл тәсілдердің бірі ретінде Жапонияда кеңінен тараған «Good Governance» әдісінің Қазақстан мен ТМД елдері үшін мүмкіндіктері туралы баяндайды [18].

Дегенмен, қазіргі таңда мемлекеттік аппараттың саяси жүйедегі ролін зерттеуге бағытталған монографиялар немесе диссертациялық жұмыстар жоқтың қасы. Осыған орай, «мемлекет», «мемлекеттік аппарат», «мемлекеттік орган» ұғымдарының өзара байланысы секілді мәселелер толыққанды зерттелмей келеді.

Мемлекеттік билік жүзеге асуының негізгі субъектісі – мемлекеттік аппарат болып табылады [17, с. 132]. Мемлекеттік аппарат, оның органдары арқылы мемлекет оған артылған міндеттерді іске асырады, қоғамдық өмірдің тұрақтануы мен дамуына ерекше әсер етеді. Сондай-ақ, демократия мен елдегі ұйымдастырушылықтың тереңденуіне, азаматтардың әл-ауқатының өркендеуіне септігін тигізеді.

Жоғарыдағы зерттеулерді ескере отырып, «мемлекеттік аппарат – мемлекеттің өзімен бірге өзгереді» деп пайымдауға болады.

Мемлекет дамуының бастапқы кезеңдерінде ол өте қарабайыр болып, жоғары басшының тапсырмасымен мемлекеттік функцияларды атқаратын жекелеген лауазымды тұлғалардан тұрады. Мемлекет міндеттерінің күрделенуіне байланысты оның аппараты да күрделене түседі: тұрақты қызмет ететін мемлекеттік мекемелер, шенеуніктер штаты, жазбаша іс жүргізу, заңнамалық түрде түрлі мемлекеттік органдардың құзіреттіліктері бекітіледі, олардың иерархиясы орнатылады, ерекшелене түседі, мемлекеттік қызмет пайда болады.

Сондай-ақ, қазіргі таңда саяси жүйелер жедел трансформация процесі үстінде. Тіпті, жарты жыл бұрын жазылған ғылыми жұмыстардың өзінде аталмай қалған жаңа құбылыстар пайда болып, таралуда.

Мемлекеттік органның құрылымдық бөлімшелерінің негізін оның қоғамның барлық салалары қызметінің тиісті ұйымдасуы мен тиімді атқарылуын қамтамасыз етуді көздейтін басқарушылық, ұйымдастырушылық қызметін атауға болады.

Қысқаша айтқанда, мемлекеттік аппарат – мемлекеттік басқару мен билік шоғырланған мемлекеттік органдар мен мекемелердің ортақ жүйесі. Мемлекеттік аппараттың негізгі құрылымдық бөлшегі, заңнамамен айқындалған функциялар тобын жүзеге асыруға арналған жекеше құрамын – *мемлекеттік органдар*депатауғаболады [19]. Ал, мемлекеттік органдар – мемлекеттік-биліктік құзіреттері бар және мемлекет функцияларын іске асыруға құзіретті мемлекеттік аппараттың құрамдас бөліктері (жеке тұлғалар мен ұйымдар). Бұл органдар қызметінің заңды негізі (құқық нормалары) бар, мемлекет атынан қызметін іске асырады, мәжбүрлеуді қолдана алады, құрылымдық жағынан жекеленген.

Жоғарыда келтірілген ғалымдардың пікірлері мен ойларынан:

*Біріншіден,* мемлекеттік органдар жиынтығы немесе мемлекеттік аппарат – бұл қоғамда билік жүргізу мақсатында арнайы жасақталған мемлекеттік органдардың біртұтас жүйесі;

*Екіншіден,* қоғамдық салаларды басқарумен айналысатын лауазымды тұлғалардан тұрады, сондай-ақ, мемлекеттік органдар қызметі ұйымдастырушылық, материалдық және әкімшілік тұрғыда қамтамасыз етіледі және басты міндеттерінің бірі азаматтардың заңды мүдделері мен құқықтарын көздеп, қорғау үшін құрылады деген белгілері бар.

*Үшіншіден,* тұтастай мемлекеттік органның мәнін қоғамның барлық салаларының лайықты дәрежедегі ұйымдасуы мен қызмет етуін көздейтін ұйымдастырушылық және басқарушылық қызметтері сипаттайды.

*Төртіншіден,* мемлекеттік-биліктік сипаттағы құзіреттердің болуы мемлекеттік аппарат жүйесіне кіретін мемлекеттік басқару органдарының басты белгілерінің бірі деп саналады. Бұл белгі мемлекеттік органның мемлекеттік емес органдар мен ұйымдар алдындағы негізгі ерекшелігі. Мемлекеттік аппарат құрылымы – оның ішкі құрылысы, құрамдас элементтерінің айрықша орналасуы мен арақатынасы [20].

Жалпы мемлекеттік органдар жүйесі зерттелетін сала бірнеше ғылымдар (философия, саясаттану, әлеуметтану, құқықтану, қақтығыстану және т.б.) ұштастығынан құралған деп қазақстандық ғалым Ш.А. Есімова. Сондықтан, оны біржақты кеңістік тарапынан зерттеу қате болып табылады [21].

Сонымен қатар, мемлекеттік аппараттың ішкі құрылысы негізгі белгілермен сипатталады: құрылымдар бір-бірімен біріге отырып, ортақ жүйені құрайды. Жүйе саяси қарым-қатынастар мен экономикалық бірліктерден тұрады. Жүйеде мемлекеттік органдардың орны, ішкі өзара қарым-қатынасы, қызметтің негізгі қағидаттары мен көрсеткіштері қатаң бекітілген. Дамудың әр кезеңінде мемлекеттік органдар қызметі мен атқаратын істері өзгеріске ұшырап тұрады. Мәселен, шығыс мемлекеттерінде бүкіл мемлекеттік органдар патша билігіне жүгінеді, ал Парламенттік республикада көпшілік функциялар мен билік парламентте шоғырланады [22].

ХХ ғасыр ішінде дүние жүзінің көпшілік елдерінде мемлекеттік басқару жүйесі, ұйымдастырушылық сипатта мемлекеттік органдар құрылымы мен мазмұны көптеген өзгерістер мен қайта құруларға ұшырап, мемлекеттің ролі мен мәні жаңа пішінге ие болды. Әсіресе, мұндай тарихи өзгерістер КСРО дәуірінің аяқталып, кеңестік империя орнына он бес жаңа тәуелсіз мемлекеттер пайда болған кезеңмен ұштасады.

Тоталитарлық жүйенің қалдырған теріс тәжірибесінің салдарын жою, әсіресе мемлекеттік басқару саласында әлі күнге дейін жүргізіліп келеді. Бұл заңды құбылыс. Ең алдымен, мемлекеттік билік органдары қайта құрылды (реструктуризация) [23].

Қазіргі таңда, мемлекеттік аппарат құрылымына мемлекеттік органдардың бірнеше жүйесі кіреді:

*Біріншіден,* мемлекеттік биліктің.

*Екіншіден,* мемлекеттік басқарудың.

*Үшіншіден,* сот және прокурорлық органдар.

Мемлекеттік аппарат мемлекеттік басқару органдарының жекелеген механикалық бірлестігі емес, ұйымдастырушылық, қатаң тәртіптегі, біртұтас жүйесін білдіреді. Себебі мемлекеттік аппарат түсінігінің өзі өте терең және көпқырлы болып табылады. Бұл түсінікті тығыз байланыста бола тұра, көлемі мен мазмұны жағынан бірдей бола алмайтын басқалармен теңдестіруге болмайды. Мұндай түсініктер қатарына саяси жүйе мен санат диктатурасын атау заңды. Ол мемлекеттік аппарат түсінігімен байланысты, алайда, бір мағына бермейді. Олар мемлекеттік және мемлекеттік емес басқару органдары және мемлекеттің саяси өмірі мен мемлекеттік биліктің жүзеге асырылуына қатысатын шаруашылық субъектілер жүйесін қамтиды. Ал, мемлекеттік аппарат ұғымы тек мемлекеттік басқару органдары жүйесін білдіреді.

Сондай-ақ, мемлекеттік аппарат ұғымын мемлекеттік тетіктен ажырата білу қажет. Себебі, екіншісі мемлекеттік басқару органдар, шаруашылық субъектілер, мемлекеттік басқарудың материалды құралдары мен қарулы күштерінің жиынтығын білдіретінін түсіну қажет.

Сондықтан да, «мемлекет тетігі» «мемлекеттік аппарат» түсінігіне қарағанда кеңірек ұғым. Мемлекеттік аппаратты мемлекеттік тетіктің құрамдас бөлігі ретінде қарастыруға болады.

Отандық және шетелдік әдебиеттерде мемлекеттік тетік ұғымының көп қырлығына назар аударылып, оның ұйымдастырылуы, функционалды ерекшеліктері, құрылу қағидалары талданып келді. Дегенмен, аталған институттың бірыңғай анықтамасы отандық заң ғылымында әлі күнге дейін шешілмеуде. Мемлекеттік қызметтің негізгі бағыттарын жүзеге асыратын және мемлекеттік тетіктің құрамына кіретін органдар жүйесін анықтау барысында пікірталастар туындауда.

Зерттелетін ұғымды анықтаудағы басты қиындық – көбіне «мемлекет» терминінің бірыңғай әрі нақты белгіленбеуімен байланысты. Құқықтық әдебиеттерде де, мемлекеттік басқару саласына қатысты әдебиеттерде де мемлекет ұғымының анықтамасы аз емес. Сондықтан бірқатар авторлардың өз назарларын қазіргі мемлекет ұғымын оған дейінгі құрылыммен негізгі белгілері мен ерекшеліктері бойынша салыстырмалары қызығушылық туғызады.

Оларға төмендегілер жатады:

1. Қоғамнан бөлінген билік аппаратының болуы.

2. Билік пен басқару аппаратымен қоса, әскер, полиция, барлау және т.б. мәжбүрлеу күштерінің болуы.

3. Тұрғындардың аумақтық бірлік бойынша бөлінуі.

4. Егемендік.

5. Мемлекеттік қазынаның болуы.

6. Салық жинақтау органының болуы.

Сонымен қатар, негізгі белгі деп мемлекеттік рәміздер, мерекелер, атаулы күндердің және т.б болуын санауға болады.

Алғаш рет «мемлекеттік тетік» пен «мемлекеттік аппарат» ұғымдарын бөлуді Ю.М. Козлов ұсынды. Оның пікірінше, кәсіподақтар мемлекеттік басқаруда маңызды роль атқарады, сондықтан оларды мемлекеттік тетіктің бір бөлігі ретінде қарастырады, ал мемлекеттік аппарат болса, мемлекеттік құрылымдардан тұратындықтан, анағұрлым тар санатқа жатады, себебі кәсіподақтар – қоғамдық ұйым [24].

Нәтижесінде заң ғылымдарының әдебиеттерінде осы екі ұғым туралы кейде, тіпті, қарама-қайшы көзқарастар айтылады. Мәселен, «мемлекет тетігі» мен «мемлекеттік аппарат» ұғымдарының мәні бір деп құқықтанушы ғалым М.И. Байтин мен В.М. Лесной есептейді [25].

Аталған құбылыс бойынша төрт көзқарасты жіктеуге болады:

1. «Мемлекет тетігі» мен «мемлекеттік аппарат» ұғымдары пара-пар емес. Мемлекеттік аппарат деп мемлекеттік қызметтерді атқару үшін қаржылай қамтамасыз етілген билік құзіреттеріне ие органдардың ортақ жүйесін атайды. Ал, мемлекет тетігіне, іс жүзінде, мемлекеттің басқарушылық-қамтамасыз етушілік және қорғаушылық қызметтерін атқаратын мемлекеттік органдардан бөлек, мемлекеттік мекемелер мен басқа да ұйымдар да кіруі қажет.

2. «Мемлекеттік тетік» пен «мемлекеттік аппарат» бір-бірімен тең ұғым болуы үшін, «мемлекеттік аппарат» ұғымы барлық ұйымдар жүйесі ретінде мемлекет органдарымен бірлесіп бірыңғай болатындай, тек кең мағынасында түсіндірілуі қажет.

3. «Мемлекеттік аппарат» ұғымы мемлекеттік органдар жүйесін ғана емес, сол мекемеде жұмыс істейтін мемлекеттік шенеуніктер жиынтығынан да тұруы мүмкін.

4. В.В. Лазарев және т.б. ғалымдар «мемлекеттік тетік» ұғымын статика мен динамикада қарастыруды ұсынады. Статикада «қоғамды басқаруды жүзеге асырушы органдар жиынтығын» мемлекеттік тетік деп, ал динамикадағы мемлекеттік тетік «мемлекеттің құрамдас бөліктерінің қызмет етуін қамтамасыз ететін құралдардың жиынтығы». Бұл пікірмен Э.П. Григонис пен В.В. Гибов келіседі [26].

Аталған пікір ұтымды болғанымен, өзіндік кемшіліктері бар. Мәселен, мемлекет секілді әлеуметтік құбылысты статикалық жүйе ретінде қарастыру мүмкін емес. «Мемлекеттік тетік» ұғымы арқылы мемлекетке уақыт пен кеңістікте қызмет ететін біріккен, тұтас әлеуметтік құбылыс ретінде қарауға мүмкіндік туады.

Ал, аталған құбылыс тек мемлекеттік органдар жүйесімен шектелсе, оның мөлшері мен аумағы едәуір кішірейеді. Себебі ол тек белгілі бір элементтер жиынын ғана емес, сонымен қатар, мақсатты белгіленуін, қызмет етудің әдістері мен тәсілдерін біріктіруі керек.

ХХ ғасырдың 60-шы жылдарында В.В. Копейчиков «мемлекет тетігі» мен «мемлекеттік аппарат» ұғымдары өзара байланысты болғанымен, бөлек қабылдауды ұсынды. «Мемлекеттік аппарат» ұғымы «аталған тетік арқылы мемлекеттік биліктің іске асырылу процесін, мемлекеттік қызмет тиімділігін бағалауға қажет» деген оймен бөліседі [27].

Осылайша, мемлекеттік аппарат түсінігін ашу тәсілдерінің көпқырлылығына қарамастан, оның маңызды құрамдас бөлігі болып мемлекеттік органдар саналады.

Сонымен, мемлекеттік аппарат ұғымын дамыта келе, оның құрылымын мемлекеттік органдардың келесі (1-сурет) түрлерімен белгілеуге болады.

Сурет 1 – Мемлекеттік органдардың негізгі түрлері

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [28]

Мемлекеттік аппаратты жүйе ретінде алсақ, оның төмендегідей құрылымдық элементтерін қарастыруға болады:

1) басқарумен кәсіби түрде айналысатын және сол үшін материалды төлем алатын қызметшілер;

2) қоғамдық өмірдің барлық саласын реттеуге бағытталған іс-әрекеттер атқаруға құқылы мемлекеттік органдар мен мекемелердің иерархиялық жүйесі;

3) алғашқы екі элементтің қызметіне қажетті материалдық қаржы.

Мемлекет функцияларының, оларды іске асыру түрлері мен әдіс-тәсілдерінің алуан түрлілігі мемлекеттік органдар жүйесінің дамыған түрімен сипатталады.

Мемлекеттік аппараттың ұйымдастырылу мен қызмет қағидалары бұл мемлекеттік аппараттың құрылуы мен қызмет етуінің негізіне жататын басты идеялар мен ережелер болып табылады.

Мемлекеттік орган қызметі төмендегі қағидалармен айқындалады:

1. Мемлекеттік органдардың құрылысы, құзыретінің тиімділігі мен нәтижелілігі. Ол үшін қызмет демократиялық, заңдылық қағидаларға сай болуы қажет.

2. Лауазымды тұлғалар, қызметшілер мемлекеттік орган нормалары мен ережелерін орындауы тиіс. Мемлекеттік органдар жүйесі тұрғындардың мүддесін көздеп, оны жүзеге асыруы қажет [28, с. 104].

Азаматтардың мемлекеттік басқару ісіне араласуы демократиялық қоғамның белгісі – жоғары билік органдарын, лауазымды тұлғаларды сайлауына қатысуының нәтижесінде халық қалаулыларын сайлап, мемлекеттік органдарды қалыптастырады, ал ел азаматтарының құқықтары мен бостандықтарының сақталуына мемлекет кепілдік болады.

Мемлекеттік органдар жұмысына көмек ретінде қоғамдық ұйымдар қызметін ұйымдастырады, олар мемлекеттік органдармен байланыс жасайтын мемлекеттің саяси жүйесіне кіреді. Қазақстан Республикасы Конституциясында: «Азаматтардың тікелей және өз өкілдері арқылы мемлекеттің өкілдік, атқарушы және сот органдарының құрылуы мен жұмыс істеуі жөніндегі әрекетін жүзеге асыру мүмкіндігі» (33 бап) деп көрсетілген [29].

Халықтың мемлекеттік басқару ісіне қатысу түрлері: барлық деңгейдегі мемлекеттік органдарға өтініш жолдау; мемлекеттік органдарын сайлау және сайлану құқығы, жалпыхалықтық референдумдарға қатысып, пікірін білдіру, мемлекеттік қызметке орналасу.

Мемлекеттік органдардың қызмет қағидалары – мемлекеттік органды құру мен оның қызметінің басты бағыттарын ашатын негізгі ережелер жиынтығы. Оларға жататындар:

1) мемлекет азаматтарының құқықтарының артықшылығы қағидасына сай, мемлекеттік қызметшілердің халық мүддесін қорғауы тиіс;

2) демократия қағидасы, оған сәйкес, мемлекеттік орган қызметін құру мен ұйымдастыру ісіне азаматтар тікелей қатыса алады;

3) заңдылық қағидасына сәйкес, барлық мемлекеттік қызметшілер өз міндеттерін Конституция мен заңдар және нормативтік актілер шеңберінде атқарады;

4) мемлекеттік биліктің тармақтарға бөлінуі, оған сәйкес, мемлекеттік билік органдары, лауазымды тұлғалар заңсыз әрекеттерге бармау мен оны алдын-алу негізделеді;

5) жариялылық қағидасына сай, белгілі бір мемлекеттік органның қызметіне байланысты заң субъектілерінің мәлімет пен ақпараттармен танысуға мүмкіндік туады;

6) алқалық және шешімді жалғыз қабылдаулықты үйлестіру қағидасы мемлекеттік органдардың демократиялық, бюрократиялық негіздердің саналы сәйкестігі;

7) кәсібилік қағидасы – мемлекеттік органдар қызметінің неғұрлым кәсіби қызметшілермен құрылуын қамтамасыз етеді;

8) сайлау мен тағайындауларды үйлесіре білу қағидасы – мемлекеттік басқаруда орталықтандыру мен орталықсыздандырудың нәтижелі қатынасын көрсетеді;

9) бағынушылық қағидасына сәйкес, мемлекеттік органдардың мемлекеттік басқару жүйесінде түрлі деңгейде тұрғанын білдіреді.

Мемлекеттік аппараттың ұйымдастырылуы мен қызмет етуінің кейбір қағидаттары қолданыстағы заңмен бекітілмегенімен заң ғылымдарында кездеседі [29].

Сонымен қатар, мемлекеттік аппарат құрылысының ерекшелігімен сипатталады: бір-бірімен қатынастары ортақ жүйе арқылы біріктіріледі. Оның негізін саяси қарым-қатынас, қоғамдық санасезім мен экономика қалыптастырады. Аталған салада мемлекеттік органның әр қайсысының орны, өзара қарым-қатынасы, қызмет қағидалары бар. Кез келген даму сатысында мемлекеттік органдар атқаратын қызмет те өзгеріске ұшырайды. Мәселен, шығыс елдерінде біріккен билік түрі – патша әмірі билік етеді, ал парламенттік республикада сәйкесінше көпшілік билік парламентке беріледі [30].

Мемлекеттік аппарат қызмет етуі мен дамуы оған әсер ете алатын бірқатар факторларға бағынышты болып табылады. Ондай факторларға келесілер жатады:

*Біріншіден*, түрлі мемлекеттік органдар мен ұйымдардың шаруа жүргізу мен меншік түрлері жүйесі ретінде қызмет етуінің жалпы экономикалық негізінің болуы.

*Екіншіден*, мемлекеттік органдар, мекемелер мен ұйымдардың ортақ саяси негізі, ал кей жағдайда ресми идеологиясының болуы.

*Үшіншіден*, қоғамның жекелеген бөліктерінің моральды-саяси және идеялық бірлігінің болуы.

*Төртіншіден*, мемлекеттік аппараттың құрамдас элементі болып табылатын мемлекеттік басқару органдарының қызмет ету мен қалыптасу қағидаларының жиынтығы.

*Бесіншіден*, мемлекеттік органдар мен ұйымдар алдында тұрған қызметтің ортақ мақсаттары мен міндеттерінің болуы.

Мемлекеттік органдар дамуының негізгі бағыттарын атауға болады: олар – кәсібиліктің өсуі, дифференция, бюрократизация. Мемлекеттік жүйенің әр саласы мемлекеттік органдардың түрлеріне сай келеді. Басқаша айтқанда, мемлекеттік қызметтің мәні анықталады: азаматтардың конституциямен кепілдендірілген басқаруы, басқа қызметтерді іске асыратын оның кәсіптік мәнін ашады [31].

Мемлекеттік органдардың басты міндеті түрлі деңгейде мемлекеттік басқаруды жүзеге асыру болып табылады. Оларды орталық, аймақтық және жергілікті деп бөлу қалыптасқан. Өзге елдердің конституциясы немесе жоғары мемлекеттік билік органдардың қаулыларымен азаматтар, федералды, аймақтық, жергілікті және шетелдік ұйымдар мен партиялар қызметін бақылауға арналған түрлі органдар мен институттар белгіленген. Мәселен, қаржылық бақылау қызметтері, қауіпсіздік кеңестері, прокуратуралар мен орталық сайлау органдары да мемлекеттік органдар қатарына енеді.

Сонымен қатар, өңірлік және жергілікті деңгейлердегі билік органдарының саны әр қилы болып, ол жекелеген мемлекеттің конституциясымен, жоғары немесе жергілікті билік органдарының қаулылары мен өкімдерімен анықталады.

Ал, қызмет барысында мемлекет және мемлекеттік органдар стратегиялық жоспарлар мен мақсаттарға сүйенеді. Ағымдағы қызметін ұзақмерзімді стратегиялық жоспарларға негіздеу арқылы:

– қызметті мақсаттылық жағынан бақылауға;

– пайда болған жағдайларға бағынбай, оларды басқаруға;

– ағымдағы қызметті басым бағыттарға сай жоспарлауға мүмкіндік береді.

Дүние жүзі елдерінің тәжірибесі ұзақмерзімді жоспарлардың, даму стратегиясының болмауы, оларды жүзеге асыруда құлықсыздық мемлекетті артта қалушылар қатарына енетінін дәлелдейді. Мемлекеттің жетістікке жетуі дұрыс әзірленген стратегиялық жоспарлардың болуы мен оның бұлжытпай орындалуында.

Мемлекеттік органдар қызметін ұйымдастырылу тәртібі мен қызмет қағидалалары жайлы түрлі пікірталастар кездеседі. Солардың бірін ғалым, профессор Ю.М. Козлов жеткізеді. Ол тек үш қағиданы қолдайды: орталықтандыру мен орталықсыздандыру, заңдылық және федерализм [24, с. 45-46]. Ал келесі ғалым Б.П. Елисеев он екіні атап көрсетеді:

* орталықтандыру, орталықсыздандыру;
* федерализм;
* өкілеттіліктері мен қызметтерін дифференциациялау және белгілеу;
* жүйелілік (төмен тұрған органдардың жоғары тұрған билікке бағынуы);
* кәсібилік пен құзыреттілік;
* заңдылық;
* жариялылық;
* қызметтер мен белгіленген өкілеттіктерді бір бөліктің (жүйенің) оның басқа бөлігіне (ішкі жүйеге) беру жолымен бөліп беруі;
* ашықтық;
* үш билік тармақтарының өзара іс әрекеті мен келісіп қызмет атқаруы;
* азаматтардың билік органдарын құруға (сайлауда) қатысуы;
* бақылау [32].

Ал Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқару жүйесінің ұйымдастырылуын, мемлекеттік органдар қызметінің тұрақты және қарқынды жұмыс істеуін қамтамасыз етуге арналған Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі (2020 жылғы 29 маусымдағы №350-VI ҚРЗ Кодексі) мемлекеттiк орган жайлы негізгі түсініктерді ашады:

Мемлекеттік орган – Қазақстан Республикасы Конституциясының, Қазақстан Республикасы заңдарының және өзге де нормативтік құқықтық актілерінің негізінде:

– жалпыға бірдей міндетті мінез-құлық қағидаларын айқындайтын актілерді басып шығару;

– әлеуметтік маңызы бар қоғамдық қатынастарды басқару және реттеу;

– мемлекет белгілеген жалпыға бірдей міндетті мінез-құлық қағидаларының сақталуын бақылау жөніндегі функцияларды мемлекет атынан жүзеге асыратын мемлекеттік билік ұйымы (4 – бап 1-25 тармағы) [33].

Мемлекеттік органдардың ішкі құрылысына келетін болсақ: бір-бірімен байланыстары мен қатынастары ортақ жүйеге біріктіріледі.

Сонымен қатар, Сурет 2-де көрсетілгендей, мемлекеттік органдар жүйесінің, яғни мемлекеттік аппараттың *қызметінің ұйымдастырылу тәртібі мемлекеттің конституциясы мен басқа да заңнамалық актілерде белгіленген құқықтық қағидаттар бірлігімен байланысады.*

Ал, функциялар мен міндеттерді жүзеге асыру мақсатында мемлекеттік-биліктік құзіреттерге ие болып, мемлекеттік органдар, мемлекеттік аппарат пен мемлекет функциялары арасында *кері байланыс бар*.

Аталған жүйенің негізін экономика, әлеуметтік сала, саяси байланыстар қалайды. Жүйе ішінде әрбір органда белгілі бір орны, өзара қарым-қатынастары, іс-әрекетінің, атқаратын функцияларының негізгі қағидалары көрініс табады. Даму барысында мемлекеттік органдардың атқаратын функциялары мен айналысатын жұмыстары өзгеріске ұшырауы мүмкін [32, с. 16].

Мемлекеттік органдар дамуының негізгі жолдарын атауға болады:

– бюрократизация;

– дифференция;

– кәсібиліктің артуы.

2-суретте мемлекеттік органдар атқаратын қызметтердің негізгі түрлері көрсетілген.

Мемлекеттік органдардың, оның құрылымдық бөлімшелерінің сипатын бұқаралық өмірдің барлық салалары мен қырларына сәйкес ұйымдастырылуы мен қызметті тиімді атқаруына мүмкіндік беретін басқару, ұйымдастыру қызметтері қамтиды.

Аталған қызметтердің белгілері көбіне басқару ісінде заңдар мен құқықтық тетіктердің қолданылу қарқынына байланысты.

*Мемлекеттік органдар қызметтері*

*тікелей басқарушы* – ғылыми ұсынымдар әзірлеумен қатар, тәжірибемен бөлісуге қатысты айналысатын құқықтық негізге жатпайтын қызмет

*Құқықтық* ***–*** құқықтық сипатқа ие қызмет түрлері, басқаша айтқанда, әр субъекті үшін міндетті бола отырып, міндетті салдарды туындатады.

Құқық шығармашылық

Құқық қолданушы қызмет

Құқық қорғаушы қызмет

Сурет 2 – Мемлекеттік органдар қызметтері

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [32, с. 23]

Қорыта қелгенде, мемлекеттік аппарат өз қызметін екі түрде жүзеге асырады:

1) басқарушылық – мемлекеттік органдар қызметіне еңбекті ұйымдастыру бойынша ұсыныстарды енгізу мен іске асыруды жетілдірудің ғылыми және тиімді әдістерін енгізуге бағытталған;

2) құқықтық – биліктік сипатқа ие, сәйкес субъектілерге арналған жалпыға міндеттеу түрде іске асырылады.

Осылайша, мемлекеттік аппарат – мемлекет билігінің сипаты болып табылады. Ал, мемлекеттік орган – мемлекет қызметінің нақты саласында билік өкілеттіліктері бар мемлекет тетігінің бөлшегі [34].

Қорыта келе, көрсетілгеен деректер мен мәліметтер мемлекеттік басқару жүйесінің басты бірлігі ретінде мемлекеттік аппарат ұғымын санауға толық негіз бар.

**1.2 Мемлекеттік аппараттың жаңа жіктемесі, стратегиялық мемлекеттік аппарат пен мемлекеттік органдар байланысының әдістемелік негіздері**

Н. Назарбаев 2015 жылы ұсынған 5 институционалды реформаның алғашқысы кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастыруға бағытталған.

Іске қосылған мемлекеттік қызметтің жаңа пішіні мемлекеттік басқарушылар қатарына қызметтік міндеттерді адал атқару құндылықтарына сүйенетін азаматтардың келуін көздейтін, халықтың әл-ауқатын көтеруге бағытталған меритократия қағидасына негізделеді [30].

Дамыған 30 ел қатарына ену мақсатында Қазақстан Экономикалық ынтымақтастық пен даму Ұйымының (ЭЫДҰ) стандарттарын негізге алуды шешті [30]. Осылайша, 2012 жылы Қазақстан дамуында сапалы өзгеріс орын алды. Бұған негіз болған стратегиялық құжаттарды зерттей келе, өмір сүрудің келесі жоғары сапасына бағытталған әдістемелік және мақсатты қозғалыстың жүйелі көзқарасын байқауға болады.

Солардың біріншісі дүние жүзінің ең дамыған 30 елінің қатарына кіруге негізделген кешенді даму бағдарламасы – «Қазақстан-2050» Стратегиясы.

Екіншісі – Н.Ә. Назарбаевтың «Қазақстан жолы – 2050: Бір мақсат, бір мүдде, бір болашақ» атты Жолдауы. Негізі, бұл Қазақстанның постиндустриалды қоғамға айналуға бағытталған «Жол картасы». Ол белгіленген міндеттерді нақтылап қана қоймай, республика дамуын бағалауға болатын мақсатты индикаторларды бекітеді. Бағдар ретінде Н.Ә. Назарбаев ЭЫДҰ мүше елдердің қағидалары стандарттарын пайдалануды ұсынды [35].

Оған сәйкес, келесі экономикалық даму көрсеткіштеріне қол жеткізу қажет: ІЖӨ жылсайынғы өсімі көрсеткіштері 4%-дан кем емес, инвестициялар көлемін 30%-ға дейін арттыру.

2050 жылға дейін шағын және орта бизнес ІЖӨ мөлшерінің кемінде 50%-ға дейін артық өндіруі тиіс, яғни қазіргі кезбен салыстырғанда 2 есе артық көрсеткішке қол жеткізуі қажет.

Сонымен қатар, еңбек нәтижелілігі секілді маңызды көрсеткіштерді көтеру керек. Бұл бағытта Қазақстан жоспарлы түрде алға қойылған мақсаттарды атқарып келеді. Мәселен, Қазақстан экономикасы еңбек өнімділігі жағынан алдыңғы қатарлы 50 елдің қатарына және өсімі бойынша 20 елге кірді. Аталған көрсеткіш бойынша Ресей мен БАӘ секілді елдерді озды.

Өңдеу өнеркәсібіндегі еңбек өнімділігі жағынан Қазақстан Экономикалық ынтымақтастық пен даму ұйымының жетекші елдері арасындағы алшақтықты азайтты.

Сондықтан Н.Ә. Назарбаевтың экономикалық дамуды бес институционалды реформаларды жүзеге асыру бойынша «100 нақты қадам» Ұлт Жоспарымен толықтырғаны түсінікті. Бұл: әлемнің жетекші елдер қатарына ену үшін не істеу керек? деген басты сұраққа жауап беретін қадамдық стратегия.

Аталған құжаттың алғашқы 15 қадамының қоғамдық және мемлекеттік жаңарулардың құралы ретіндегі кәсіби, автономды және тиімді мемлекеттік аппарат қалыптастыруға арналғаны қисынды [30].

*Неліктен ЭЫДҰ-ның стандарттары Қазақстан үшін дамудың эталонына айналды***?** Бұл сұраққа Нұрсұлтан Назарбаев былай жауап берді:

– Қазір дамудың тұғырлы көрсеткіштері Экономикалық ынтымақтасу мен даму Ұйымына мүшелеріне тиесілі болып отыр. Оған әлемдік ІЖӨ 60%-дан астамын өндіретін 34 ел кіреді. ЭЫДҰ мүше болуға тағы 6 ел ынталы болып отыр, олар: Бразилия, Қытай, Үндістан, Индонезия, Ресей және ОАР. Барлық қатысушы ел толық заманауилану жолынан өтті, жоғары инвестициялық көрсеткіштері, ғылыми талдаулар, еңбек өнімділіктері, бизнес дамуы мен тұрғындардың өмір сүру стандарттарына ие. ЭЫДҰ елдерінің индикаторлары олардың болашақ ұзақмерзімді даму қарқыны – жер шарының озық 30 ел қатарына кірудегі біздің басты жолнұсқаушыларымыз, – деп, Н. Назарбаев баса атап өтті [30]. *Басқаша айтқанда, ЭЫДҰ-ның стандарттарын, әсіресе мемлекеттік басқару саласында қабылдау, қазіргі уақытта мемлекет дамуының негізгі алғышарттарының бірі болып танылуда.*

Бұл тұрғыда даму қарқынын бағалау үшін ұйымның неден бастап, неге жеткенін еске түсіруге болады.

ЭЫДҰ тарихы Еуропалық экономикалық ынтымақтастық Ұйымының (ЕЭЫҰ) құрылған 1948 жылдан басталады. Бастапқыда ұйым соғыстан кейінгі Еуропаны шиеленістен шығаруға арналды.

Алайда уақыт өте келе, мақсат пен міндет кеңістігі кеңейіп, дамып келе жатқан жаһандану жағдайында миссияның түбегейлі қайта құралуы мен кеңею қажеттілігі туындады. Нәтижесінде – 1960 жылдың 14 желтоқсанында Парижде ЭЫДҰ құру туралы Конвенцияға қол қойылып, бір жылдан кейін ол күшіне енді.

Ұйым қызмет аясының кеңеюіне АҚШ-тың ықпалы жоғары болды. АҚШ атлантикалық бірлікті күшейту арқылы саяси, еуропалық экономикаға әсерін күшейту арқылы экономикалық мақсаттарды көздеді.

Осылайша, ЭЫДҰ басты индустриалды елдердің әлеуметтік-экономикалық қызметінің үйлестіру органына айналып, мүшелер саны саяси ұстанымына байланыссыз кеңеюде.

2010 жылы ұйымға Эстония, Словения, Израиль мен Чили кірді. Бұл ЭЫДҰ-ның қаралатын мәселелері ауқымын арттырып, білім, денсаулық сақтау, қоршаған орта, *мемлекеттік басқару мен өңірлік даму***,** ғылым, ақпараттық коммуникациялар секілді жаһандық істермен айналысатын ірі ұйымға айналды.

Ұйымның негізгі қағидаты барлық елдер жаһандану мен ғылыми-техникалық дамудың артықшылықтарын пайдалануы, ал ол үшін әлемдік нарықтардың максималды ашықтығы сақталуы тиіс.

Сонымен қатар, ЭЫДҰ елдердің әріптестігін дамыту саясатын жүргізуде. Мәселен, 2011 жылы Қазақстан ұйымға кіруге ниетін білдіріп, сол уақыттан бастап құрылымға мүше-елдермен өзара байланысын белсендендіруде. Қазіргі таңда Қазақстан ЭЫДҰ-ның 12 комитетімен, 3 жаһандық форумымен қарым-қатынас орнатты.

Қазақстанға келер болсақ, ұйымға мүше болу маңызды салаларда бірқатар өзгерістерге бастама болды. Мәселен, мемлекеттік басқару саласының бағыты мен мәнін қайта қарауға әкелді. Бұған дейін іске асырылып келе жатқан, меритократия, мемлекеттік органдардың ашықтығы, кәсібилігі секілді қағидалар шыңдалды.

Бүгінде ЭЫДҰ мемлекеттік аппарат жағдайын бағалауда дамудың 3 негізгі кезеңіне негізделген концептуалды жіктемесін қолданады [36].

1-кестеде көрсетілген кезеңдер бір-бірін өзара жоққа шығармайды. Әр келесі кезең алдыңғының жетістіктерінен құралады.

Кесте 1 – ЭЫДҰ бойынша мемлекеттік аппараттың дамуының негізгі кезеңдері

|  |  |
| --- | --- |
| Мемлекеттік аппараттың даму кезеңі | Мемлекеттік қызметшілерге қажетті қасиеттер |
| Кәсіби мемлекеттік аппарат | * біліктілік; * тәуелсіздік; * құндылықтарды құрметтеу; * этиканы сақтау |
| Стратегиялық мемлекеттік аппарат | * нәтижеге бағытталушылық; * шешім шығаруда фактілерге жүгіну; * болашаққа бағытталушылық; * белсенділік; * кәсіби қарым-қатынастар орнату қабілеті |
| Инновациялық мемлекеттік аппарат | * мәліметтермен жұмыс істеу қабілеті; * азаматтар мүддесін жоғары қою; * жаңа білімге ұмтылушылық; * үздік тәжірибелерді ескеру; * бастамашылдық |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [36] | |

ЭЫДҰ ұсынған мемлекеттік аппарат кезеңдерінің сипаттамасы:

*І кезең – Кәсіби мемлекеттік аппарат:*мемлекеттік қызметшілер жеке қабілетіне, қызметі барысындағы жетістіктері арқылы бағаланады. Мемлекеттік аппараттың кәсіби түрі меритократия,тиімділік, нәтижелілік, қоғам алдында ашықтық пен есептілік қағидаларына негізделеді. Сонымен қатар, мемлекеттік басқару ісіндегі бәсекеге қабілеттілік және азаматтарға сапалы мемлекеттік қызмет көрсетуді қамтамасыз етудің ең маңызды факторы болып табылады [37].

Меритократия қағидаты арқылы мансаптық сатыда көтерілу көзделеді. Мемлекеттік аппаратта қызметшінің иілгіш қабілеті (soft skills), этика мен дарындармен басқару (екпін бұрынғы нәтижелеріне емес, болашақ әлеуетіне беріледі) енгізіледі. Қызмет барысында кең ауқымды және салалық мамандықтар арасында қажетті үйлесімділік табылады.

Мемлекеттік аппарат дамуының кәсіби кезеңі барысында негізгі шаралар ретінде біліктілік талаптарын бекіту арқылы қажет шаралары анықталады. Мәселен, мемлекеттік қызмет бойынша өкілетті орган мемлекеттік қызметші лауазымдарына қатысты біліктілік талаптарын бекітеді. Олардың негізінде әр мемлекеттік орган әр лауазым бойынша біліктілік талаптарын келісіп, бекітеді.

Қазақстанда кәсіби мемлекеттік аппарат қалыптастыру барысында дамудың келесі кезеңдері жүргізілді:

*Біріншіден,* мемлекеттік қызметке кіру сатысы жаңартылды (үшсатылы іріктеу жүйесі: 1. Заңнаманы білу деңгейін анықтай отырып, сертификат ұсыну; 2. Қорытындысын ұсына отырып, жеке қабілеттер мен негізгі құзіреттерді автоматты бағалау. 3. Конкурс жариялаған мемлекеттік органда сұхбаттасудан өту).

*Екіншіден,* мемлекеттік қызметтің мансаптық үлгісіне ауысты, нәтижесінде мемлекеттік органда қызмет бойынша көтерілу жоғары лауазымдарға біртіндеп көшуді көздейді. Осылайша, бұл процесс одан ары объективті және демократиялы бола түсті.

*Үшіншіден,* мемлекеттік қызметке алғаш келген азаматтарға бейімделу мен кәсібилену үшін кәсіби үлгі қалыптастырудың оңтайлы жолы. «Жас» мамандарға ұстаздық институты күшейтілді.

*Төртіншіден,* мемлекеттік органдарда әкімшілік мемлекеттік қызметшілердің еңбек ақысының нәтижелерге байланысты өсуін көздейтін факторлы-балды өлшем енгізілуде. Тиімді еңбекке заңнамалық негізде ынталандыру мақсатында мемлекеттік қызметшілерді бағалау жүйесі ойластырылды. Осылайша, қызметті бағалау нәтижелері үстемақылар төлеудің негізі болады.

Сонымен қатар, кәсібилікті қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қызметшілерді аттестациядан өткізу тетігі енгізілді.

Кәсіби мемлекеттік аппарат қалыптастыру барысындағы өзгерістер мен жаңашылдықтар жайлы толығырақ зерттеудің 2 тарауында ашылатын болады.

*ІІ кезең – Стратегиялық мемлекеттік аппарат:* мемлекеттік қызмет жүйесі өзгерістерді басқаруаға, жылдам бейімделеді. Қызмет барысына біліктілігі жоғары мамандарды тартуға лайықты. Мемлекеттік органдар жұмысы нақты жоспарланған, қызметтері ескерілген, стратегиялық шешім шығаруға машықталған [38].

Сонымен қатар, «қажет кезде қажет жерде» қағидаты бойынша талап етілетін құзырларды тиімді бөледі. Болашақ жетістіктерге бағытталады.

3-суретте көрсетілгендей, стратегиялық мемлекеттік аппараттың сипатында мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптар қатары кең. Аталған талаптар НR менеджменттің құзіреттер үлгісінің (модель) талаптарына сәйкес келеді [39].

Сурет 3 – HR менеджменттің құзіреттер үлгісі (SHRM (Society for Human Resourse Management) бойынша)

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [39]

Мәселен:

1. Нәтижеге бағытталушылық – қызметшінің ұйым мақсаттарын өзіндік ынталануды жұмыс процесімен біріктіру қабілеті, оның нәтижесін сандық және сапалық түрде өлшеуге болады. Бұл сипат НR менеджменттің басқара білу мен жаһандық және мәдени әрқилықты ескеру құзіреттілік үлгісіне сай келеді.

2. Шешім шығаруда фактілерге жүгіну келесі тармақтардан тұрады:

– қаржылық-экономикалық көрсеткіштер;

– клиенттердің өнім мен қызметпен қанағаттанушылығы;

– ішкі бизнес-процестердің сипаттамалары;

– персоналдың өсу мен оқытылу мүмкіндіктерінің көрсеткіштері.

Бұл көрсеткіштер сыни тұрғыдан ойлау құзіретіне лайық.

3. Болашаққа бағытталушылық – ұйымның болашағының бейнесіне сүйенетін, болашақтың мақсаттарына деген ұмтылысты анықтайтын, жоспарлаумен сипатталатын стратегиялық басқару. Бұл сипат НR менеджменттің басқара білу құзіреттілік үлгісіне сай келеді.

4. Белсенділік - бастамашылық таныта білу және өз шешімдері мен әрекеттері үшін жауапкершілікті алу.

5. Кәсіби қарым-қатынастар орнату қабілеті - бұл істің міндеттері мен басшылықтың көзқарастарымен анықталатын жұмыс орнындағы екі немесе одан да көп адамдар арасындағы тұлғааралық қатынастар. Бұл сипат НR менеджменттің этика талаптарын сақтау мен қарым-қатынастарды басқару құзіреттері модельдеріне сәйкес келеді.

*Стратегиялық мемлекеттік аппарат басшылары,* ең алдымен, мүмкіндіктер мен технологияларды тиімді қолданатын, стратегиялы және креативті ойлай алатын, үлкен мәліметтермен жұмыс істей алатын, саланың ұзақмерзімде дамуын ұйымдастыратын көшбасшы.

Ал, стратегиялық мемлекеттік аппарат келесі талаптарға жауап беруі тиіс:

– мақсаттар мен бағыт-бағдарды нақты анықтау;

– мемлекеттік басқаруды ұйымдастырудың барлық негізгі қиыншылықтарын белгілеу;

– толық жоспарлау мен ағымдағы шешімдерді қабылдауда нақтыланған шектеулерді ойластыру;

– мемлекеттік әкімшіліктендіру ісінде біртектілік пен біртұтастықты қамтамасыз ету;

– белсенді жұмыс үшін жоғары басшылықты мемлекеттік құрылымдарды жұмылдыру мақсатында ынталандыру.

Стратегиялық мемлекеттік аппарат ұзақмерзімдегі (5-10 жыл) стратегиялық мақсаттар мен міндеттерді атқаруға басты нәтижелерге бағытталған. Бұл жерде мақсаттар жалпы сипатқа арналған, басқарудың, жоспарлаудың, жетекшілік пен ойлаудың жанама құралдары болып табылады.

Сонымен қатар, стратегиялық мемлекеттік аппарат экономиканы мемлекеттік реттеудің негізгі құралына айналуы мүмкін. Стратегиялық мемлекеттік аппарат жүйесін қалыптастырудың келесі қажеттілігі – экономиканың түрлі салаларындағы шешімдерді қабылдау ұзақмерзімді стратегиялық сипатқа ие болып келуінде.

Стратегиялық мемлекеттік аппарат басшылары, саяси және қоғамдық ұйымдардың экономика мен өмір сүру сапасына, қауіпсіздік сақтауға септігін тигізетін әлеуметтік-экономикалық қарым-қатынасқа көпмақсатты әсерін қамтамасыз ететін тиімді әдіснамасын таңдау процессі өзекті ғылыми міндетке айналуда [40]. Шешілуі тұрғындардың өмір сүруіне, оның деңгейін көтеруге тиісті шарттар қалыптастыра алатын, мәселелер тізбесін кеңінен қарауға мүмкіндік беретін, әлеуметтік-экономикалық жағдайды оңалта алатын тиімді тәсіл ретінде *мақсатты-бағдарлы тәсілді* атауға болады.

Мақсатты жоспарлар басты мақсаттарды белгілеп қана қоймай, мәселені шешудің жолдары мен оған қажетті ресурстарды қарастырады, сондай-ақ, қаржының жұмсалуы мен қойылған мақсатқа жетуді бақылайды. Мақсатты жоспарлар тапшы ресурстарды басым бағыттарға жұмсалуына әкеледі. Бұл тәсіл стратегиялық мемлекеттік аппараттың маңызды тиімді құралы болып табылады.

Стратегиялық мемлекетттік аппарат дамуы үшін экономиканы мемлекеттік реттеу, стратегиялық болжамдау мен жоспарлау теорияларын қамтитын әдістемелік негіз ролін атқарады. Экономиканы мемлекеттік реттеу түсінігімен мемлекеттік органдар тарапынан экономикалық процестер мен қатынастарға түрлі тетіктер қолдану арқылы оларға тиісті бағыт беру мақсатында экономикалық нысандарды басқаруды түсінуге болады [41].

Мемлекеттік реттеудің маңызды мәселесі деп мақсаттардың оңтайлы жүйесін таңдауды атайды. Осылайша, толық жұмыспен қамту инфляциялық көріністерді күшейтумен бірге жүреді, ал экономикалық өсім мен қоршаған ортаны сақтау бір-біріне қарсы келуі мүмкін. Тәжірибе көрсеткендей, ең жақсы әдіс – қарсы мақсаттардың әрқайсысына белгілі бір дәрежеде жету.

Стратегиялық мемлекеттік аппаратта басты орынды дамуы мен тиімділік деңгейі оның нәтижесі анықтайтын стратегиялық жоспарлау мен болжамдау алады. Стратегиялық жоспарлау стратегиялық басымдықтарды таңдауға, бағдарламалық-мақсаттық жоспарлау мен басқаруды әзірлеуге негізделеді.

*ІІІ кезең – Инновациялық мемлекеттік аппарат:* ЭЫДҰ-ның жіктеуі бойынша мемлекеттік аппарат дамуының жоғары сатысы. Мемлекеттік органдар қызмет барысында жан-жақтылық пен ашықтық қағидасына бағытталған ұйымдастырушылық мәдениет пен басқару әдістеріне негізделеді. Инклюзивті, автономды, жедел секілді басты қасиеттерге сүйенеді.

Сонымен қатар, үздіксіз оқытуды қамтиды. Әріптестік байланысқа түсуге қабілетті қызметшілерден құралатын мемлекеттік органдар жиынтығы.

Инновациялық басшылардың басқа да ерекшеліктері:

– трансформациялық көшбасшы;

– ұйымдастырушылық дамуды көздеушілік;

– мемлекеттік орган қызметін жаңашалауға ұмтылыс;

– жобалық менеджментті іске асырушы.

Мемлекеттік қызметте қызметшінің аталған талаптарға және сонымен қатар, кәсіби, құқықтық және моральды-этикалық сипаттағы қабілеттерге ие болуы шарт. Мемлекеттік басқару саласында мамандардан білімге негізделген кәсібилілік пен жауапкершілікпен бірге, азаматтармен қарым-қатынас тәсілдерін дер кезінде ауыстыра алатын «жұмсақтық» пен сабырлық, сыртқы қатерлерге уақытылы жауап беріп, оларды алдын алу күтіледі. Мемлекеттік қызметшілердің бойындағы осындай қаситеттер инновациялық мемлекеттік аппарат қалыптастырудың бірден-бір шарты.

Инновациялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру ісінің қиындықтары кездеседі, олар туралы неғұрлым толық А.И. Турчиновтың еңбектерінде жазылған. Автор инновациялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру көптеген мәселелер мен факторлар кедергі келтіре алатын күрделі процесс деп санайды [42]. А.И. Турчинов олардың қатарына келесілерді жатқызады:

– реформалар жүргізудің кең ауқымдығы мен жоғары жылдамдығы;

– әлеуметтік мәселелер – сыбайлас жемқорлық, протекционизм, бюрократия;

– жоғары адамгершілік қасиеттерге ие кәсіби мамандар үшін мансаптық көтерілудің нақты емес мүмкіндіктері;

– азаматтардың жоғары кәсіби тәжірибесінің қоғамның маңызды ұлттық ресурсы ретінде лайықты деңгейде сұраныста болмауы;

– кадрлық резерв қалыптастыру, біліктілікті арттыру, кәсіби даярлық кезіндегі инновациялық технологияларды төмен дәрежеде енгізу және т.б. [42, с. 18-21].

Инновациялық мемлекеттік аппарат қалыптастырудың басты қиындығы ретінде зерттеушілер – мемлекеттік аппаратқа қойылатын талаптардың ұйымға қойылатын талаптармен қарама-қайшылығын атайды. Инновациялық мемлекеттік аппарат қызметінің өзі кадр мен ұйымдар бойынша жұмыс барысында қолданылатын технологиялармен жүргізілетін әкімшілік реформалардың сипатымен күрделене түсуі мүмкін. Өйткені, кез келген қызметші реформалар қарқынына жауап беріп, оларға бейімделіп кете алмайды.

Инновациялық мемлекеттік аппарат тетіктерін енгізудің өзектілігі елімізде мемлекеттік билік органдарының қызмет тиімділігін арттыру, олардың атқаратын функциялары мен көрсететін мемлекеттік қызмет сапасын жақсарту және т.б. істердің басымдыққа ие болуымен сипатталады. Алға қойылған міндеттерді орындау жолдарын іздеу барысында жеке секторда кеңінен қолданылып жүрген процесс ретіндегі қызмет тиімділігін арттырумен байланысты бастапқы мақсаттарға жетуді, қорытынды өнімнің сапасы ретіндегі нәтижені көздейтін инновациялық тәсілдерді мемлекеттік басқаруда пайдалану мүмкіндіктері аса көп.

Осылайша, халықаралық тәжірибені талдау, бірқатар шет елдерде қолданылып келе жатқан инновациялық тәсілдерді отандық мемлекеттік қызметті реформалау процесінде пайдалану келесі мүмкіндіктер береді:

1) «қатаң», бюрократиялық басқару стилінен неғұрлым жұмсақ түрге ауысу және жаңа тиімді әлеуметтік технологияларды қолдану;

2) тетік ретінде бір жағынан – мемлекеттік қызмет көрсету шығындарын төмендету, екінші жағынан – олардың сапасын арттыру арқылы мемлекеттік секторға бәсекелестік элементін енгізу. Талап етілетін әсерге мемлекеттік сектор ішінде де, жеке сектор арасында да тендерлер жүйесі мен мемлекеттік келісімге келуді қолдану арқылы жетуге болады;

3) мемлекеттік қызметшілердің басшылық санатының біліктілігі мен кәсібилігіне жоғары талаптар қою. Жоғары тұрған мемлекеттік ведомстволар жағынан тұрақты мониторинг пен оларға есептілік. Сондай-ақ, аталған бақылаушылық шаралар барысында анықталған талаптарды бұзу нақты, қабылданған жауапкершіліктерге әкеледі;

4) мемлекеттік басқарудың ашық және бірыңғай стандарттарын бекіту және сапаны анықтау критерийлерін, мемлекеттік билік органдарының жекелеген құрылымдарының қызмет ету нәтижелілігі мен тиімділігін, мақсаттары, міндеттері мен атқарылудың сәттілік индикаторларын нақты белгілеу;

5) тәртіп пен шығындарды азайтуды күшейту, шағын шығындармен үлкен қоғамдық нәтижелерге жетуге бағытталушылық.

Осылайша, орталықтандырылған бақылауды, шешім қабылдаудың директивті, жабық, біркелкі тәсілін қолданумен сипатталатын дәстүрлі мемлекеттік аппарат жұмысын жүргізуге қарағанда инновациялық мемлекеттік аппарат демократиялығымен және орталықсыздандырылған шешім қабылдау тәсілімен, қоғам алдында есептілігімен, ресурстарды мақсатты жұмсаумен ерекшеленеді.

Сонымен қатар, ҚР Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес Агенттігінің деректеріне сүйенетін болсақ, инновациялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру кезеңінде гендерлік мәселеге көңіл бөлу қажет.

Бүгінгі таңда Қазақстанда мемлекеттік қызметтегі әйелдер саны 51 мыңнан асты (55,4%). Басшылық қызметтегі үлесі 40%-ды құрайды [43]. Пікірлеріне дәлел ретінде агенттік американдық Ле Мойн мен Виргиния Политехникалық университеттерінің экономистері зертеуін келтіреді. Оған сәйкес, мемлекеттік қызметте әйелдер үлес салмағы артқан сайын сыбайлас жемқорлық фактілерінің саны да азаяды. Зерттеу қорытындылары Journal of Economic Behavior and Organisation журналында жарияланған [44].

Сондай-ақ, әр кезеңнің басқарушыларына қойылатын талаптар ерекшеленеді (2-кесте).

2-кестеден байқауға болатындай, басшыларға қойылатын талаптар кезеңнің ерекшеліктері мен сипатына байланысты өзгешеленеді.

Қазақстанның халықаралық әріптестігі негізінде отандық мемлекеттік қызмет саласы тұрақты түрде ЭЫДҰ, БҰҰ, Дүниежүзілік банк, Азиялық даму банкі және басқа да ұйымдар тарапынан талданып отырады. Солардың ішінде, 2018 жылы ҚР Мемлекеттік қызмет істері Агенттігінің арнайы тапсырысы арқылы әзірленген ЭЫДҰ-ның «Қазақстан мен ЭЫДҰ елдеріндегі мемлекеттік қызметіндегі реформаларға салыстырмалы талдауын» атауға болады [45].

Кесте 2 – ЭЫДҰ бойынша мемлекеттік аппараттың даму кезеңдеріндегі басқарушылар қасиеттері

|  |  |
| --- | --- |
| Мемлекеттік аппараттың даму кезеңі | Басқарушылар қасиеттері |
| Кәсіби мемлекеттік аппарат | Жоғары сатылы саясат әзірлеушілері,  тиімді басқарушылар |
| Стратегиялық мемлекеттік аппарат | Өзгерістерді басқара алатын трансформациялық көшбасшылар |
| Инновациялық мемлекеттік аппарат | Әріптестік қатынасқа ұмтылушы көшбасшылар мен жағдайға жылдам бейімделгіш менеджерлер |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [36] | |

Талдау қорытындылары ЭЫДҰ-ның штаб-пәтері орналасқан Париж қаласында ҚР Президенті Әкімшілігі, мемлекеттік қызмет саласындағы Астаналық хаб, ҚР Мемлекеттік қызмет істері Агенттігі өкілдері қатысуымен өткен дөңгелек үстел барысында таныстырылды.

Оған сәйкес, халықаралық эксперттер тарапынан Қазақстанның мемлекеттік қызмет саласында жүргізіліп жатқан реформаларға оң баға берілді. Сонымен қатар, аймақта бірінші болып Қазақстанда енгізілген мемлекеттік қызмет саласындағы өкілетті орган секілді институт, саяси және әкімшілік мемлекеттік қызметті бөлу, міндетті конкурстық іріктеу және т.б. мәселелер жағымды қабылданды.

Қазақстанда іске асырылып келе жатқан меритократия қағидалары, құзырлылық, еңбекті бағалаудың жаңа жүйесіне қатысты реформалар да халықаралық озық тәжірибелерге сай келеді.

Жалпы, зерттеу Қазақстанның стратегиялық салаларда адами ресурстарды басқару тәжірибесіне ЭЫДҰ елдерімен салыстырмалы түрдегі талдау болып табылады. Зерттеуде Қазақстанның мемлекеттік қызметті басқару, мемлекеттік қызметшілер құзіреттері мен өкілеттіліктері, мемлекеттік қызмет пен еңбек ақы төлеу жүйелерінің тиімділігі, сондай-ақ, орталық және федералды үкіметі бар ЭЫДҰ елдерінің стратегиялық ресурстарды стратегиялық басқару бойынша сауалнамасы негізінде алынған басқарушы кадрлардың дамуы туралы нақты көрсеткіштер келтірілген. Зерттеу ҚР Мемлекеттік қызмет істері Агенттігі қатысуымен Астаналық хабтың қаржылық қолдауымен жүргізілді.

ЭЫДҰ мемлекеттік сектор реформалары бойынша Департаментінің басшысы Эдвин Лау Қазақстанның мемлекеттік қызмет саласында, соның ішінде мемлекеттік қызметшілерді кәсібилендіру бойынша үздік тәжірибелерді енгізудегі Қазақстанның дамуын атады [45].

Сонымен қатар, эксперттер Қазақстанның мемлекеттік аппаратын өз тиімділігін дәлелдеген әлемдік үлгілер бойынша ары қарай жетілдіру қажеттігін қолдайды.

Жүргізілген талдау қорытындысы бойынша, ЭЫДҰ эксперттері тарапынан *Қазақстан Республикасының мемлекеттік аппараты кәсіби және келесі кезең стратегиялықтың элементтері бар* деп бағаланады [44].

Н.Ә. Назарбаевтың 2018 жылдың 5 қазанындағы Жолдауында («Қазақстандықтар әл-ауқатының өсуі: табыс пен тұрмыс сапасын арттыру») ЭЫДҰ стандарттарына сай, азаматтар мүддесіне жауап беретін мемлекеттік аппаратты дамытудың басым бағыттары мен міндеттері айқындалды:

– мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін түбегейлі арттыру;

– үкімет пен барлық мемлекеттік органдар жұмысында формализм мен бюрократияны төмендету;

– нақты міндеттерді орындауға және халық алдында сол үшін есеп беруге тиіс министрлер мен әкімдерге шешім қабылдауда еркіндік беру.

Аталған міндеттерді жүзеге асыру мемлекеттік органдар жұмысында жаңа тәсілдер қолдануды талап етеді. Мемлекеттік қызмет жүйесі трансформация мен қарқынды өзгеріп келе жатқан әлемдік жағдайға бейімделудегі маңызды кезеңнен өтуде [46].

Осылайша, *жаңа формациядағы басшыны қалыптастыру кәсіби мемлекеттік аппараттан стратегиялық кезеңге өту барысы одан ары инновациялық мемлекеттік аппаратқа көшудегі негізгі бірлік* болып табылады. Бұл орайда, басшыларда жаңа біліктіліктер мен қабілеттердің қалыптасуы олардың Қазақстанда жүзеге асырылып келе жатқан реформалардың нағыз өткізушілері болу мәселелерінде ерекше мәнге ие болады.

1991 жылдан бері даму жолынан өткен отандық мемлекеттік органдар жиынтығы немесе мемлекеттік аппарат, ең бастысы, адами фактор маңыздылығын мойындауға бағытталушылық, «ұлтқа (қоғамға) қызмет ету» сөзінің синониміне айналуы тиіс «мемлекеттік қызмет» ұғымының жаңаруын көздейтін, сонымен бірге, халыққа мемлекеттік қызметті пайдаланушы ретінде қалыптасуына ықпал ету жолдары әзірленді.

Алайда барлығы өзгермелі екенін түсіну керек. Мемлекеттік аппарат жүйесі де тұрақты, бірқалыпты емес, ұдайы, тоқтаусыз жетілдіру, шыңдалу үстінде болады. Себебі демократиялық, құқықтық азаматтық қоғамда тиімділік, кәсібилік сипаттар әрқашан дамып отырады.

Сонымен қатар, қазақстандық мемлекеттік аппараттың жаңа кезеңге өту барысында Н.Ә. Назарбаев тапсырмасы бойынша, өкілетті орган тарапынан мемлекеттік қызметті жетілдіру бойынша нақты шаралар қабылдануда [47]. Ол жайында алдағы тарауларда айтылатын болады.

Жалпы, 1.1 мен 1.2 тармақшаларын қорыта келе, стратегиялық мемлекеттік аппарат ұғымына қазақстандық тәжірибені ескере отырып, төмендегідей анықтама беруге болады:

Стратегиялық мемлекеттік аппарат – мемлекеттік органдар қызметін ұйымдастыру мен атқаруда адам құқықтарына басымдық бере отырып, азаматтардың кеңінен атсалысуын қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қызметшілерден кәсіби этика мен меритократия қағидаттарының орындалуын қатаң талап ететін ұзақмерзімді мақсаттар мен міндеттерді атқаруға пәрменді мемлекеттік органдардың жүйесі.

Қазіргі таңда Қазақстанда стратегиялық мемлекеттік аппаратты қалыптастыру мен дамутудың жаңа тиімді әдістері мен тұжырымдамалары мемлекеттік басқару жүйесіне енгізіліп келеді. Мемлекеттік басқару саласының мамандары Қазақстан Республикасында стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптасуының екі әлеуетті мүмкіндігін атап көрсетуде. Олар:

– жеке жаңа тұжырымдамалар мен жүйелерді теориялық әзірлеу жолы;

– шетелдік тәжірибелерді тікелей көшіру мен қайталау жолы.

Екінші жол неғұрлым жеңіл болғанымен, нәтижелер неғұрлым қысқамерзімді және мәні төмен болуы мүмкін. Бұл бағытты таңдаушылар жаңа әдіс әзірлеушілерге тәуелді болып қалуы мүмкін. Сондықтан әдіс-тәсілдерді белгілі бір ел үшін бейімдеу жолдарын қарастыру маңызды болып табылады.

Алдыңғы 1.1 параграфта атап көрсеткеніміздей, мемлекеттік органдар мемлекеттік аппараттың бастапқы ұяшығы. Ал, стратегиялық мемлекеттік аппарат жүйесінде мемлекеттік органдардан келесі міндеттер талап етіледі:

– мемлекеттік органның мақсаттары мен бағыт-бағдарын нақты белгілеу;

– басшы мен қызметші арасында кәсіби қарым-қатынастарды бұзбау;

– толық жоспарлау мен ағымдағы шешімдерді қабылдауда қауіп-қатерлерді алдын-ала ойластыру және т.б.

*Мемлекеттік аппарат*

*функционалын қысқарту тетігі*

*Қызметтің ұйымдастырылуы*

*Құқықтық қағидаттар бірлігімен байланысады*

*Құрылымы*

*Вертикалды және горизонталды тәуелділік/*

*байланысы*

*Мақсат-міндеттер*

*Бюрократиясыздандыру*

*(Дебюрократизация) тетігі*

*Қызмет нәтижесі*

*Ведомствоаралық*

*Өзара іс-қимыл тетігі*

*Кері байланыс*

*Кері байланыс*

*Мемлекеттік-биліктік құзіреттерді атқару байланысы*

*Коммуникация арналарын*

*жақсарту тетігі*

*Функция*

Сурет 4 – Стратегиялық мемлекеттік аппараттың мемлекеттік органдармен байланысы мен әрекеттесу тетіктері

Ескерту – Автормен құрылды

4-суретте көрсетілгендей, стратегиялық мемлекеттік аппарат жүйесіндегі мемлекеттік органдар алдындағы міндеттерді атқару мақсатында әрекеттесудің негізгі тетіктері деп келесілер ұсынылады:

1. Стратегиялық мемлекеттік аппараттың сипаты қызмет ашықтығы мен мөлдірлігін көздейтіндіктен, мемлекеттік органдармен әрекеті оларды *бюрократиясыздандыру (дебюрократизация) мен ведомствоаралық өзара іс-қимыл тетіктері* негізінде жүзеге асырылады.

2. Сондай-ақ, ІІ тарауда жүргізілген функционалдық талдау негізінде мемлекеттік аппараттың қайталанатын, тиімсіз, артық және шамадан тыс бақылаушылық функциялары анықталып, мемлекеттік органдарды олардан тазалау бойынша ұсыныстар беруге арналған *мемлекеттік аппарат функционалын қысқарту тетігі* қолданылады.

3. Мемлекеттік аппарат пен мемлекеттік органдардың коммуникация арналарын жақсарту тетігі мемлекеттік аппарат пен мемлекеттік органдардың тұрғындардың мүдделерін ескеру арқылы «төменнен-жоғары қарай» қағидаты бойынша өзгеруін көздейді (мемлекеттік, салалық бағдарламалар, стратегиялық құжаттар олардың тұрғындардың өмір сүру сапасын жақсартуға келтіретін әсері арқылы анықталуы).

Басқаша айтқанда, мемлекеттік органдар – стратегиялық мемлекеттік аппарат құруда биліктік құралдар ретіндегі тетік болып табылады.

**1.3 Мемлекеттік органдар қызметін жетілдірудің халықаралық тәжірибесі**

Шет елдердің жоғары, орталық және жергілікті мемлекеттік органдар жұмысының озық үлгілерін, тәжірибелерін, даму барысында орын алған ерекшеліктері мен мәселелерін тереңірек қарастырған маңызды. Осылайша, дүниежүзінің бірқатар елдерінің мемлекеттік органдарының қызметін жетілдірудегі озық тәжірибесін қарастыруға болады.

Мемлекеттік басқару құрылымдары әлемнің түрлі елдерінде ерте заманда-ақ болғаны тарихтан белгілі.

Ежелгі Грекия, Рим елдеріндегі мемлекеттік басқарудың алғашқы, тұңғыш нышандары пайда болды. Мәселен, Ежелгі Грекияда антикалық демократияның саяси жүйесі антикалық философия негізінде қалыптасып, олар дүниежүзілік мәдениеттің қазынасына еніп, қазіргі өмірдің бір бөлігіне айналды. Грекияда ол кездері құқықтық ғылым пайда болып, құқықтық ұғымдардың қатаң орнықпағанымен, эллинистік дәуірдің (ежелгі гректер өздерін эллиндер деп, ал өз елін – Эллада деп атаған) грекиялық заңгерлері құқықтық формулалар санын кеңейтеді [48].

Мемлекеттің пайда болу, даму жолдарының бұл кішкентай тармағы. Мыңдаған ғасырлар тарихын өткізген мемлекеттік басқару жүйесінің, мемлекеттік құрылымдардың бүгінгі ахуалы қандай екеніне тоқталсақ. Осы мақсатта, Сингапур, Франция, Германия, Жапония, Канада, Грузия елдерінің мемлекеттік органдар жүйесін кеңінен зерттейміз.

*Қазіргі таңдағы мемлекеттік сектор проблемалары:*

Саясаткерлер де, қоғам да үкімет аз шығындар арқылы көп игілік әкелу керек деп санайды. Алайда мемлекеттік ұйымдарға бұл талаптарға сай болу қиындық туғызады, себебі жеке секторды дамуға мәжбүрлейтін бәсекелестік оларға тән емес [49].

Бұл бағытта олар бірнеше кедергіден өтуі тиіс.

*Біріншіден,* мемлекеттік ұйымдардың көпшілігі – білім, денсаулық пен құқықтық тәртіп сақтау мен әлеуметтік қамтамасыз ету секілді аса маңызды салаларда қызмет көрсететін монополиялар болып табылады.

*Екіншіден,* бүкіл әлемде күшейіп келе жатқан қаржылық тұрақсыздық пен жаһандық экономикалық қаржылық дағдарыс салдарынан әлеуметтік пакеттер көлемінің азаюы.

*Үшіншіден,* мемлекеттік ұйымдар алдында, мәселен, қылмыс деңгейін төмендету секілді ауқымды әлеуметтік міндеттер тұр. Ол үшін нақты мақсаттарды ойластыру, нақты бағыты мен экономикалық көрсеткіштері бар жеке сектор компанияларына қарағанда қиынырақ.

*Төртіншіден,* мемлекеттік мекемелер үшін адами факторды ескеру қажет. Көпшілік мемлекеттік секторға (мұнда жалақы мөлшері жеке секторға қарағанда төмен) қоғамға қызмет ету мақсатында және өзін тұрақты, кепілді жұмыспен қамтамасыз ету үшін орналасады.

Мұнда қызмет ауыстыру (ротация) өте төмен. Егер мемлекеттік ұйым ұзақ жылдар бойы қызметкерлерін жаңартпаса, онда ол қажетті білім мен біліктілікке ие бола алмайды.

Мемлекеттік секторда келтірілген мәселелерді еңсеру мақсатындағы бірінші – Ұлыбритания елінің тәжірибеде қолданып келе жатқан шешімдері мен әдіс-тәсілдерін қарастырамыз.

*Қайта жаңартудың 5 тәсілі:*

*1. Басшылар командасын күшейту*

Мемлекеттік органдарда да, жеке сектордағыдай басшылар арасында билік пен ресурстар үшін өзара күрес жүреді. Ал егер ұйым ішінде келісім мен ортақ мақсаттар болмаса, онда ұжым ішінде бірлік болмайды.

Мәселен, Ұлыбританияда жүрек ауруларын тиімді емдеу мақсатында көптеген ұйымдар мен жекелеген адамдардың күш-жүгері тартылды: Денсаулық сақтау Министрлігі мен Ұлттық денсаулық сақтау қызметінің бөлімшелері; бұқаралық ақпарат құралдары; шылым шегу, майлы ас пен аз қозғалысты өмір салтының зияндығы туралы хабардар ететін ұйымдар; емханалардағы дәрігерлер; ірі ауруханалардың кардиология бөлімшелері.

Сондықтан, адамдардың тиімді ынтымақтастығына не кедергі етіп отырғанын анықтап, оларды жою үшін басшылық семинарлар топтамасын өткізді.

Яғни, мәселені жан-жақты зерттей келе, Ұлыбритания үкіметі басшылығы бірнеше мемлекеттік және өзге де мекемелер күшіне жүгінді. Бұл өз кезегінде, мәселенің ең тиімді шешілу жолын табуға көмектеседі.

*2. Қызметті әзірлеу мен оны көрсетуді бөлу*

Басшылық күшті болған жағдайда ұйым қызмет көрсетуді жақсартады. Өнімділік пен жауапкершілікті нарықтық тетіктерді қолдану немесе қолдан жасау арқылы арттыруға болады. Жақында бірнеше еуропа елінің үкіметі өз құзырына әлеуметтік салаларды қаржыландыру, шығындардың мақсатты деңгейі мен көрсетілген қызметтердің сапасын анықтауды қалдырып, олардың іске асырылуын сыртқы ұйымдарға тапсырды. Осылайша, жеке компаниялар, қорлар мен мемлекеттік-жеке әріптестік мемлекеттік құрылымдармен ауруханалар, бала-бақшалар, мектеп пен басқа да әлеуметтік нысандардың құрылысы мен қолданысқа берілуі бойынша өзара бәсекелесуде. Мемлекеттік сектордың ролі уақыт талабына сай өзгеруде: ол атқарушы емес, дирижер бола бастады [50].

Бәсекелестікті қолдан дамытудың басқа мысалдарын қызметтің монополия түрлері саласынан табуға болады. Мәселен, соңғы 20 жыл ішінде үкіметтер белгілі бір қызмет түрлерін көрсететін агенттіктерді құрды. Ұлыбританияның Түрмелер жүйесін, Соттар қызметі мен Орталық ақпараттық басқармасын атауға болады (үкіметтік департаменттерге ақпараттық және маркетингтік қызметтер көрсетеді). Қызметтерді ойластыру мен оларды көрсету сияқты екі функцияны бөлу арқылы министрліктер саяси бағдар қалыптастыру ісімен айналысып, ал оның іске асырылуын агенттіктерге жүктейді. Бұл атқарушылар жұмысының тиімділігін қадағалауды жақсартуға әкеледі.

*Ұлыбританияның Қорғаныс Министрлігі*

1998 жылға дейін сатып алулармен шектеулі құзырлар мен ресурстар иеленген жоба жетекшілері айналысатын. Бұл шенеуніктер министрліктегі қалыптасқан мүдделі топтар арасындағы қаржылық және техникалық талаптармен тепе-теңдік іздеу қажет болатын. Жаңа қорғаныс жүйелерін жеткізуге жауапты, техникалық сипаттамаларды, сәйкесінше, құнын анықтауға нақты кім құқылы екені белгіленбеген.

*Smart Acquisition*атты жаңа бағдарлама аясында екі жеке ұйымдық бірлік құрылды. Олардың біреуі – Құрылғыларға тапсырыс беруші – министрлік құрамына кіріп, елдің қорғаныс мүмкіндігін қамтамасыз ететін жүйенің техникалық сипаттамаларын анықтайды. Бұл ұйым тапсырыс беруші ретінде мемлекеттің қаржылық мүмкіндіктерін талдайды. Ал, екінші ұйымдық бірлік – Әскери сатып алулар Агенттігі – қызмет жеткізуші ролін атқарады. Агенттік қорғаныстың қайсысы белгіленген талаптарға жауап беретінін шешіп, сатып алулар өткізеді және жеткізулерді басқарады [51].

*3. Орталық аппарат ролі*

Функцияларды бөлу принципін мемлекеттік органның қызметін үйлестіретін мемлекеттік ұйымның орталық аппаратына да қолдануға болады.

Әлемдік тәжірибеге сәйкес, мемлекеттік мекемелердің орталық аппараты құрылымдарын тұрақты түрде жаңартып тұрмаса бюрократияланып кетуі мүмкін.

Мемлекеттік мекемелер үшін ауқымды бюджет пен штаттың шамадан тыс ұлғайып кету қаупі бар.

Орталыққа тек *«бағыттаушылық»* және *«қорғаушылық»* рольдерді қалдыру керек. Персоналды басқару, жалақыны есептеу немесе ҒЗТҚЖ жедел әрекет етуші бірліктерге немесе үлкен үнемдік әкелсе, бүкіл ұйымға қызмет көрсететін арнайы бөлімшеге беру қажет [51].

*4. Тиімділікті біріктіріп басқару*

Мемлекеттік органдарда, әдетте, мақсаттарды қалыптастыруды білдіретін тиімділікті басқару жүйесі мен нәтижені бағалаудың нақты критерийлері жоқ.

Мәселен, Ұлыбритания пошта қызметі өз жұмысымен қатар, тиімділігі мен шығындарын 3300 өлшем бойынша бағалады, бірақ олардың көмегімен нәтиже нақты неге байланысты екенін түсіну қиындық туғызды [50].

Қажет нәтижеге қол жеткізу үшін мемлекеттік ұйым тұтас жүйенің негізгі элементтерін талдап, олардың әрқайсысы бір-бірімен қалай өзара әрекеттесетінін және жүйе алдында қандай мақсаттар тұрғанын, сондай-ақ, менеджерлер ұйым ішінде болып жатқанды бағалауға көмектесе алатын бірнеше жеңіл өлшемдер ойластыруы тиіс.

*5. Жаңа біліктіліктерге оқыту*

Қайта ұйымдастыруларды сәтті жүргізу үшін басқарушылар мен қарапайым қызметкерлер белгілі бір біліктіліктерге ие болуы қажет. Төмен жылжымалы жұмыс күшіне ие мемлекеттік сектор үшін жалғыз шешім – қызметкерлерді жаңа біліктіліктерге оқыту болып табылады.

Тиімділіктің маңызды көрсеткіші – мемлекеттік қызмет көрсетудің сапасын басқару.

*Жапония*

Унитарлы демократиялық ұлттық мемлекет, парламенттік конституциялық монархия болып саналатын Жапонияның мемлекеттік қызмет туралы заңы 1947 жылы бекітілді. Мемлекеттік әкімшіліктің негізгі органы болып, мемлекеттік қызметтің көпшілік мәселелері құзіретіне кіретін персонал істері бойынша палата саналады.

Жапония әлемде мемлекеттік аппараттың орта және жоғарғы санаттағы қызметшілерінің еңбек ақы деңгейі жағынан бірінші орында. Оған әлеуметтік төлемдер мен кепілдіктердің кең ауқымы кіреді: бала күтімі, демалыс, жалақының тұрақты түрде өсуі және т.б. Мемлекеттік және муниципалды қызметшілер жеке сектор жұмысшыларынан жалақы жағынан кем түспейді. Персонал істері бойынша кеңес жапондықтардың еңбек ақы тенденцияларын үнемі зерттеп, ол туралы парламент пен үкіметке жыл сайын есеп беріп отырады. Жеке сектор еңбек ақысының өсімі (5% кем емес) байқалған жағдайда, кеңес сәйкес өзгертулер туралы ұсыныстар енгізіп, әдетте, парламент оң шешім қабылдайды [52].

Мемлекеттік қызметшілерге қойылатын талаптар мен міндеттер қатары бар. Мәселен, Жапонияда 2000 жылы қабылданған «Мемлекеттік қызметшілер этикасы туралы» Заң орындалуы қатаң талап етіледі. Бұл жағынан Қазақстанмен ұқсастық бар, Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің Ар-намыс Кодексі 2005 жылы қабылданды, кейіннен 2015 жылы Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің әдеп кодексі бекітілді [53].

Мемлекеттік қызмет пен жапондық мемлекеттік аппарат жайлы айтылған кезде саяси шешім қабылдаудағы жапондық үлгіні атау қажет. Мұнда бастысы – билік органдары жанындағы кеңесу алқалық комитеттері жүйесі (құрамына іскерлік және академиялық орта, кәсіподақтар мен тұтынушылар кіреді). Шешім шығарудың бұл үлгісі (модель) қоғамдық мәмілеге келудің алғышартына айналады. Шын мәнінде, жалпы алғанда, бұл үлгі жоғары тиімділігін дәлелдеп, әлеуметтік-экономикалық және саяси тұрақтылық қана емес, жапондық қоғамның дамуын қамтамасыз ететін тетік ретінде танылды. Дегенмен, бұл үлгіні сынға алушылар да кездеседі. Мәселен, сын айтушылардың бірқатары, келісудің ұзақ жолы – кәсіби бюрократияның алдын-ала әзірленген шешімдері мен қаулыларын бекіту үшін жасалған процедуралар деп есептейді. Комитеттердің кеңесушілік сипаты олардың жүзеге асушылығын төмендетеді, ал шығарылатын шешімдері үкімет тарапынан іс жүзінде орындала бермейді.

1970 жылдары жазылған еңбегінде Э. Зильберман шешім қабылдаудың жапондық тәсіліне үлкен мән берген. Э. Зильберман пікірінше, жапондық мемлекеттік қызметшілер бірыңғай шешім қабылдаудың орнына мәселенің өзімен-өзі шешілгенін күтеді. Сондықтан, көпшілік пікірталас, ақылдасу, кеңесу жиындары ұзаққа созылып, кейбірі бойынша шешім қабылданбай, уақыт өте өз өзектілігін жояды. Бұл тәсілді, билік иелері шиеленіс болдырмау үшін жасалатын шара деп түсіндіреді [54].

Жапониядағы мемлекеттік бюрократияға тоқталғанда, барлық мамандар оның жапон қоғамындағы ерекше орны мен ролін атайды. Бұл ерекшелік жапон ұлтының мәдени-өркениеттік, тарихи процестерінің өзгешелігімен түсіндіріледі.

М. Шарко атап көрсеткендей, жапондық бюрократияның ерекшелігі, сонымен қатар, биліктің басым бөлігінің үкіметте болуымен, әлемнің басқа елдерімен салыстырғанда мемлекеттік реттеудің жоғары дәрежелігімен түсіндіріледі [55]. Жапондық мемлекеттік аппарат жапон қоғамының дәстүрлі құндылықтарына негізделеді.

Ежелден Жапонияда мемлекеттік қызмет қоғам ішінде үлкен беделге ие, сондықтан оның қатарына неғұрлым дарындылардың келуін қамтамасыз етті. Шенеуніктер туралы аса білімді тұлға, қоғамның меритократиялық бөлігі ретінде көзқарас қалыптасқандықтан, мемлекеттік қызметке үміткерлер саны артты. Алайда, басқа да елдер секілді Жапонияда да мемлекеттік қызметшілер санын қысқарту бойынша бірнеше рет жұмыстар жүргізілді. Осылайша, 2006 жылы жапондық мемлекеттік қызметшілер саны 1455 адамға қысқарды. Бұл 1985 жылдан бері есептегенде ең ірі қысқарту болды. Қазіргі таңда өмір бойғы жұмыспен қамту мен «ағалық мансаптық өсу» қағидаттары өзектілігін жойған жоқ. Бұл қызметшілер ішінде идеялық, жобалық ойлау мүмкіндіктерінің дамуына кері әсерін тигізуде.

Сонымен қатар, жапондық мемлекеттік басқару жүйесінің тағы бір ерекшелігі, шенеуніктер қызметінің басқа елдермен салыстырғанда ерте аяқталуына (55 жас) қарамастан, мансаптық саты бойынша жоғарылаудың баяу жүзеге асуы болып табылады. Осы орайда, жапондықтардың өмір сүру ұзақтығын ескере отырып, жұмысқа орналасу мәселесі туындайды. Сондықтан, мемлекеттік қызметшілер жеке сектор басшыларымен жақсы қарым-қатынас орнатуға тырысады. Зейнетке шыққан шенеуніктердің әріптестерімен байланысы болғандықтан, жеке сектор басшылары кеңесші немесе басшы орынбасары лауазымдарына қабылдайды. Қазіргі таңда жапон қоғамында бұл тенденция сыбайлас жемқорлық фактілеріне әкеледі деп саналады.

*ЭЫДҰ мүше елдерінің тәжірибесі*

Отандық мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру арқылы стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында *ЭЫДҰ елдерінде жүргізілген әкімшілік реформаларға талдау* жасалды. Оған сәйкес, сәтті іске асырылған бірқатар теориялар, тұжырымдамалар мен әдіс-тәсілдермен танысуға болады.

Дүниежүзілік тәжірибе, мемлекеттік қызметті реформалау – әр елдің мемлекеттік басқару саласында жаңа технологияларды қабылдау деңгейіне байланысты тұрақты түзетулерді талап ететін тоқтаусыз процесс екенін көрсетті. Қазақстан мемлекеттік қызмет саласын реформалау жалпы әлемдік тенденция әсерімен әзірленді. Сондықтан әкімшілік жаңаруларды 1980-ші жылдары бастаған ЭЫДҰ елдерінің тәжірибесін қарастыру орынды [56].

Дамыған елдер әкімшілік реформаларының бағыты ортақ: олар, мақсаты нарықтық қағидаттарды мемлекеттік басқару жүйесіне енгізуге негізделетін – *New Public Management* *(ары қарай – NPM)* үлгісі аясында жүргізілді.

Үлгі мемлекеттік басқарудың дәстүрлі үлгісінің демократияландыру, жаһандану, сауданы дамыту мен ұлттық нарықты ашу процестерімен сипатталатын жаңа экономикалық қауіптерге төтеп бере алмауына жауап ретінде пайда болды.

Жаңа мемлекеттік басқарудың негізгі қағидаттары:

– орталықсыздандыру: өкілеттіліктер мен функциялардың бірқатарын атқарушы биліктің орталық деңгейінен өңірлік деңгейіне беру;

– мемлекеттік қызмет көрсетудің бірқатар функцияларын тәуелсіз агенттіктерге, үкіметтік емес ұйымдарға беру;

– нәтижеге бағытталған қаржыландыру жүйесін енгізу;

– демократияландыру: басқару шешімдерін қабылдау процестерінің ашықтығын арттыру;

– оңтайландыру: мемлекеттік қызметшілер санын қысқарту және мемлекеттік қызметтің бір бөлігін жеке секторға беру;

– бәсекелестік: лауазымдардың конкурстық алмасуы, мемлекеттік қызметте өмірлік мансап қағидатының орнына келісімшарттық жүйені енгізу;

– тиімділік: нәтиже бойынша бағалауды енгізу. 2000-шы жылдардың ортасына қарай ЭЫДҰ мүше елдердің шамамен 2/3-де мемлекеттік қызметшілерге еңбек ақыны қызмет нәтижелігі мен тиімділігіне байланысты төлеу жүйесі енгізілді;

– мемлекеттік аппараттың нарық пен азаматтық қоғам талаптарына бейімделуі, жеке тұлғалардың мүдделерін қорғау [57].

Аталған қағидаттар ЭЫДҰ елдерінде (Чехия, Испания, Швеция, Швейцария, Жаңа Зеландия, Новегия, Венгрия, Жапония және т.б.) 1997-2011 жылдар аралығында сәтті жүргізілген бірқатар әкімшілік реформаларға негіз болды. Нәтижесінде, аталған елдерде орталықсыздандыру процестері қарқынды жүріп, бірқатар өкілеттіліктер мен функциялар өңірлерге берілді.

Сонымен қатар, мемлекеттік аппараттың шамадан тыс шығындар мен бюрократияны азайту мақсатында мемлекеттік қызметшілер санын қысқарту бойынша әкімшілік реформалар әсіресе, Норвегия, Швеция және Жаңа Зеландия елдерінде 2008-ші жылдан бастап, 2012-ші жылдар аралығында қарқынды жүргізіліп, ықшамды мемлекеттік аппарат құру мақсаты орындалды [58].

Бірқатар функцияларды орындау бойынша өкілеттіліктерді жеке секторға беру немесе *аутсорсинг* ЭЫДҰ мүше елдерінің мемлекеттік басқару саласында жүзеге асырылған әкімшілік реформалардың негізгі тетігіне айналды. Бұл әдіс экономикалық саладағы мемлекет ролін кемітуге ғана емес, әлеуметтік мәселелерді шешуге бизнесті тартуға мүмкіндік береді.

Жалпы, аутсорсингті енгізу билік органдары мен коммерциялық ұйымдардың қарым-қатынасын реттеуге көмектесе отырып, нәтижесінде функциялар атқарылуының, шығындарды оңтайландыру мен әкімшілік органдардың есептілігін күшейтудің ашықтығын арттыруы тиіс.

Осылайша, ЭЫДҰ-ның 2009 жылғы мәліметтері бойынша функциялар атқаруда өкілеттіліктерді жеке секторға беру арқылы шығындар Израиль, Эстония, Австралия мен Польша елдерінде орта есеппен 4,5-7,5% кеміп, аталған әдістің тиімділігін дәлелдеді [59].

Мемлекеттің аталған жағдайдағы басты құндылығы оның адам құқықтары мен бостандықтары, әлеуметтік бағытталған нарықтық экономика,мемлекеттік құрылымдардың бизнеспен өзара тиімді қарым-қатынас,әлеуметтік тиімділік, мемлекеттік аппараттың шағындығы, аз шығындығы басты басымдығы болып табылатын мегакорпорацияға айналуында болып табылады. NPM басқару нәтижелерінің сыртқы және ішкі тұрақты мониторингін, сәтсіздіктер себептерін талдауды, «мақсаттар мен сапа бойынша» басқаруды, қатаң бюджетті-қаржылық бақылауды көздейді (5-сурет).

Жаңа мемлекеттік басқару теориясы негізінде мемлекеттік аппарат жүйесі, оның ішінде мемлекеттік органдар салық төлеушілермен қызмет көрсету мақсатында жалданған ұйым ретінде сипатталады. Мемлекет пен қоғам жалдау қарым-қатынасына түсетін екі түрлі субъект болып табылады. Олар екі бағытты білдіреді: экономикалық – маркетингілеу мен ұйымдастырушылық-дебюрократияландыру

Өнімділік

Нарықтандыру

Клиенттерге бағытталу

Орталықсыздандыру

Нәтижелер бойынша есептілік

Саясаткерлер тарапынан ұсынылған мақсаттарға бағытталу

Сурет 5 – Жаңа мемлекеттік басқарудың сипаты

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [60]

*Германия*

Парламенттік Республика болып саналатын Германия Үкіметі орталық заң атқарушылық құзырға ие, алайда, әкімшілік функциялардың негізгі бөлігі өңірлік (жергілікті) билікке тиесілі.

Мемлекеттік биліктің төменгі деңгейі – тәуелсіз қалалар, аудандар мен елдімекендер болып табылады. Биліктің осы барлық деңгейі өзін-өзі басқаруға кепілді құқығы бар.

Өзін-өзі басқару құрылыс, мектептер, ауруханалар, әлеуметтік қамтамасыз ету, коммуналдық қызметтер, жол құрылысы мен жөндеу жұмыстары және т.б. салаларды қамтиды [61].

Жергілікті өзін-өзі басқарудың негізгі бірлігі болып муниципалитеттер танылады. Ірі муниципалитеттерде аймақ бірнеше округтерге бөлінеді. Қалалық округтың әкімшілік органы болып стағайындалатын тұлғалар мен лауазым иелерінен тұратын әкімшілік саналады, оны аудан мэрі басқарады, мэр муниципалитет кеңесімен тағайындалады.

Сонымен қатар, қалалар, аудандар мен елдімекендерге жергілікті үкімет тарапынан әлеуметтік қамтамасыз ету, азаматтық тіркеу (паспорт) салаларында қызмет көрсетуге құзырлы. Нәтижесінде барлық азаматтар мен мемлекеттік органдар арасындағы барлық байланыс жергілікті билік деңгейінде іске асады.

Мәселен, Унна қаласының муниципалитеті ақпараттық технологиялармен айналысатын зерттеу институттарының бірімен әріптестік байланыс жасай отырып, халыққа қызмет көрсету орталығын ашу бойынша жобаны құру идеясын іске асырды.

Қызмет алушылардың ыңғайлылығы үшін ХҚКО түскі асқа үзіліссіз аптасына 41 немесе әр екінші апта сенбі күндері ашық болған жағдайда 44 сағат жұмыс істейді [31, с. 62].

Жалпы, ХХ ғасырдың 90-шы жылдары бірыңғай еуропалық нарық құру туралы шешім қабылдау, сапаны жетілдіру бойынша қажетті жұмысты іске қосудың алғышартына айналды.

Ал, 2010 жылы Еуропалық Одақ елдері тарапынан «Еуропа-2020» Стратегиясы қабылданып, ол бұрынғы кезеңдермен салыстырғанда қабылданған басымдықтардың айтарлықтай өзгергенін көрсетті. Алдыңғы қатарға ЕО дамуының бағыттары шығарылды:

– «ақылды даму»: білім мен инновацияларға негізделген экономиканың дамуы;

– тұрақты даму: ресурстардың тиімділігі, экологиялық таза және бәсекелестікке негізделген экономика;

– «өсімнен тұратын даму»: әлеуметтік прогресс пен территориялық бірігуді қамтамасыз ететін жоғары жұмыспен қамтуды көздейтін экономиканы ынталандыру.

Стратегияда ЕО-тың 2020 жылы маңызды мақсаттарының қолжету деңгейлері ұсынылды:

– жұмыспен қамту мен кедейшілікпен күрестің өсуі (кедейшілік деңгейінде өмір сүретін тұрғындар санының 25%-ға немесе 20 млн. адамға кемуі);

– білім, ғылым мен зерттеулер дамуына ішкі жалпы өнімнің 3% бөлу [62].

Бұл басымдықтар ЕО экономикасы мен қоғам дамуының жаңа деңгейіне жетуге бағытталды, алайда, бүгінде көрсеткіштерге толығымен қол жеткізілмегені байқалады. Оған климаттың нашарлауы, жаһандық геофизикалық өзгерістер, азық-түлік пен су қорларының азаюы, елдер арасындағы қақтығыстар мен шиеленістер себеп болуда. Сонымен қатар, стратегияда жаһандық қауіптер ескерілмеген.

Сондықтан, мемлекеттік басқару саласында барлық факторлар мен қауіптерді ескере отырып, оларды шешу жолдарын қарастыру қажет.

Осы аралықта Еуропада өнім мен қызметтің жоғары сапасы, жалпы сапаны қамтамасыз етуді жетілдіру жолында үлкен қозғалыс жүрді. Ортақ стандарттар, технологиялық регламенттердің ортақ тәсілдері ойластырылды, ИСО 9000 сериясы негізінде жасалған сапа жүйесінің ұлттық стандарттары сәйкестендірілді, оның еуропалық көшірмесі ЕN 29000 сериясы жүзеге асырылды [63].

*Сапа мәселесі қоғамның барлық салаларын қамтыды: мемлекеттік басқару, өндіріс, қызмет көрсету және т.б.*

*Осылайша, сапа мәселелерін шешудің еуропалық жолы келесі ерекшеліктермен сипатталады:*

– сапаны бағалау бойынша жұмыстар тізімін жинақтау үшін заңнамалық база әзірленіп, тиімді іске асырылды;

– ұлттық стандарттар жалпыеуропалық талаптармен сәйкестендірілді;

– сапа өнімі мен жүйесін сертификаттау, лабораторияларды аккредиттеу, сапа мамандарын тіркеу бойынша құқықтарға ие өңірлік инфрақұрылым мен ұлттық ұйымдардың желісі қызметі ұйымдастырылды.

*Мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалаудағы Канада тәжірибесі*

Бағалауды жүргізетін органдар:

– қазынашылық Хатшылығы *(Treasury Board Secretariat);*

– құпия кеңес Әкімшілігі *(Privy Council Office)*;

– мемлекеттік қызметті басқару бойынша Агенттік *(Public Service Agency)*;

– жоғарғы лауазым тұлғаларымен жұмыс жөніндегі Комитет *(Committee of Senior Officials)* [64]*.*

Канадада 1990-шы жылдардың ортасында мемлекеттік қызметте жүргізілген реформаға сәйкес, *бағдарламалық-мақсаттық тәсілді* қолдану аясы кеңейтіліп, *есептілік жүйе* жетілдірілді. Бұл тиімділікті бағалау кезінде екпінді шығындар мен ресурстардан нәтижеге (негізінен жалпықоғамдық сипатқа ие) түсіруге септігін тигізді.

Бағалау тетіктері:

– мемлекеттік қызметшілерге өз міндеттерін сәтті атқаруға ынталандыру;

– қызметкерлердің жұмыс барысындағы кемшіліктерін түзету;

–  ұмыс сапасы жақсармаған қызметкерлермен қош айтысуға бағытталған.

Әр әкімшілік мекемеде Персоналды басқару Қызметімен ұсынылған бағалаудың өзіндік жүйесі бар.

Қызметшілерді аттестациядан өткізу жыл сайын жүргізіледі.

Қызметшілердің кәсіби жұмысы мекеме басшысы тарапынан аттестациялық комиссияның ұсынысы негізінде бағаланады.

Аттестациялық комиссиядан объективтілік талап етіледі. Аталған мақсатта комиссия мүшелерінің жартысы мекеменің мансаптық қызметкерлерінен тұрады.

Қызметкерлерді бағалаудың критерийлері:

– тиімділік;

– көрсетілетін қызметтің сапасы;

– іс жүргізу көлемін қысқарту;

– қаржыны, ресурсты үнемдеу;

– лауазым бойынша міндеттерді уақытылы орындау;

– жұмысқа орналасу кезінде кемсітуді (дискриминация) жою мен бірдей мүмкіндіктерді қамтамасыз ету туралы талаптарды орындау.

Тұрақты түрде жүргізіліп жатқан мемлекеттік шығындарды азайту, бұқаралық қызметтер сапасын жақсарту, мемлекеттік басқару тиімділігін арттыру жұмыстары мемлекеттік және мемлекеттік емес құрылымдар арасында өзарақатынасты жақсартуға бағытталған.

*Мемлекеттік қызмет көрсету кезінде тиімділікті басқару* (3-кесте).

2002 жылы Қазынашылық Хатшылығының кеңесі тиімділікті басқару үлгісін әзірлеудің бастамашысына айналды. Үлгі тиімділіктің 11 көрсеткішінен тұрды.

Кесте 3 – Мемлекеттік қызмет көрсету кезінде тиімділікті басқару үлгісінің критерийлері

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Ақпарат | Қызмет | «On-Line» жеткізу |
| Ыңғайлылық | Сыни көзқарастың болуы | Қорғанулышылық |
| Қолжетімділік | Қайтажаңарту сипаты | Тиімділік |
| Сенімділік | Қолдану жеңілдігі | Инновациялық |
| - | - | Құпиялылық |
| - | - | Таралымдау |
| Ескерту – Дереккөз негізінде құрылды [65] | | |

Канадада билік органы мен басшылық деңгейдегі мемлекеттік қызметкерлер мақсаттары арасындағы негізгі байланыс нәтижелілік туралы келісімді бекіткенде қалыптастырылады [65, с. 103-119].

Басқа қызметкерлер үшін міндеттер олардың тікелей басшылары жетуге тиісті мақсаттарды бөлу мен нақтыландыру жолымен анықталады.

*Нәтижелілік туралы келісімде* болуға тиіс міндетті тараулар:

– жұмыс айналымының басталуы мен аяқталу күні;

– ағымдағы міндеттер мен нәтижелілік критерийлері;

– басты міндеттер мен нәтижелілік критерийлері;

– қолжеткізілген нәтижелер (жұмыс айналымының соңында толтырылады);

– жазбаша баға (жұмыс айналымының соңында толтырылады).

Нәтижелілік туралы келісімге әдетте қаржылық менеджмент (бюджет қалыптастыру), адами ресурсты басқару, саясат пен бағдарламаларды әзірлеу мен жедел басқару, жоспарлау және жеке даму салаларының 4-тен 7-ге дейінгі ағымдағы міндеттері кіреді.

Басты міндеттер болса, әдетте, мемлекеттік орган қызметінің басымдықтарының трансформациясына сәйкес жыл сайын өзгеріп отырады.

Жоспарлы аралық кезінде 1-ден 3-ке дейін негізгі міндеттер қалыптастырылады.

Нәтижелілік критерийлері нәтижеге жету деңгейі мен алға қойылған міндеттердің жүзеге асырылуынан күтілетін деңгей стандарттарын сипаттайды. Әр міндет үшін, әдетте, 1-ден 3-ке дейін критерий бекітіледі.

Канадада басқарушылық құрамдағы мемлекеттік қызметшілер қызметінің формалды ағымдағы нәтижелілігін қадағалау жүргізілмейді.

Бағалау процесстерін тікелей Құпия Кеңес Әкімшілігі *(Privy Council Office)* тарапынан іске асырылады. Нәтижеліліктің негізгі қорытынды бағасы болып нәтижелілік туралы келісімде белгіленген міндеттерді қызметі кезінде мемлекеттік қызметшілердің орындауы бойынша бағасы саналады.

Шараның шынайылығын көтеру үшін жеке бағалаудың нәтижелері сауалнама мәліметтерімен толықтырылады.

Мәселен, министрдің орынбасарының жеке бағалауы келесі мәліметтермен толықтырылады:

– бағаланушының тікелей басшысының ұсыныстары;

– бағаланатын басшы қаржылық және кадрлық ресурстарды пайдалану мәселелері бойынша есеп беруші болып табылатын басты агенттіктердің – Қазынашылық Хатшылығы (*Treasury Board Secretariat*) мен Мемлекеттік қызметті басқару бойынша Агенттік (*Public Service Agency*) түсініктемелері және аталған лауазымда бұрын жұмыс жасап кеткен соңғы тұлғаның ұсыныстары;

– жоғары лауазымды қызметкерлерді іріктеумен айналысатын жоғары лауазымды тұлғалармен жұмыс жөніндегі Комитеттің түсініктемелері (*Committee of Senior Officials*).

Канадалық билік органдардың басқарушылық құрамын материалдық ынталандыру жүйесі ағымдық және негізгі міндеттерге негізделеді. Ағымдық міндеттерді атқару негізгі жалақыны *(fixed salary)* алудың шарты болып табылады. Жетекшінің ағымдық қызметті тиімді ұйымдастыруы жалақыны аталған лауазымдағы *(in-range movement)* «аралық» ішінде көтеруге мүмкіндік береді. Мұндай жылсайынғы жалақының өсуі, әдетте, 5%-ды құрайды. Басты міндеттемелерді орындаған жағдайда басшы негізгі жалақыдан бөлек бірреттік төлем алуға құқылы [66].

*Франция*

Франция мемлекеті батыс еуропа елдерінің ішінде тұңғыш болып орталықтандыру процесін аяқтағаны белгілі.

Нәтижесінде мемлекеттік органдардың азаматтық қоғамнан алшақтауы орын алды, еңбек бөлінісі қызметінің ерекшелігіне негізделген кәсіби бюрократия орнады. Франция елінің саяси жүйесі көптеген жылдар мен ғасырлар бойы қалыптасты.

Сондықтан Франция «республикалық» (латын тіліндегі «res publіca» – Рим халқының саяси-құқықтық ұйымы) бастамалардың негізін қалаушы деп саналады.

Франция Республикасының ұраны: «Еркіндік, Теңдік, Бірлік». *Қағидаты:* «Ел еркімен және ел үшін арналған ел басқаруы» [67].

*Кафка индексі*

Басқарушылық есептілік пен қойылған мақсаттарды іске асыруды талдау жүйесін қалыптастыру қажеттілігі Кафка Индексінің әзірленуіне әкелді. 2007 жылдан бастап Франция елінде, кейіннен Бельгияда да мемлекеттік органдардың тиімсіздік деңгейін анықтайтын *Кафка индексі*қолданылады. Тәсілдің аты Франц Кафканың «Процесс» романы себеп болды (шығарма қарапайым адамның бюрократиямен күресіне арналады) [68].

Кафка индексінің жүзеге асу негізі төмендегі 6-суретте бейнеленген.

Осылайша, Индекстің жоғары көрсеткіштері ағымдағы әкімшілік шаралар мен заңнамаларды қайта қарауға негіз бола алады.

Сурет 6 – Кафка индексі процесінің іске асуы

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [68]

Индекс бойынша азаматтардың кез келген мемлекеттік органға жүгіну кезіндегі кедергілерді, олардың санын анықтауға болады. Бұл кезде индекс қажетті нысандарды толтыру, мекемеге телефон шалу да кедергі ретінде есептеліп, мемлекеттік қызметшілер қызметінің тиімділігі мен шешім қабылдаудағы жылдамдығын есептеу индикаторына айналды. Индекстің жылсайынғы қорытындылары негізінде шенеуніктер рейтингі жасалады [69].

Кафка индексіне ұқсас тәсіл Қазақстанда да пайдаланылуда («Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі») [70].

Соңғысы мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалайды.

*Сингапур*

Мемлекеттік аппарат жүйесінде, мемлекеттік қызмет саласында маңызды мәселелердің бірі болып табылатын сыбайлас жемқорлықпен күрестегі Сингапурдың тәжірибесі ғалымдар мен мамандар тарапынан үлкен қызығушылық туғызады.

Сингапур жылсайынғы елдерде сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексі рейтингіне (Corruption Perceptions Index) сәйкес, Азия континентінде ғана емес, дүние жүзінде жемқорлық көрсеткіштері бойынша ең төмен мемлекеттердің бірі (2021 жыл мәліметі бойынша Дания, Финляндия, Жаңа Зеландия, Норвегия елдерінен кейін 5-ші орын) болып саналады [71].

1959 жылы жаңа құрылған Сингапур мемлекетінің үкіметі қызметшілер жалақысын көтере алған жоқ. Алайда үкімет тарапынан сыбайлас жемқорлық әрекеттерін жасауға мүмкіндіктерді азайту және сыбайлас жемқорлық фактілері үшін жазаны қаталдату бойынша қолданыстағы заңды күшейту бойынша шешім қабылданды [72].

*Сингапур Премьер-министрі Ли Куан Ю айтуынша:*«Тек саяси басшыларға ең жоғары жалақы төлеу керек, себебі олар парасатты әрі адал үкіметті құру арқылы еңбек сіңірді. Егер оларға жеткіліксіз төленсе, олар жемқорлыққа баруы мүмкін». Сондай-ақ, ол Сингапур мемлекеті ең құнды активтерін сақтау үшін мемлекеттік аппарат жүйесін жемқорлықтан тазалайтын адал саяси басшыларды қажет етеді деп санады.

*Сингапур билігінің философиясы*

«Мемлекеттік қызметшілерге олардың қабілеттері мен жауапкершіліктері үшін нарық бағаларымен сәйкес жалақы төлеу» бұл – «қажет дарындарды қызметке тарту мен орнында қалдыру үшін кез келген мөлшерде жалақыны төлеу» дегенді білдіреді [73].

Сингапур 1989 бен 1994 жылдар аралығында мемлекеттік қызметшілер жалақысын басқа елдердегі әріптестерімен салыстырғанда әлемдегі ең үлкен деңгейге көтерді [74]. Мәселен, бесінші деңгейдегі қызметшінің айлық жалақысы $25 866 құрады, ал АҚШ-та осы тектес қызметшінің аталған кезеңде жалақысы $7 224 аспайтын. Бұл Сингапурдың 1960 жылы қабылдаған сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясының (7-сурет) нәтижесі болды.

Сыбайлас жемқорлық жасау әрекеттері мүмкіндіктерін азайту үшін марапаттау мен жазалау шараларын қиыстырып қолдану

Саяси басшылар мен басты мемлекеттік қызметшілердің жоғарыда аталған әрекеттерді жасау ынталарын азайту мақсатында жалақыларын кезең-кезеңмен өсіру

Сингапурдың сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы

Сурет 7 – Сингапурдың сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [74]

Мемлекеттік басқару ісінде осындай нәтижелі де тиімді әрекет ету арқылы дүние жүзіне танылған Сингапур экономика саласында сенімді әріптеске айналды. Экономикалық тұрғыда бірқатар батыс еуропа елдерімен де қатынастары жақсы. Көрші мемлекет және экономикалық әріпстесі Малайзиямен қарым-қатынаста кейбір шиеленістер байқалады: қиылысатын мүдделердегі ашық пікірталас айқын жақындасумен алмасып отырады. Дегенмен, жалпы алғанда, екі елде өзара тәуелділікке түсінушілікпен қарау байқалады.

*Грузия*

Грузияда мемлекеттік аппарат жүйесі мәселелерімен Мемлекеттік қызмет Бюросы айналысады. Бюро мақсаттары:

– орталықтандырылған саясаттың жүзеге асуына атсалысу;

– кәсіби, мансапқа негізделген мемлекеттік қызметті дамыту.

Жыл сайын неміс халықаралық ынтымақтастық агенттігімен бірлесе отырып, орталық және жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің функционалды талдауын жасау арқылы, мемлекеттік басқару жүйесіне сараптама жүргізеді [75].

2014 жылдан бері сыбайлас жемқорлықпен күрес құралы ретінде мансаптық кәсіби қызмет негізінде мемлекеттік қызмет ішінде реформалар жүзеге асырып келеді. Нәтижесінде Грузия, Дүниежүзілік банк баяндамасына сәйкес («Әлем елдерінде мемлекеттік басқару тиімділігі көрсеткіштері»), 2015 жылы дамудың 18 жылы ішінде ең жоғары орнына ие болды.

*Мемлекеттік қызметшілерді бағалау* жыл сайын іске асырылатын процесс. Бағалау негізгі 3 кезеңнен тұрады (8-сурет).

Сурет 8 – Мемлекеттік қызметшілерді бағалау кезеңдері

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [75]

Мемлекеттік қызметшілерді аталған кезеңдері бойынша бағалау жұмыстарын жүргізу қолайлы әрі тиімділігін Грузия мемлекетінде дәлелдегендіктен, Қазақстанда да қолдану мүмкіндіктерін қарастыруға болады *(Қазақстан тәжірибесінде қолдану жолдары мен мүмкіндіктері 3.2 тарауда қаралады)*.

Бюро тарапынан мемлекеттік қызметшілерді бағалау жүйесі бойынша деректемелер мен тәжірибелік ұсыныстар әзірленіп, бекітілді:

– бағалауды әзірлеу барысында жергілікті билік органдары шенеуніктеріне тәжірибелік кеңестер;

– грузиндік кәсіби мемлекеттік қызметшілерді бағалау нұсқаулығы;

– мемлекеттік қызмет бюросының мекемелерге ұсыныстар жүйесі.

Сонымен қатар, кәсіби мемлекеттік қызметшілердің біліктілігін бағалау туралы Грузия Үкіметінің 2017 жылдың 28 сәуіріндегі №20220 Қаулысына сәйкес жұмыстар жүргізілуде [76].

Қорыта келе, халықаралық тәжірибе мемлекеттік аппарат қызметі тиімсіздігінің басты себебі ретінде азаматтардың мемлекеттің экономикалық, саяси және әлеуметтік өміріне қажетті деңгейінде араласпауынан екенін көрсетті. Азаматтардың, тұрғындардың мемлекеттік басқару ісіне араласуының негізгі тетігі жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінен басталуы тиіс.

Аталған тармақшада келтірілген шетелдік теориялар, тұжырымдамалар, әдіс, тәсілдердің әр қайсысы стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыруда негізге алынатын нұсқаулық, үлгі ретінде қолданыла алады. Алдағы ІІІ тарауда стратегиялық мемлекеттік аппарат құру мақсатында мемлекеттік қызметшілер қызметін бағалаудағы Грузияның, ЭЫДҰ мүше елдерінің мемлекеттік басқару жүйесін дамытутәжірибесін, Ұлыбританияның қайта жаңартудың 5 тәсілдерін, Канаданың мемлекеттік қызмет көрсету кезінде тиімділікті басқару үлгісінің критерийлерінқолдану жолдары қарастырылады.

**2 ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ МЕМЛЕКЕТТІК АППАРАТЫНЫҢ ҚАЗІРГІ ЖАҒДАЙЫ**

**2.1 Қазақстан Республикасы мемлекеттік аппаратының дамуы**

1-бөлімнен көрсетілгендей, мемлекеттік аппарат, ең алдымен, ұйымдастыру мен қызметтің ортақ қағидаларымен өзара байланысқан мемлекеттік органдар жүйесі.

Жаңа талаптарға сай келетін мемлекеттік қызмет жүйесін қалыптастыру посткеңестік елдердің барлығына ортақ мәселеге айналды. Бұл кеңестік шенеуніктердің саясатпен тығыз байланыста болып, заң шығару саласына аса мән бермеуімен түсіндіріледі. Кеңес Одағы кезінде мемлекеттік аппарат қызметшілерін іріктеу мен мансаптық саты бойынша өсіру жеке еңбегі мен құзіреттеріне емес, «саяси» қасиеттеріне байланысты жүзеге асырылды [77]. Сонымен қатар, кадрдың бір бөлігі партиялық-мемлекеттік аппарат экономикалық және қоғамдық өмірдің барлық саласы бақылаудан өткен азаматтардан құралды. Нәтижесінде, жаңа кезеңде жылдам өзгеретін мемлекет роліне бейімделу қажет болды.

1991 жылы Қазақстан Республикасы тәуелсіздік алып, жаңадан ҚР Президенті, ҚР Үкіметі, ҚР Парламенті, ҚР соттары деп аталатын мемлекеттік биліктің жаңа институттары қалыптасып, ерекше мәнге ие болды. Осы мерзімнен бастап Қазақстанда жаңа мемлекет пен қоғам өмірінің барлық салаларын қамтитын процестердің іргесі қаланды. Мемлекеттік басқару формасы Президенттік республика болып өзгертілді. Мемлекеттік аппараттың аты мен мазмұны ауысып, жаңа сипатқа ие болды [78].

*Тәуелсіз Қазақстан Республикасында мемлекеттік аппарат пен мемлекеттік қызмет негізінің қалануы*

Жалпы, мемлекеттік аппараттың басқа құқықтық институттар секілді өзіндік сипаты мен белгілері бар екенін І тарауда қарастырдық. Жылдар барысында мемлекеттік аппараттың қай бағытта, қандай деңгейде дамитыны, әрине, мемлекеттің кадрлық саясаты, сондай-ақ, мемлекеттік қызметінің сапасына тікелей байланысты.

Қазақстанның мемлекеттік басқару саласының көрнекті тұлғасы Ә. Бәйменов елдегі әкімшілік реформалардың кезеңдерін сараптап, жіктеп, Үкімет тарапынан жасалатын шешімдердің тиімділігі мемлекеттік аппараттың кәсібилік дәрежесі, адал қызмет ету құндылықтарына беріктік, меритократия қағидаларын сақтау деңгейімен анықталатын атап көрсетті [79].

Қазақстан Республикасының мемлекеттік аппарат жүйесі дегеніміз – Қазақстан Республикасының бүкіл аумағында немесе белгілі бір аумақта билікті іске асыру үдерісінде біртұтас бірлікті құрайтын өзара байланысты және өзара тәуелді мемлекеттік органдардың ұйымдық-құқықтық жиынтығы [80].

Қазақстанда мемлекеттік аппарат жүйесін реформалау мемлекеттік қызметкерлердің кәсібилігін жетілдірумен анықталып, алғашқы кезеңнен бастап кадрлық саясатты жетілдіруге баса назар аударылды. Жүйелі реформалар жасау мақсатында шетелдік тәжірибе мұқият зерттелді.

Тәуелсіздіктің алғашқы кезеңінен бастап атқарылып келе жатқан істер саяси, экономикалық, әлеуметтік, идеологиялық өзгерістер мен реформалар кезеңінің жемісі деуге болады. Мемлекеттік органдар жүйесінің қалыптасуы, мемлекеттік басқару ісіндегі даму барысы Қазақстан тәуелсіздігінің негізгі тетігіне айналды. Оған дәлелді осы тарауда келтіруге тырысамыз.

ХХ ғасырдың 90-шы жылынан Қазақстанда әлі күнге дейін дамып келе жатқан мемлекет пен қоғам өмірінің түрлі салаларын қамтитын бірқатар процестердің бастамасы пайда болды. Шартты түрде зерттеушілер Қазақстанда мемлекеттік басқару жүйесінің қалыптасуы мен дамуының алғашқы кезеңі ретінде 1990-1995 жылдарды атап, оны дербес даму жолындағы мемлекеттік-әкімшілік жүйе қалыптасуы деп көрсетеді:

– алғашқы кезеңде 1993 жылдың 23 қаңтарында бірінші Конституция, 1995 жылдың 30 тамызында екінші Конституция қабылданды. Тұңғыш Конституцияда мемлекет унитарлы, зайырлы және демократиялық деп танылды. Дәл осы Конституцияда барлық деңгейдегі «атқарушы комитеттер» атауы жойылып, жергілікті әкімшіліктер – *«әкімдіктерге»* ауыстырылып, басшысы *әкім* болып өзгертілді.

Келесі саяси реформалар жаңа басқару нысанындағы мемлекет қалыптастыру мақсатын көздеп, билікті бөлу теориясын (заң шығарушы, атқарушы, сот органдары) жүзеге асырды:

– 1995 жылғы Қазақстан Республикасының Конституциясында *мемлекеттік қызметке кіруге тең мүмкіндік беретін* және кадрлық саясат барысында *кемсітушіліктерге жол бермеудің құқықтық және институционалды* негізі қаланды [36].

*Бұл кезеңнің негізгі сипаты қалыптасқан жүйені жоя отырып, мемлекеттік аппараттың жаңа жүйесін құруға бағытталуында болды.*

Күрделі қайта құрулардың сәтті іске асырылуы – мемлекеттік биліктің барлық деңгейінде тиімді мемлекеттік аппарат қалыптастыру кепіл бола алатын. Дегенмен, биліктің түрлі деңгейлерінің арақатынасы нақты мақсаттар мен міндеттері бар стратегияға негізделуі қажет.

1993 жылы саяси, экономикалық және ұйымдастырушылық сипатта макроэкономикалық жағдайды тұрақтандыру мақсатында радикалды шаралар қабылданды. Олардың бірі – бірыңғай мемлекеттік экономикалық саясатты үйлестіруді арттыру мақсатында құрылған Қазақстан Республикасының экономика бойынша Мемлекеттік комитеті. Оның құрамына шетелдік инвестициялар бойынша Ұлттық агенттік, кәсіпкерлікті қолдау мен бәсекелестікті дамыту Қоры кірді [80].

*Жаңа Конституция* (1995) негізінде өңірлердің шамадан тыс «автономиялануын» алдын-алу мақсатында биліктің вертикалды үлгісі аясында дамитын мемлекеттік басқару жүйесін құруға бағытталды. Нәтижесінде Қазақстанның атқарушы органдарының мемлекеттік биліктің жоғарыдан төменге қарай бірыңғай жүйесін қалыптастырды [29].

*Конституцияның аталған ережесін жүзеге асыру мақсатында 1995 жылдың 26 желтоқсанында ҚР Президентінің Заң күші бар «Мемлекеттік қызмет туралы» Жарлығы жарыққа шықты, ол Қазақстанда мемлекеттік қызметтің институциялану процесін бастады.*

Құжатта мемлекеттік қызметтің азаматтарға тең дәрежеде қолжетімділігі, құқықтары мен бостандықтары және заңды мүдделері мемлекетпен қорғалатыны жайлы негізгі қағидаттары анықталды.

Сонымен қатар, мемлекеттік қызметшілердің біліктілік санаттары, мемлекеттік қызметке орналасу тәртібі, қызмет барысы мемлекеттік қызметшілерді аттестациялау процестері, мемлекеттік қызметтен кету тәртіптері көрсетіліп, мемлекеттік қызметшілерді әлеуметтік қорғау шаралары және т.б. маңызды ережелер реттелді [81].

Сонымен қатар, бірқатар прогрессивті ережелерге қарамастан, Жарлық көбінесе жарғылық сипатта болды және мемлекеттік қызметке орналасуға бәріне тең дәрежеде мүмкіндік берген жоқ.

Ережелердің қолданылу тәжірибесіне жүргізілген талдау сол кезеңдегі мемлекеттік қызметке кадрлық құрамның тұрақсыздығы, білікті мамандардың көпшілік бөлігі жеке секторға ауысуы, мемлекеттік органдар қызметінің жабықтығы, саяси және әкімшілік лауазымдардың бөлінбеуі, мемлекеттік қызметке кадрларды қайта даярлау орталықтарының жоқтығы, төмен еңбек ақы, жасына қарай шектеулер (мемлекеттік қызметшінің орташа жасы 50 жасты құрады) секілді сипаттарға ие болды. Олар сыбайлас жемқорлықтың өсуіне, қызметтік мүмкіндіктерді өз мүддесіне пайдалануына, мемлекеттік қызметшілердің әлеуметтік қорғалмауы секілді келеңсіздіктерге әкелді.

Кезеңнің басты жетістіктерінің бірі – билік тармақтарының заңды түрде бекітілуі болды. Тұңғыш Конституция Президент тұғырын бекітті. Ол мемлекет басшысы ғана емес, сонымен қатар, бірыңғай атқарушы билік жүйесін басқарды. Ал, 1995 жылы бекітілген жаңа Конституцияға сәйкес, мемлекет толық президенттік басқару формасына өтті. Қазақстандық зерттеуші В.Ч. Чжанның пікірінше, жаңа Конституция құрылымдық-функционалдық тұрғыда президенттік басқарудың қазақстандық үлгісін қалыптатыра отырып, «жоғарыдан» жаңарту тәсіліне сай, нарықтық экономика мен азаматтық қоғам басқаруының жаңа әкімшілік-командалық жүйесіне көшуге негізделді [82].

Келесі *негізгі кезең саяси-экономикалық тұрғыда күрделі мерзім –* 1995 жылы басталды. Бұл кезең Қазақстан Республикасының қоғамның саяси жүйесіндегі өзгерістермен сипатталады. Сондай-ақ, мемлекеттік аппарат жүйесіндегі реформалардың жалғасып, Қазақстанның мемлекеттік-саяси құрылымы негізінің қалануымен ерекшеленеді. Мемлекеттік қызметтің құқықтық негізін бекітуге арналған шаралар қабылданып, оны *түбегейлі жетілдіру қажеттілігі* туды. Аталған мәселелер Н. Назарбаевтың Қазақстан халқына «Өркендеу, қауіпсіздік және қазақстандықтардың әл-ауқатын көтеру» атты Жолдауында (қазан, 1997 жыл) көрініс тапты. Онда стратегиялық міндеттерді шешуге кедергі келтіріп отырған мемлекеттік қызметтегі кемшіліктер жайлы айтылды. Олар: қоғамнан ақпаратты жасыру, туыстық қарым-қатынастар, ұжымдық жауапсыздық, қисынсыз және көпсатылы құрылым, сыбайлас жемқорлық, басшылардың деңгейінің төмендігі және т.б. Ұзақ мерзімді басымдықтардың бірі ретінде *кәсіби мемлекеттік аппарат қалыптастыруды* анықталып, «ісіне берік, басым мақсаттарға қол жеткізу мақсатында халық өкілі ретінде сөз сөйлей алатын мемлекеттік қызметшілердің тиімді әрі заманға сай корпусын құру» міндеті қойылды [83].

Аталған міндеттер негізінде Үкімет Қазақстан Республикасының 1998-2000 жылдарға арналған даму жоспарын құрды. Осы кезеңнен бастап, мемлекеттік қызмет кадрларымен жұмыс бойынша жүйе қалыптаса бастады.

Мемлекеттік қызметті реформалау процесін қиындата түскен объективті және субъективті сипаттағы мәселелер жалғасты. Олардың ішінде:

– мемлекеттік қызметті реформалаудың тұжырымдамалық негіздерінің болмауы;

– жаңа шарттарда жұмыс істеуге қабілетті кәсіби даярлығы бар мемлекеттік қызметшілердің жетіспеушілігі;

– жобаларды жүзеге асыратын мемлекеттік органдар мен халықаралық ұйымдар тарапынан мемлекеттік қызметті реформалау мәселелері бойынша жұмыстың үйлестірілмеуі;

– мемлекеттік қызметшілерге арналған лауазымдық талаптардың бірыңғай жүйесінің болмауы;

– мемлекеттік қызметшілердің төмен деңгейде әлеуметтік-құқықтық қорғалуы;

– кадр таңдау басшының жеке таңдауы арқылы жүргізілуі;

– мемлекеттік қызметшілердің мансаптық сатыда өсуі әділетті түрде жүргізілмеуі;

– мемлекеттік аппараттағы сыбайлас жемқорлықтың, парақорлықтың, жерлестіктің, отбасы-туысқандық, жүздік байланыстардың болуы және т.б.

Аталған мәселелердің шешімі – мемлекеттік қызмет пен кадрлық саясатты реформалау Мемлекеттік бағдарламасын қабылдауда, мемлекеттік аппаратты қажетті көлем мен білікті кадрмен қамтамасыз ете алатын бірыңғай орталық орган құру деп есептелді [84].

Нәтижесінде, мемлекеттік қызмет саласында бірыңғай саясатты жүзеге асыру мақсатында 1998 жылдың 18 қыркүйектегі №4075 Жарлыққа сәйкес Мемлекет Басшысына бағынатын және есеп беретін өкілетті орган – ҚР Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі Агенттігі құрылды [85].

Бұл аралықта нарықтық экономика мен мемлекет алдында тұрған талаптарға жауап бере алатын тиімді мемлекеттік аппарат қалыптастыруда ҚР Президентінің «Мемлекеттік қызметшілерді даярлау, қайта даярлау және біліктілігін арттыруды жетілдіру жөнінде одан әрі жүргізілетін шаралар туралы» 1998 жылғы 18 қыркүйегіндегі №4075 Жарлығы аса маңызды болды [86].

Бұған дейін мемлекеттік қызметшілерді даярлайтын және қайта даярлайтын бірыңғай жүйе болған жоқ. Сол кездегі ҚР Президенті жанындағы мемлекеттік басқарудың Ұлттық жоғары мектебі, Президент жанындағы Қазақ менеджмент, экономика және болжау институты, ҚР Үкіметі жанындағы мемлекеттік қызметшілердің біліктілігін арттыру және даярлау Институты және т.б. салалық институттар мен біліктілік арттыру курстары бірыңғай саясат пен мемлекеттік органдар персоналын даярлау мәселесінде жүйелі жұмыс атқаруға құзырлы болған жоқ. Жарлық оқу орындарының ұйымдастырушылық құрылымын реформалау шараларын қамтыды. Осы орайда, ҚР Президенті жанындағы мемлекеттік басқару Академиясының ішінен мемлекеттік қызметшілерді қайта даярлау мен біліктілігін арттыру Институтын құру туралы шешім қабылданды [36]. Бұл шаралар мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дайындығының оқу-әдістемелік және ғылыми қамтамасыз етілу мәселелерін шешу арқылы мемлекеттік қаржының қисынсыз бөлінуін тоқтатты.

Сондай-ақ, мемлекеттік қызметті атқару мен түрлі мемлекеттік органдардағы мемлекеттік қызметшілердің статусы бірқатар конституциялық және ағымдағы заңдарда көрініс тапты (мәселен, ҚР соттар мен соттар статусы туралы Заңы).

Мемлекеттік қызмет мәселелерімен айналысатын арнайы өкілетті орган болуы қысқа мерзім ішінде «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңының (1999 жылғы 23 шілде №453-1) қабылдануына әсер етті. Оған қоса, мемлекеттік қызметтегі қатынастарды реттейтін 20 заңға тәуелді актілер әзірленді.

Ә. Бәйменовтің сөзіне сәйкес, Қазақстан посткеңестік елдер арасында бірінші болып «Мемлекеттік қызмет туралы» Заң қабылдап, оған келесі жаңашылдықтар енді: мемлекеттік қызметшілердің саяси және әкімшілік болып бөлінуі, әкімшілік қызметшіні саяси басшы (министр, әкім) ауысқан жағдайда қорғау; мемлекеттік қызметке міндетті конкурстық іріктеуді енгізу [85]. Себебі мемлекеттік орган басшысының – министр немесе әкімнің ауысуы кезіндегі кадрлардың «командалық ауысуы» мемлекеттік аппарат кәсібилігін дамытуды тежейтін негізгі факторлардың бірі. Нәтижесінде, заңды түрде конкурстан тыс ауысу арқылы тағайындалуларды азайту қаралып, кадрларға мониторинг жүргізу шешілді [85].

Еңбек кодексінен бөлініп, жеке заң ретінде қабылданылуы *жүйенің институциялануына әкелді.* Осылайша, мемлекеттік басқару саласының саясилануын төмендету бойынша шаралар қабылданды. Сонымен қатар, заңның әзірлену барысында шетелдік мемлекеттік қызмет жүйесіне түбегейлі зерттеу жүргізілді [86].

Халықаралық тәжірибеге жүргізілген талдау демократиялық қоғамда мемлекеттік қызметтің негізі болып табылатын адами ресурстарды тиімді пайдалануға бағытталған, жеке қабілеттер мен атқарған істері негізге алынатын жүйе – меритократия екенін көрсетті. Заңның арқауы болып табылатын меритократия қағидаты келесі элементтерден тұрады:

1) мемлекеттік қызметке қабылдау және мансаптық сатыда өсу үшін міндетті конкурстық іріктеу;

2) мемлекеттік қызметшілердің құқықтық және әлеуметтік қорғалуы;

3) біртектес жұмыстың атқарылуына тең дәрежеде еңбек ақы төлеу;

4) өз ісінде оң нәтижелерге жеткен мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру; қызметі қанағаттанарлық нәтиже көрсетпегендердің ісін түзеу, ал қанағаттанарсыз нәтиже көрсеткендерді қызметтен босату;

5) қызмет нәтижесін жақсарту мақсатында мемлекеттік қызметшілерді үнемі оқыту [87].

Мемлекеттік қызметтің қазақстандық үлгісінің ерекшелігі «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңның шетелдік тәжірибемен қатар, басқарушылық мәдениеттің қазақстандық ұлттық ерекшелігін ескере отырып әзірленуінде. Заңда ары қарай мансаптық өсу мүмкіндігі берілген конкурстық іріктеу қағидаты бекітілген. Қазақстанда бұған дейін мемлекеттік қызметке орналасу сауалнамалық деректер немесе жеке байланыстар арқылы жүргізілген болса, конкурстар ашық түрде өтетін болды. Мемлекеттік қызметке үміткерлер бос орындар және олар бойынша еңбек ақы көлемі туралы мәлімет алу құқығына ие болды.

*Қазақстан Республикасында мемлекеттік аппараттың қалыптасуына әсер еткен әкімшілік реформалардың қазіргі кезеңі*

Мемлекеттік кадрлық саясатты жүргізетін өкілетті мемлекеттік орган құрылды, оның міндеттері мен құқықтары белгіленді, қарым-қатынастарын реттейтін заң қабылданды. Алайда 2001 жылға қарай елдегі саяси реформалар жылдамдығы экономикалық жаңарулар ауқымынан қала бастады. Осыған орай, мемлекеттің стратегиялық бағытын дұрыстау міндеті туды. Соның ішінде сайлау заңнамасын жетілдіру, азаматтық қоғам институттарын күшейту маңызды болды.

Сонымен қатар, Қазақстанда өкілді билік органдарының мәні артуымен «Жергілікті мемлекеттік басқару туралы» Заңды қабылдау тұсында реформалаудың жаңа кезеңіне ауысты [88].

Сайлау заңнамасын жетілдіру мақсатында сол шақта әкімдерді кезең-кезеңмен сайлауды енгізу бағдарламасы әзірлене бастады. Оған сәйкес, 2002 жылдан бастап, ауылдық округ әкімдерін сайлау бағдарламасы іске асырылды. 2001 жылдың 23 маусымында күшіне енген «Ауылдық округ, ауылдар, елдімекендер әкімдерінің сайлауы туралы» Жарлыққа сәйкес, сол жылдың қазан айында ауыл әкімдерінің эксперименталды сайлауы өтті.

Азаматтық қоғам институттарын күшейту мақсатында «Жергілікті өзін-өзі басқару туралы» Заң қабылдау бойынша іс-шаралар жүргізілді. Сонымен қатар, үкіметтік емес ұйымдарды Үкімет тарапынан қолдау мақсатында әлеуметтік маңызды жобаларды қаржыландыру, гранттар жүйесі енгізілді.

Аталған істер негізінде 2001 жылдың қаңтарында «Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңы қабылданды [89]. Бұл іс жоғары атқарушы орган, орталық орган мен жергілікті атқарушы органдар мәнін нақтылады.

Мемлекеттік қызмет ішіндегі қарым-қатынасқа келер болсақ, мемлекеттік қызметшілер этикасы бекіту ісінің маңызы артты. Мемлекеттік қызметші мемлекеттік орган атынан халыққа тікелей қызмет ететін лауазым иесі болғандықтан, әр ісі сапа мен тәртіп үлгісі болуы қажет. Нәтижесінде, Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің Ар-намыс Кодексі қабылданды (ҚР Президентінің 2005 жыл 3 мамырдағы №1567 Жарлығы) [90]. Бұл акт әрбір мемлекеттік қызметші тарапынан орындалуы міндетті тәртіп стандарттарын айқындады. Бұған дейін болған қызметтік этика Ережелеріне қарағанда, бұл құжат нақты жемқорлыққа қарсы талаптарды бекітті. Мәселен, мемлекеттік қызметші сыбайлас жемқорлық жасады деген бұқаралық айыптаулар жағдайында ол аталған айыптауларды жоққа шығару бойынша шара қолдануына, тіпті соттық тәртіпте мүмкіндігі бар (Кодекс Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 29 желтоқсандағы №153 Жарлығымен күші жойылды) [53].

4-кестеде көрсетілген Қазақстан Республикасында мемлекеттік аппараттың қалыптасуына әсер еткен әкімшілік реформалардың қазіргі кезеңін көпшілік авторлар 2001 жылдан осы уақытқа дейін созылып келеді деп есептейді. Алайда, зерттеу барысында негізгі кезеңді 2019 жылмен аяқтап, 2019 жылдан бастап қазіргі жаңа кезең басталуымен жіктеу ұсынылады. Оған себеп – мемлекетті 28 жыл басқарып келген Н. Назарбаевтың президенттіктен өз еркімен кетіп, сайлауда жеңіске жеткен Қ. Тоқаевтың Қазақстан Республикасы Президенті атануы, мемлекеттің жаңа бағытта дами бастауы.

Кесте 4 – Қазақстан Республикасында мемлекеттік аппараттың қалыптасуына әсер еткен әкімшілік реформалар кезеңдері

|  |  |
| --- | --- |
| Заң | Қабылданған жылы |
| 1 | 2 |
| І кезең. Дайындық кезеңі (1980-ші жылдардың ортасы-1990-шы жылдардың басы) | |
| ІІ кезең. Бастапқы кезең (1992-1995) | |
| «Жергілікті өзін-өзі басқару мен Қазақ ССР депутаттары Кеңестері туралы» Заңы | 1992 жыл |
| ҚР Президентінің «Экономикалық реформа жағдайындағы мемлекеттік басқару органдарының ұйымдастырылуы мен қызметін жетілдіру туралы» Жарлығы |
| Қазақстан Республикасының тұңғыш Конституциясы | 1993 жыл |
| Қазақстан Республикасының жаңа Конституциясы | 1995 жыл |
| ІІІ кезең. Негізгі кезеңнің алғашқы кезеңі (1995-2001) | |
| ҚР Президентінің Заң күші бар «Мемлекеттік қызмет туралы» №2730 Жарлығы | 1995 жыл |
| «Қазақстан-2030» Ұзақмерзімді Даму Стратегиясы | 1997 жыл |
| ҚР Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі Агенттігінің құрылуы | 1998 жыл |
| Қазақстан Республикасының «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы» Заңы | 1998 жыл |
| Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңы | 1999 жыл |
| ІҮ кезең. Негізгі кезеңнің екінші кезеңі (2001-2019) | |
| «Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару және өзін-өзі басқару туралы» Заңы | 2001 жыл |
| «Ауылдық округ, ауылдар, елдімекендер әкімдерінің сайлауы туралы» Жарлық | 2001 жыл |
| Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің Ар-намыс Кодексі | 2005 жыл |
| 4-кестенің жалғасы | |
| 1 | 2 |
| «Орталық мемлекеттiк органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергiлiктi атқарушы органдары қызметiнiң тиiмдiлiгiн жыл сайынғы бағалау жүйесi» туралы ҚР Президентінің Жарлығы | 2010 жыл |
| «Қазақстан-2050» Ұзақмерзімді Даму Стратегиясы | 2012 жыл |
| Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңы (жаңа) | 2015 жыл |
| Қазақстан Республикасының «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» Заңы | 2015 жыл |
| «100 нақты қадам» Ұлт Жоспарының 98 қадамын жүзеге асыру мақсатында аудан деңгейіндегі қала, ауылдық округ, ауыл мен елдімекендерде бюджеттің төртінші деңгейін құру | 2018 жыл |
| ІҮ кезең. Қазіргі кезең (2019 жылдан – қазіргі кезге дейін) | |
| **Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына «Сындарлы қоғамдық диалог – қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» атты Жолдауы** | 2019 жыл |
| «Қазақстан Республикасы мемлекеттік бюджетінің қаражаты есебінен ұсталатын органдардың штат санын оңтайландыру жөніндегі шаралар туралы» Қазақстан Республикасының Президенті Жарлығының жобасы туралы Қазақстан Республикасы Үкіметінің №100 қаулысы | 2020 жыл |
| Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» №522 Жарлығы | 2021 жыл |
| Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына «Жаңа Қазақстан: жаңару мен жаңғыру жолы» атты Жолдауы | 2022 жыл |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [29; 80; 81, с. 238; 84; 85; 86; 87, р. 378-388, 91] | |

2001 жылдан бастап, мемлекеттік қызметтің жүйесі қалыптастырылды. Биліктің 3 тармағы қамтамасыз етіліп, ол ортақ ережелер мен ынталандыруларға негізделді. Мемлекеттік қызметшілердің 5 сатысы енгізілді. 2002-2003 жылдары *Үкімет*белсенді түрде *мемлекеттік органдарды жүйелендіру мен орталықсыздандыру*жұмыстарымен айналысты [92].

Мемлекеттік қызметтің барлық деңгейінде сапаны көтеру, тиімділік арттырып, кәсіби аппарат құру мақсатында 2006 жылдың сәуірінде Н. Назарбаев мемлекеттік органдардың қызметін рейтингтік бағалаудың 4 негізгі көрсеткішін ұсынды:

1) адами капиталды басқару;

2) электронды үкімет;

3) мемлекеттік және салалық бағдарламалардың жүзеге асуының, өңірлік мәселелердің шешілуінің тиімділігі;

4) көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің сапасы.

Әр бағыт бойынша мемлекеттік органның жұмысын сипаттайтын индикаторлар қатары қарастырылды. Мәселен, адами капиталды басқару бойынша индикаторлар: штаттың жинақталуы, аттестациядан өткен қызметкерлер саны, мемлекеттік қызметке кіру кезінде жіберілген кемшіліктер саны және т.б.

Рейтингтік бағалаудың аталған көрсеткіштерінен бөлек, сыбайлас жемқорлық деңгейінің төмендеуі, тұрғындарға қызмет көрсету мәдениеті, ҮЕҰ, БАҚ байланыстарды дамыту және мемлекеттік органдардың ашықтық деңгейі де ескерілді. Бағалау нәтижелері бойынша алынған қорытындылар мемлекеттік органның қызметін жақсарту бойынша нақты шаралар әзірлеуге мүмкіндік берді. Мемлекеттік органдар арасында бәсекелестік туындап, қызмет тиімділігі артты.

Қазіргі кезеңде мемлекеттік қызметті құқықтық қамтамасыз ету процестерін жетілдірудің маңызды факторларының бірі әкімшілік реформалар деп есептеледі. Сондықтан, бұған дейін жүргізілген шаралар мен әкімшілік реформаларды ескере отырып, жаңа кезеңде Тұңғыш Президент 2007 жылдың 13 қаңтарында «Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру бойынша шаралар туралы» №273 Жарлыққа қол қойды. Мемлекеттік басқаруды реформалаудың негізгі қағидалары кезеңдердің біртіндеп әрі кезегімен атқарылуы, қойылған міндеттердің кешенділігі мен ұсынылған шешімдердің жүйелілігі, ашықтығы, қабылданған шешімдердің іске асырылуын тұрақты мониторингілеу, барлық мемлекеттік органдардың тиімді өзара іс-қимыл жасауы таңдалды [93]. Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру бойынша жұмыстар Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» №522 Жарлығы аясында да жалғасты [91].

Аталған реформа негізінде жауапты хатшы институты қалыптасты (жауапты хатшылар институты ҚР Президентінің 2021 жылғы 18 қаңтардағы №495 Жарлығымен жойылды), саяси мемлекеттік қызметшілер саны азайтылды, аумақтық және жергілікті мемлекеттік органдар атаулары реттелді. Ведомстволар қызметі стратегиялық (департаменттер) және іске асырушылық (комитеттер) болып бөлінді.

Қазақстанда экономикалық бағдарламалардың іске асырылуын, мемлекеттік қызметтің сапалы көрсетілуін қамтамасыз ететін кәсіби және автономды мемлекеттік аппаратты қалыптастыру мен жетілдіру бойынша мақсатқа сәйкес жұмыстар атқарылды.

Дүниежүзілік тәжірибе мемлекетті басқарудың мінсіз құрылымы еш мемлекетте жоқ екенін дәлелдейді. Дегенмен, мемлекеттік билік органдарының қызметін жетілдіру ісі әр елдің негізгі мақсаттарының бірі.

Осылайша, Қазақстан Республикасында мемлекеттік органдар қызметін бағалайтын жаңа жүйе қажеттігі артты. Осыған орай, Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылдың 19 наурыздағы №954 Жарлығымен «Орталық мемлекеттiк органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қаланың, астананың жергiлiктi атқарушы органдары қызметiнiң тиiмдiлiгiн жыл сайынғы бағалау жүйесi» бекітілді [70].

Қазақстанда аталған жүйенің қалыптасуына әсер еткен негізгі факторлар:

– мемлекеттік органдар жүзеге асыратын бюджеттік бағдарламалар мен олардың мемлекеттік қызмет көрсетудегі тиімділігін бағалау арасында байланыс болмауы;

– мемлекеттік қызмет көрсету сапасын бағалау мен бақылау жүйесінің болмауы;

– мемлекеттік қызметшілерге тәжірибедегі еңбек ақы төлеу жүйесімен ынталандыру мүмкін болмауы [94].

Аталған құжатты зерттеушілер мемлекеттік органдардың тиімділігін бағалауда, сонымен қатар, жергілікті мемлекеттік органдардың қызмет нәтижелілігін арттыруда маңызы жоғары деп санайды. Мәселен, қызмет тиімділігін бағалау жүйесінің басты мақсаты – міндеттер мен қызметтерді іске асыру тиімділігінің көрсеткіштерін белгілеп, ортақ өлшем бірліктермен барлық деңгейдегі мемлекеттік органдар қызметін бағалау болып табылады [95].

Осылайша, барлық деңгейлі мемлекеттік органдар қызметін бағалаудың жылсайынғы жүйесін бекіте отырып, отандық мемлекеттік басқару саласы дамудың жаңа кезеңіне көшті. Сонымен қатар, бүгінгі таңда мемлекеттік органдарды жетілдірудің жаңа стратегиялық міндеттері туындады. Олар:

– нарықтық бастама мемлекет тарапынан белсенді әрі жылдам қатысуды талап етеді;

– экономикалық және әлеуметтік салалардағы саясат мемлекет ролін арттыруды көздейді. Нәтижесінде – қоғам мүддесіне сәйкестелген заңдар мен нормативтік құқықтық актілерді әзірлеу мен жүзеге асыру;

– мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін арттыру – Қазақстанның болашағын анықтайтын басты фактор. Сондықтан бүгінгі күні мемлекеттік қызметшілер мен органдардың жалпы тиімділігін арттыра отырып, мемлекеттік ресурстарды ақылмен пайдалануды үйрену қажет.

– мемлекеттік аппарат пен оның жекелеген бөлімдерінің тиімділігін арттыру алдыңғы қатарлы ақпараттық және инновациялық технологияларды енгізуге жағдай жасауы тиіс [96].

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметінің жаңа үлгісі аралас болып қала береді. Оның құрамына мемлекеттік қызметтің мансаптық та, позициялық та үлгісінің элементтері кіретін болады. 2012 жылдан бастап, мемлекеттік лауазымдар реестрі бекітіліп, онда мансаптық вертикаль толық көрініс тапты: саяси мемлекеттік қызметшілер, басқарушы «А» корпусы мен әкімшілік мемлекеттік қызметтің атқарушы «Б» корпусы, мемлекеттік органдар арасындағы биліктің, құзіреттердің бөлінуі. Төменде көрсетілген 9-суретте аталған процестер жақсы бейнеленген. Сонымен қатар, 9-суретте-да саяси мемлекеттік лауазымдар реестріне кіретін лауазымдардың тағайындалу тәртібі, бір-біріне бағыныштылығы көрсетілген.

Мемлекеттік қызметтің басқарушы «А» корпусына іріктеу кәсіби, құзырлы, білікті және тиімді қызмет атқаратын «Б» корпусына жататын мемлекеттік қызметшілер арасынан тұрақты рекрутинг негізінде жүргізіледі [97].

«А» корпусына іріктеу Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінде Агенттік пен оның территориялық басқармалары тарапынан әкімшілік мемлекеттік қызметтің кадрлық резервіне іріктеу арқылы жүргізіледі. Басқаша айтқанда, мемлекеттік қызметтің «А» корпусына орналасуға үміткерлердің бірыңғай базасы қалыптастырылады.

*Қазақстан Республикасының Президенті*

*5 жылға сайланады*

*Қазақстан халқы (18 жастан бастап сайлау құқығы)*

Премьер-Министр Үкімет

Министрліктер

Заң жобаларын әзірлейді

Сенат

Заңнамалық

Облыстар мен Нұр-Сұлтан, Алматы, Шымкент қалаларының мәслихаттары

Аудан мәслихаттары

Төрт жыл мерзімге сайланады

Облыстар мен Нұр-Сұлтан, Алматы, Шымкент қалаларының әкімдері мен әкімдіктері

Аудан әкімдері

Ауыл әкімдері

Тағайындайды

Тағайындайды

Жұмысын үйлестіреді

Парламент келісімімен Премьер-Министрді, министрлерді тағайындайды

Тарату құқығы

Облыстар мен Нұр-Сұлтан, Алматы, Шымкент қалаларының әкімдерін Премьер-Министрдің ұсынуымен тағайындайды

Сенімсіздік вотумы

Мәжіліс

Сурет 9 – Қазақстан Республикасында мемлекеттік органдар арасындағы биліктің, құзіреттердің бөлінуі

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [93; 96, с. 23]

Осындай шаралар арқылы Қазақстанда кәсіби мемлекеттік аппарат құру ісстері сәтті жүргізіліп, алдағы жылдары нәтижелерін берді. Себебі кәсіби мемлекеттік аппарат – мемлекеттік басқару мен халыққа сапалы мемлекеттік қызмет көрсету жүйесінің бәсекеге қабілеттілігінің маңызды факторы. Президент Н. Назарбаевтың 2015 жылғы 20 мамырдағы «Ұлт жоспары – бес институционалдық реформаны жүзеге асыру жөніндегі 100 нақты қадам» атты бағдарламасының «Кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастыру» атты І тарауында меритократия қағидаты мен мемлекеттік қызметке кірудегі үміткерлер арасындағы ашық бәсекелестік мемлекеттік қызмет дамуының негізгі басымдықтары ретінде көрсетіледі. Осылайша, реформаның іске асырылуынан бастап, мансаптық жолын бастапқы сатыдан бастағандардың саны үш есеге артқан (2569-ден 7862-ге дейін) [98].

Сонымен қатар, конкурс өткізу барысына бақылаушылар мен эксперттер институтын енгізу іріктеу процедураларының ашық өтуін қамтамасыз етеді. Үміткерлермен сұхбаттасуларға қатысып, мемлекеттік орган басшылығына оның қызметі жайлы өз пікірін білдіре алады. Сондай-ақ, бақылаушылар ретінде БАҚ, азаматтық қоғаминституттарының өкілдері қатысуына болады. Лауазымға тағайындау кезінде конкурстық бастаманы көтеру, ауысу шарттарын азайту, біліктілік талаптарын күшейту, қызметшілер үшін мансаптық мүмкіндіктерді арттыру – командалық ауыс-түйістерге тосқауылға айналды [99].

Меритократия, тиімділік, нәтижелілік, ашықтық пен қоғамға есеп берушілік қағидаларын қалыптастыру мемлекеттік басқару жүйесін дамыту мен тұрғындарға мемлекеттік қызмет көрсетудің бәсекеге қабілеттілігін қамтамасыз етудің басты факторы болып табылады.

Н. Назарбаевтың «Қазақстан-2050» Стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауында мемлекеттік әкімшілік-командалық басқаруды жойып, басқарушылардың қазіргі заманға лайық тиімді корпусын құру қажеттігі жайлы айтылды [100].

Бұған дейін кадрларды іріктеу жүйесі бойынша жүргізілген істер мемлекеттік аппараттың жоғары деңгейдегі кәсібилігі мен ашықтығын қамтамасыз етті. Мемлекеттік басқару ісінде оң өзгерістер жасалып, тұрғындарға көрсетілетін мемлекеттік қызметтердің сапасы көтерілді.

Нәтижесінде мемлекеттік аппараттың тиімділігін арттырып, кәсібилендіру мақсатында 2015 жылдың 23 қарашасында Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» жаңа Заңы қабылданды [101]. Жаңа заң жаңартылған мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінің негізгі рөлдері мен мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін күшейту бойынша іс-қимылдар алгоритмін белгіледі.

Қазақстанның тұңғыш Президенті Н. Назарбаевтың *мемлекеттік қызметті жетілдіруді Қазақстандағы бүкіл жетілдіру процестер табысының басты тетігі* ретінде қарастыруы аталған істің жоғары маңызға ие екенін көрсетеді [100].

Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері мен сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес Агенттігінің мәліметтеріне сәйкес, 2014 жылдан бері соңғы 8 жыл ішінде мемлекеттік қызметшілердің ең көп саны 2019 жылы болып, 98726 адамды құрады (5-кесте). Мемлекеттік органдарда 30 жасқа дейінгі саяси мемлекеттік қызметшілер – 2%. 31-ден 40 жасқа дейінгілер – 14%, 41-ден 50-ден жоғарылар – 84%. Мемлекеттік қызметшілердің орташа жасы – 39 [94, б. 63].

Кесте 5 – ҚР мемлекеттік қызметшілері нақты саны мен қосалқы көрсеткіштер динамикасы (2014-2021)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Көрсеткіш | 2014 жыл | 2015 жыл | 2016 жыл | 2017 жыл | 2018 жыл | 2019 жыл | 2020 жыл | 2021 жыл |
| Нақты саны, адам | 90 537 | 91 330 | 92 203 | 91 830 | 98 473 | 98 726 | 96 910 | 88 321 |
| Халық саны, мың адам | 17 289 | 17 557 | 17 926 | 18 157 | 18 608 | 18 690 | 18 922 | 19 169 |
| 1 мемлекеттік қызметшіге шаққандағы халық саны | 191,0 | 192,2 | 194,4 | 197,7 | 189,0 | 189,3 | 195,3 | 217,0 |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [94, б. 79] | | | | | | | | |

Осылайша, жаңа кезеңде Қазақстанда қоғамның барлық мүдделерін жүзеге асыруды қамтамасыз ете алатын тиімді мемлекеттік аппарат жүйесін құру қажеттігі туындады. Қазақстандық қоғам мен мемлекеттік билік саяси реформаларды жалғастыру, демократиялық институттарды үнемі дамыту мен нығайту қажеттіктерін түсінді.

Бұған қазақстандық қоғамның ашықтығы, оның әлемдік қоғаммен ақпараттық бірігуі мүмкіндік берді. Ал, шет елдердің тәжірибесі – жүйенің әрдайым дамып, қоғамдағы өзгерістерге бейімделу керектігін білдірді [98].

Бұл орайда, мемлекеттік қызметшілер қызметін бағалау мансаптық саты бойынша көтерілуге, біліктіліктерін арттыруға және ынталандыруға негіз болатын мемлекеттік қызмет туралы жаңа заңның негізгі құрамдас бөліктерінің бірі болып табылады. Аталған құқықтық институттың теориялық және тәжірибелік түсінігі мемлекеттік мекемелерде басқарудың қажетті процестерін енгізуге едәуір септігін тигізеді.

Ұйымда бағалаудың басты мақсаты – әкімшілік мемлекеттік қызметшілерді әдістемелік бағалаудан өткізу, көшбасшыларды анықтау болып табылады. Ал, мемлекеттік әкімшілік қызметшілерді бағалау Қазақстан Республикасы тәжірибесінде – қызметшілердің тиімділігін басқару айналымының басты элементтерінің бірі. Тиімділікті басқару – әр қызметшінің ұйым мақсатына жету ісіне араластығын қамтамасыз ететін адами ресурстарды басқарудың күрделі процесстері болып табылады.

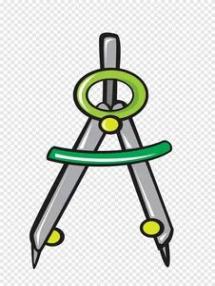
Мемлекеттік қызметшілер жұмысын қадағалау қызметке алған күннен мемлекеттік қызметтен кеткенге дейін жүргізіледі (10-сурет).

Мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің қызметін бағалау әдістемесіне сәйкес, бағалау екі бағыт бойынша іске асырылады:

1) нысаналы мақсатты индикаторларға (ары қарай – НМИ) жетуді бағалау;

2) «Б» корпусы қызметкерлерінің біліктіліктерін бағалау [102].

Әдістемеге сәйкес қызметшінің жұмысының жеке жоспарынан алынып, жыл басында бекітіледі.

а ә б

а – қызметті жоспарлау; ә – қызметті атқару; б – қызметті бағалау

Сурет 10 – Мемлекеттік әкімшілік қызметшілер жұмыс процесі

Кез келген деңгейдегі мемлекеттік органдарда (орталық не жергілікті деңгейде) стратегиялық мақсаттар мен міндеттердің орындалуына жауап бермейтін, оларға жету функционалдық нұсқаулығында көрсетілмеген қызметкерлер болады. Жылдан-жылға олар бір сарында жұмыс атқарады. Мұндай қызметкерлер мемлекеттік органның негізгі емес, қосалқы, қамтамасыз етуші істерін атқаруы мүмкін.

Мәселен, аталған қызметкерлер тобына құқықтық-кадрлық жұмыс және құжаттама, қаржы-шаруашылық бөлімдерінің қызметкерлерін жатқызуымызға болады. Мемлекеттік қызметшілердің бұл тобы жауапты саласы бар, атқаратын функциясы бар, дегенмен, қызметін бағалау үшін нақты мақсаттары жоқ.

Кесте 6 – Мемлекеттік органның қаржы-шаруашылық бөлімінің басшысы-бас есепшінің функциялары мен міндеттері

|  |  |
| --- | --- |
| Лауазым | Функция мен міндеттер |
| Қаржы-шаруашылық бөлімінің басшысы – бас есепші | бөлімнің жұмыс барысына бақылау жасайды; |
| бухгалтерлік есепті республикалық және жергілікті бюджеттердің қаражаттары есебінен ұсталатын ұйымдардағы бухгалтерлік есеп жөніндегі нұсқаулыққа сәйкес жүргізеді; |
| кассалық шығыстарды бекітілген міндеттемелер мен төлемдер бойынша бюджеттік бағдарламаларды қаржыландыру жоспарына сәйкес жүргізеді; |
| бюджет қаржысын өз мақсатында пайдалануды қамтамасыз етеді; |
| бухгалтерлік есептердің бекітілген мерзімінде жасалынуын және тапсырылуын қамтамасыз етеді; |
| материалдық және ақшалай қаржылардың сақталуына жауап береді |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [102] | |

6-кестеде көрсетілген кез келген мемлекеттік органның қаржы-шаруашылық бөлімінің басшысы-бас есепшінің барлық қызметі атқаратын функциясымен байланысты екенін байқауға болады.

Келтірілген дәйектерді ескере отырып, мемлекеттік қызметшілер ісін бағалайтын нысаналы мақсаттар индикаторы мен құзыреттерден басқа да өлшем түрлері қажет екені байқалады.

Агенттік пен ҚР Экономика министрлігімен бірлесе отырып, мемлекеттік аппаратты оңтайландыру бойынша 2018-2020 жылдарға арналған іс-шаралар Жоспары әзірленді [103]. Оған сәйкес, мемлекеттік қызметшілерге еңбекақы төлеу мәселесі бойынша бірқатар өзгерістер жүзеге асырылуда.

Тұрақтылыққа қарамастан, мемлекеттік қызметшілердің еңбекақысы жеке сектормен салыстырғанда төмен. Салдарынан кәсіби мамандардың, соның ішінде, шетелде білім алған қызметшілердің жеке секторға кетуіне, мемлекеттік қызметтің тұрғындар тарапынан беделді қызмет деп қабылданбауына әсер ететіні белгілі.

Қызметшілерге еңбекақы төлеу лауазымына және сонымен қатар, мемлекеттік қызметтегі еңбек өтіліне және жұмыс сапасына берілген бағаға да байланысты.

Еңбекақы төлеу жүйесі кезінде мемлекеттік қызметшілердің кәсіби даярлығы, біліктілігі мен еңбек жүктемелігі (жұмыс күрделілігі), сондай-ақ, атқаратын жұмыс пен қабылдайтын шешімге жауапкершілік деңгейі ескерілуі тиіс.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісіндегі мемлекеттік қызметшінің жұмыс тиімділігінің басым көрсеткіші деп мемлекеттік қызмет көрсету сапасы таңдалатынын атап көрсету қажет. Мемлекеттік аппаратты халыққа мемлекеттік қызмет көрсетуші жүйе ретінде қабылдау маңызды.

Бұл орайда, мемлекеттік қызметтің оң имиджін, халық алдында жағымды сипатын қалыптастыру мәселесінде мемлекеттік қызмет көрсету сапасын арттыру мен қоғаммен байланыс орнату негізгі бағыттардың бірі болып табылады.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісіне сәйкес, мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі, жұмыс атқару жеделділігі, ашықтығы мен қол жетімділігі мемлекеттік органдар қызметінің негізгі құндылықтары болады.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісін құру бойынша 2018 жылдан бастап, еліміздің 4 мемлекеттік органында (Нұр-Сұлтан қаласы мен Маңғыстау облысы әкімдіктері, Әділет министрлігі мен Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі Агенттік) мемлекеттік қызметшілер еңбегін бағалаудың факторлы-балдық көрсеткіш пен бонустарға негізделген жаңа формасын пилотты түрде енгізді (қазіргі таңда бұл жоба бүкіл мемлекеттік аппарат жүйесін қамтып келеді) [104].

Еңбек ақы төлеудің жаңа түрінің негізгі ерекшелігі әр қызметшіге жүктелген міндеттер мен жұмыс нәижесіне байланысты болмақ. Мемлекеттік қызметшінің табысы 2 бөліктен құралады: факторлы-балды көрсеткіш пен бонустарға негізделген кепілді лауазымдық жалақы мен бонустардан тұрады. Аталған үстемақыны қызметкер жыл соңында жұмыс нәтижесіне, тиімділігіне байланысты алуына болады және ол 4 айлық жалақыдан төмен болмауы тиіс.

Қазіргі уақытта лауазымдардың 5 тобы бар, олардың әрқайсысы 5-6 санаттан тұрады. Қазіргі үлгіде мемлекеттік аппараттың барлық лауазымдары қызмет бағытына қарай 15 деңгейге бөлінген. Деңгейлер нақты лауазымда жұмысты атқаруға қажетті білімге, қабылданатын шешімдерге жауапкершілік пен қорытындыға байланысты анықталады [104].

Аталған шараның мемлекеттік қызметке білікті, білімді мамандарды тартуда маңызы зор. Дегенмен, сол *үстемақылар мен сыйақылардың* мөлшеріне әсер ететін тиімділікті *бағалаудың объективтілігіне* баса назар аударған жөн. Мемлекеттік қызметшілерді бағалауды кім және қалай жүзеге асырады, жеке жұмыс жоспарларының сапасы мен маңызына аса мән беру қажет. Бағалаудың қорытындыларының әділдігін қамтамасыз ету бірінші кезекте шешілетін мәселелер қатарына алынуы тиіс.

Жеке қасиеттерді дамыту, өзін жетілдіруге бағытталған құндылықтар жүйесі мен жоғары моральдық бейне бұл – Агенттік жүктеген кадрлық саясаттың маңызды басымдықтары болып саналады.

2018 жылы Агенттікпен жаңа еңбекақы жүйесі сынақтан сәтті өткізілді. Ескі қызметтік куәліктер орнына дамыған елдердің үлгісінде ID карталар қолданылуда.

Агенттіктің саясаты қызметтің ашықтық принципіне негізделген. 2019 жылдан бастап Агенттіктің елордалық Департаменті өзінің форматын және кеңсесін өзгертті. Күні бүгінге дейін барлық қызметтер «кабинет форматында», яғни жабық түрде жүргізілетін. Ал, бүгінде Департамент мамандары ашық алаңда қызмет етеді [105].

Департаменттің барлық құрылымдық бөлімшелері ашықтық принцпімен жұмыс істеуде. Егер бұрын басшының орынбасарлары және басқарма басшылары жеке кабинеттерге ие болса, бүгінде олар қызметкерлермен бірге бір алаңда қызмет етеді.

Мемлекеттік қызметтің кезеңденуі жайлы басқа да пікірлері кездеседі. Мәселен, С. Қапаров 1991-1996 жылдарды мемлекеттік қызметтің бөлінуіне кеңестік талаптардың қалдықтық әсер ету кезеңі деп атайды, 1996-1999 жылдар мемлекеттік органдарды қайта құру, мемлекеттік қызмет туралы нормативті-құқықтық актілерді қабылдау кезеңі [106].

Тәуелсіздік жылдары мемлекеттік аппаратты жетілдіру, мемлекеттік қызметті оңтайландыру, тиімділігін арттыру барысында Қазақстанда кезең-кезеңімен кәсіби, стратегиялық мемлекеттік аппарат құру міндеті тұр. Алдағы уақыттағы мақсат – стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастырып, инновациялық үлгіге көшу іс-әрекеттерін жасау. Аталған мақсат-міндеттерді орындау үшін мемлекеттік аппарат жүйесіндегі кемшіліктерді жойып, жетілдіру жолдарын зерттеп, сәтті енгізу қажет.

**2.2 Жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің ерекшеліктері, өзара қарым-қатынастары**

Қазақстан дамуы барысында барлық қоғамдық институттар өзгерістен өтті, соның ішінде жергілікті басқару институты да. КСРО кезеңінде жергілікті басқару мемлекеттік басқару формасының жергілікті деңгейде, халық депутаттарының кеңестері аясында жүзеге асырылды. Аумақ пен елдімекенді басқарудағы халықтың қатысуы ауылдық округ, аудандық, қалалық және облыстық кеңестерге өкілеттіліктерін сайланбалы депутаттарға берумен шектелетін.

Қазақстан тәуелсіздік алуымен заңнама шеңберінде жергілікті өзін-өзі басқару конституциялық статусын алды. Ол демократиялық негізде қоғамның саяси жүйесі мен ұлттық құрылым үлгісін арттыру мақсатында реформалануда. Бұл мақсаттарға мемлекеттік басқаруды жергілікті деңгейде жүргізетін органдар – облыс, аудан (қала), ауылдық елдімекендер әкімдері басшылығындағы әкімдіктер болып бекітілді. Сондай-ақ, аудандық (қалалық) және облыстық деңгейде халық сайлайтын өкілді орган ретінде мәслихаттар құрылды. Бұл құрылымдарға заңнамаға сәйкес белгілі бір дәрежеде аумақты өзін-өзі басқару функциялары берілген [107].

Кесте 7 – Жергілікті басқару біріккен санат ретінде

|  |  |
| --- | --- |
| Жергілікті басқару | Жергілікті мемлекеттік басқару – орталық билік тарапынан жер-жерлерде басқару мақсатында тағайындалатын органдар қызметі |
| Жергілікті өзін-өзі басқару – жергілікті мәселелерді шешу үшін тікелей тұрғындар тарапынан сайланатын азаматтар мен құрылымдар қызметі |
| Муниципалды менеджмент – шетел аумақтары тұрғындары қалыптастыратын, тәуелсіз түрде және мемлекеттер заңдары шеңберінде мәселелерін шешетін және дамытатын органдар мен құрылымдар қызметі |
| Аралас жергілікті басқару – мемлекет пен аумақтың, сонымен қатар, олардың жергілікті шаруаларын басқару мен істерін үйлестіру мақсатында құрылған органдардың бірлескен қызметі |
| Басқа |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған құрылды [108] | |

7-кестеде, әдістемелік тұрғыда қарастырғанда жергілікті басқару мен ЖӨБ және олардың жүйелік ерекшеліктерінің сипаттамасын жіктеудің қағидалары үлкен мәнге ие. Жергілікті басқарудың тиімді жүйесін құру кезінде аумақ пен мемлекеттің даму процестерін, сондай-ақ, басқару нысанының құрылымын ескеру қажет. Сонымен қатар, жергілікті басқару нысаны ретінде аумақтың күрделі құрылымы бар [108, с. 53-61].

Жедел басқару кезінде орталықсыздандыру ең ыңғайлы тәсіл болып саналады. Орталық мемлекеттік органдардан берілген функцияларды қалай бөлген дұрыс? Мемлекеттік басқарудың қай функцияларын орталық (үкімет) деңгейінде атқарған дұрыс, қайсысын өңірлерде, ал қайсысын жергілікті атқарушы органдарда жүзеге асыру қажет?

Жергілікті мемлекеттік органдар жүйесі жергілікті мемлекеттік басқарудың негізін құрайды. Жергілікті мемлекеттік басқару – жергілікті өкілді және атқарушы органдар тарапынан өңірде Заңмен және басқа да заңнамалық актілермен берілген құзыры шеңберінде дамытуға бағытталған мемлекеттік саясатты жүзеге асыру мақсатында іске асырылатын қызмет түрі [109].

Қазақстан Республикасында мемлекеттік-әлеуметтік басқарудың жаңа жүйесі қалыптасып келеді. Бастапқы кезеңде оның басты ерекшеліктерін ажыратып, көпэтностық мемлекет талаптарын ескеру болды.

Қазақстанда даму жағынан Нұр-Сұлтан, Алматы мен Ақтау қалалары алдыңғы қатарда тұр [110]. Мұнда бизнес пен билік дамуының ауқымы кең, тұрғындардың өмір сүру деңгейі басқа облыстарға қарағанда жоғары. Сондай-ақ, экономикалық дамуға бірінші кезекте заңды тәртіптің деңгейі әсер етті, ал сыбайлас жемқорлық болса, әлсіз институттардың салдары болып табылады.

Зерттеушілердің пікірі бойынша, қазақстандық жергілікті мемлекеттік басқару жүйесі қазіргі таңда сыртқы орта талаптарына жауап бермейді, жергілікті органдарының қызметі көп салада тиімсіз болып отыр, командалық-әкімшілік жүйе, протекционизм сипаты кезедеседі, жұмсалған қаржы жергілікті мемлекеттік басқарудың лайықты сапасына айналмайды, бұл өз кезегінде сыбайлас жемқорлықтың өсуіне әкеледі [111].

Іске асырылып жатқан әкімшілік реформалар жергілікті мемлекеттік басқару сапасын көтереді. Жергілікті мемлекеттік басқаруды жаңашалау мен реформалардың тиімділігі көп жағдайда билік органдарына қызметтің жаңа инновациялық қағидаттарының ену дәрежесіне байланысты.

Дамудың қазіргі кезеңінде Қазақстан үшін тиімді мемлекеттік және жергілікті басқаруды қалыптастыру ісі қоғамдық тәртіп пен қауіпсіздікті қамтамасыз етумен байланысты. Реформалар, бір жағынан – азаматтық қоғам институттарын құру, екінші жағынан – тәртіпті күшейту мақсатында бірыңғай билік бағытын құру саясаты аясында іске асырылуда.

Соңғы жиырма жыл бойы жергілікті өзін-өзі басқару *(ары қарай – ЖӨБ)* жүйесін реформалау бойынша қадамдар жасалып келеді. ЖӨБ халыққа жақын – басқару түрі. Оның жақындығы иерархия сатысындағы орнымен емес, атқаратын функцияларымен анықталады. Осы себепті муниципалды басқару жергілікті өзін-өзі басқарудың өкілді органдарының болуын көздейді.

ЖӨБ органдары белсенді шаруашылық жүргізуші нысан ғана емес, төмендегі кең ауқымды қызметтерді атқара алады:

– жергілікті қауымдастық жерлерін тиімді қолдану;

– жергілікті қауымдастықтар мен бірлестіктердің аумағын кешенді түрде әлеуметтік-экономикалық дамыту;

– тұрғын үй коммуналдық шаруашылық және аумақты абаттандыру;

– көлік пен жолдар;

– тұрмыстық және сауда қызмет көрсету;

– мемлекеттік білім беру стандарттарына сәйкес, мектепке дейінгі, мектептік және кәсіби білім беру;

– жергілікті қауымдастық тұрғындарының тарихи және мәдени дәстүрлерін сақтау және дамыту;

– дене тәрбиесі, спорт және туризмді дамыту;

– қоғамдық тәртіпті қорғау;

– қоршаған орта мен табиғатты аялау [112].

Мұндай органдардың жалпы қағидалары туралы сөз қозғағанда Л.А. Велихов келесіні әділ байқады: «Өз мақсатына жауап беретін ЖӨБ аппараты келесі талаптарға сай болуы қажет:

*Біріншіден,* жергілікті қауымдастықтың мүдделері мен қажеттіліктерін дұрыс әрі толық айқындауы қажет.

*Екіншіден,* қаржы мен күшті үнемдеу қағидасын ұстануы тиіс, яғни оның жұмыс істеуіне аз шығын кетіре отырып, жылдам әрі шапшаң қызмет етуі тиіс.

*Үшіншіден,* атқарушылық лауазымдарға тәжірибелі әрі жауапты адамдар тарта отырып, олардың жұмысына тартымды шарттар жасау қажет» [113].

Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкес азаматтарға мемлекет істерін басқаруға тікелей немесе өкілдері арқылы қатысу құқығына кепілдік беріледі. Конституция жергілікті өзін-өзі басқаруды тұрғындардың жергілікті мәндегі мәселелерін тәуелсіз шешу мүмкіндігін қамтамасыз ету құралы деп атайды. ЖӨБ тікелей тұрғындармен, сонымен қатар, мәслихаттармен және тұрғындар топтары шоғырлана өмір сүретін аумақты қамтитын жергілікті қауымдастықтардың жергілікті өзін-өзі басқарудың басқа да органдарымен жүзеге асырылады. Отандық жергілікті өзін-өзі басқарудың құқықтық негізі ҚР Конституциясы, «Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару туралы» (2001 жылдың 23 қаңтардағы №148) Заңы (ары қарай – ЖМБ мен ЖӨБ туралы Заң) мен ҚР Президентінің «Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Тұжырымдамасын бекіту туралы» Жарлығы болып саналады. Аталған құжаттар жергілікті мемлекеттік басқарудың сызбасын, иерархиясын көрсетеді және барлық деңгейдегі, соның ішінде, облыстық, аудандық (қалалық) және елді-мекенді, ауылдық деңгейдегі жергілікті атқарушы органдардың құзырын анықтайды [114].

ЖМБ мен ЖӨБ туралы Заңға сәйкес, Қазақстанда жергілікті мемлекеттік басқаруды жергілікті өкілді органдар (мәслихаттар), жергілікті атқарушы органдар (әкімдіктер), жергілікті атқарушы орган басшысы ретінде – әкім, сонымен қатар, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын атқарушы органдар, жергілікті басқарудың жекелеген қызметтерді жүзеге асыруға әкім тарапынан өкілеттілік берілген мемлекеттік мекемелер (мәселен, салалық департаменттер, басқармалар, бөлімдер) құқылы.

2012 жылы Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту Тұжырымдамасы бекітіліп, оған сәйкес бірқатар өзгерістерді енгізу 2012 жылдан 2020 жылға дейінгі аралыққа жоспарланды [115].

Тұжырымдама аясында 2013 жылы ауыл әкімдерінің жалпыреспубликалық бірінші сайлауы өткізілді. Сайланған әкімдердің өкілеттілік мерзімі 2017 жылы аяқталып, кезекті сайлау өткізілді. Нормативті-құқықтық актілерге бірқатар өзгерістер енгізілді. Аталған 4 жыл ішінде ЖӨБ тетігі орнығып, белгілі бір нәтижелер беруі тиіс болатын.

Тұжырымдама іске асырылуының бірінші кезеңі (2013-2014) жүйе әлеуетін төменгі деңгейде кеңейтуге бағытталды:

*Тапсырма 1.* Тұрғындардың жергілікті мәндегі мәселелерді шешудегі ролін ауыл, поселкелер, аудан мәніндегі қалалар деңгейіндегі жергілікті қауымдастықтың жиындары арқылы арттыру.

*Жүзеге асырылды:* Жиындарды қалыптастыру мен өткізудің, өкілеттіліктер шешімдерін рәсімдеудің тәртібі бекітілді, жергілікті мәндегі іс-шараларды қаржыландыру мәселелерін жиында талқылау міндеттелді, тұрғындарға мәселелерді шешуге бөлінген бюджеттік қаржының жұмсалуына мониторинг жүргізу ісіне қатысу құқығы берілді.

*Тапсырма 2.* Аудандық мәндегі қалалар, ауылдық округтер, аудандар (қалалар) мәслихаттары тарапынан ауылдық округ құрамына кірмейтін ауылдарда әкімдер сайланылуын енгізу.

*Жүзеге асырылды:* Сайлауды өткізу Ережесін бекітетін Президент Жарлығы қабылданып, ал 2017 жылы ауылдық округ әкімдерінің сайлауы заңда бекітілді.

*Тапсырма 3.* Басқарудың төменгі деңгейлерінің қаржылық тәуелсіздіктерін кеңейту.

*Жүзеге асырылды:* Жеке табыс көздерін қалыптастыру құқығы берілді, ауданның коммуналды меншігінің бөлігі ауылдық әкімдерге берілді, жергілікті өзін-өзі басқару функцияларын іске асыруға бағытталған бақылау шоттары қазынашылық органдарында кірістер мен шығыстарды айқындау үшін ашылды.

*Тапсырма 4.* Өзін-өзі басқару мүмкіндіктері мен құқықтарын іске асыру мәселелері бойынша тұрғындардың құқықтық сауатын арттыру.

*Жүзеге асырылды:* Тұжырымдаманың негізгі тармақтарын түсіндіру бойынша іс-шаралар өткізілді.

Екінші кезең 2015-2020 жылдар аралығында іске асырылды және келесі тапсырмаларды шешуге бағытталды:

1) салықтың бір бөлігін өзін-өзі басқарудың жергілікті деңгейіне беру арқылы ЖӨБ органдарының қаржылық тәуелсіздігін кеңейту;

2) ЖӨБ қаржысына алынған коммуналдық меншікті басқару ісіне қатыстыру арқылы экономикалық тәуелсіздігін кеңейту;

3) бюджет жобасының талқылауына азаматтардың қатысу тетігін енгізу, сонымен қатар, қала әкімінің тұрғындармен өзара әрекет етуі үшін қоғадық құрылым құру;

4) ЖӨБ органдарының құзіретін кезең-кезеңімен кеңейту.

Келесі өзгерістерді енгізуге бағытталған бірқатар заңдар қабылданды:

1. Ауыл әкімдері одан ары табыс көздерін қалыптастырмайды, олардың қаржылық негізіне коммуналдық немесе заңды тұлғалармен коммуналды деп бекітілген меншіктегі жергілікті бюджет пен мүлік айналды. Осыған орай, әкімдер бюджетті атқару бойынша қолма-қол қаржының бақылау шоттарын ашпайды және ЖӨБ ақшасының шығысы мен кірісінің жоспарын бекітпейді.

2. Аудандық маңыздағы қалалар, ауылдар, поселкелер, ауылдық округтер әкімдерінің сайлаулары «Жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару туралы» заңымен бекітілді.

3. Мәслихаттар сәйкес аумақтың экономикалық және әлеуметтік даму бағдарламаларын, жергілікті бюджет пен оның атқарылуы туралы есептерді бекітеді.

4. Жергілікті бюджетті жоспарлау мен атқару, сондай-ақ, округтің коммуналдық меншігін басқару салаларында жергілікті атқарушы орган функциясын жүзеге асыратын және жергілікті қауымдастық пен аудандық мәслихат алдында есеп беретін ауылдық округ әкімінің аппараты пайда болды.

5. Жергілікті қауымдастықтың жиыны бірқатар мәселелерді шешуде жергілікті қауымдастық өкілі ролі беріледі:

– жергілікті қауымдастықтың даму бағдарламаларының жобасын қарастыру;

– округ бюджетінің орындалуын бақылау;

– жергілікті қауымдастықтың өзекті мәселелерін, азаматтардың құқықтары мен бостандығына қатысты нормативті-құқықтық актілердің жобаларын талқылау;

– сайлау өткізу кезінде ауыл әкімі лауазымына аудан әкімімен ұсынылған үміткерді келісу;

– ауыл әкімін лауазымынан босату туралы мәселені көтеру;

– жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын мемлекеттік мекемелер мен ұйымдар басшыларын тағайындау бойынша ұсыныстар енгізу [115].

Енгізілген өзгерістер азаматтарға жергілікті өзін-өзі басқару процесіне қатысуға, өз ауылының, қаласының дамуына әсер етуге мүмкіндік береді. *Ал, азаматтардың белсенді қатысуы болмаған жағдайда мүмкіндік фикцияға айналады.* Жүйе жұмыс істеу үшін заңдарды өзгерту аз. Заңшығарушы норма тек адамдар, ұйымдар мен өзін-өзі басқару органдарының іс әрекет жасайтын құқықтық шекараларын белгілейді. Егер қатысушылар реформалар мәнін түсінбесе, заң басқа сипатқа ие болады, немесе орындалмайды. Реформалаудың ең басты қиындығы – қоғамдық түсінік. Бұл өздігінен заңшығарушылық өзгерістер мен азаматтар тәртібінің өзгерісін үйлестіру қиындығын білдіреді. Басқаша айтқанда, реформалар тікелей жергілікті тұрғындар мен жергілікті билік органдарына бірдей қатысты [116].

Қолданыстағы Заңда жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару өзгешелігі белгіленбеген, себебі жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқару іске асырылатын органдардың бір-бірінен айырмашылығы жоқ.

Мәселен, мәслихат жергілікті мемлекеттік басқару органы да, жергілікті өзін-өзі басқару органы да болып табылады, сонымен қатар, *Әкімдік – әкім басқаратын алқалы орган* саналып, өз құзыры аясында белгілі бір аумақта жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқаруды жүзеге асырады. Сондай-ақ, Заңда әкім аппараты да, мәслихат аппараты да «мемлекеттік мекеме» деп көрсетілген.

Заңда әлі де жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен мемлекеттік билік органдары қай мәселені қарастыратыны жайлы ажыратылмаған. «Мемлекет ісі» мен «жергілікті қауымдастық ісі» түсінігі арасында нақты бөлініс байқалмайды, сонымен бірге, әкімдер мен мәслихаттардың ұқсас қызметтері Қазақстанның құқықтық өмірінде кемшіліктердің барын аңғартады.

Қазақстанда аумақ мемлекеттің бөлігі ретінде қарастырылады, оның аумақтық бірлігі, сәйкесінше, басқару нысаны болып табылады. Табиғи аумақ деңгейі, тұрғындардың өмір сүру орны секілді, ол да нақты белгіленбеген; оның ішкі иерархиясы (ауыл, аудан, қала, облыс) үшін өзін-өзі басқару субъектісі ретінде айқындалмаған. Қолданыстағы әкімшілік бөліністер, 8-кестеде көрсетілгендей, мемлекетпен жасалған аумақтарды бекітеді. Мұндай жағдайда ЖӨБ – мемлекеттің жергілікті деңгейде мемлекеттік басқаруды демократияландыру бөлігіндегі бастамасы деп қана қабылдауға болады [28, с. 91].

Кесте 8 – Қазақстан Республикасындағы әкімшілік-аумақтық бөлініс (01.07.2022 жыл)

|  |  |
| --- | --- |
| Деңгейлер мен қағидалар | Сипаты |
| *Бірінші өңірлік (облыстық) деңгей* | 17 облыс пен республикалық маңызы бар 3 қаланы құрайды (2018 жылы Шымкент қаласы республикалық маңызы бар қала дәрежесін алды, осыған орай, жаңа Түркістан облысы құрылып, Түркістан қаласы орталығына айналды, сонымен қатар, 2022 жылы Абай облысы, Ұлытау облысы және Жетісу облысы құрылды). |
| *Екінші деңгей (аудандық)* | 177 ауданды құрайды |
| *Үшінші деңгей (ауылдық)* | 87 қаладан, 30 поселкеден, 6 668 ауылдан тұрады. |
| *ҚР өңірлік саясатының негізгі қағидалары* | Әкімшілік бірліктерді ірілендіру (аймақ; қалалық агломерациялар; «ақылды» қалалар; моноқалалар);  Ауылдарда ірі саудалық өндірістерді құру (ауылды жандандыру бағдарламалары) |
| *Мемлекеттік бағдарламалар* | «Қазақстан-2020» мемлекеттік бағдарламасы;  ҚР-да ЖӨБ дамыту Тұжырымдамасы; «Жұмыспен қамту-2020»; Моноқалаларды дамыту Бағдарламалары.  Өңірлерді дамыту; «Нұрлы жол» МБ; «100 нақты қадам» Ұлт Жоспары және т.б. |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [117] | |

Төртінші өнеркәсіптік революция жағдайында аумақ пен жалпы экономикалық дамудың технологиялық факторларына, сонымен қатар, цифрландыру мәселелеріне көшуге әсерін тигізуде. Ал, әлеуметтік факторларға келер болсақ, мұнда өмір сүру сапасы, демократия қағидаттары, аумақтардың шешім қабыылдауда тәуелсіздігі негізгі рольды атқарады.

Ұйымдастырушылық-әкімшілік топқа жататын сыртқы факторлардың ішінде муниципалды менеджменттің шетелдік тәжірибесі, жергілікті өзін-өзі басқарудың Халықаралық хартия талаптары, ТМД-ның үлгілік заңы мен т.б. әсері жоғары.

ҚР аумақтық даму Тұжырымдамасында жергілікті аумақтардың дамуына сыртқы факторлар әсері толық көрініс таппағанын атап өткен жөн.

9-кестеде көрсетілген салыстырмалы талдау ҚР-да ұлттық үлгіні қалыптастырудағы талпыныстарға қатысты нәтижелердің «оң» және «теріс» әсерін белгілеуге мүмкіндік береді.

Кесте 9 – ҚР ЖӨБ ұлттық үлгісінің ерекшеліктері

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Әкімдік | ҮЕҰ (халық) | Мәслихат |
| Аумақ мәртебесі | | |
| Халықтың ауылдық округ әкімінің сайлауына қатысуы | ҮЕҰ құруға қатысу | Тұрғындар арасынан сайланады |
| Атқарушы биліктің бірыңғай жүйесіне кіреді | Жергілікті өзін-өзі басқару процесіне жиын, референдум өткізу арқылы қатысу құқығы бар | Мемлекеттік органдардың бірыңғай жүйесіне кірмейді, Парламентпен тікелей байланысты емес |
| Референдум, халық жиындарын өткізуге қатысу | Жиындар өткізу, референ думдарға қатысу, бенефи циарлар алдында есеп берушілік | Референдумдар өткізу, тұрғындар жиындарына қатысу |
| Мемлекет мәртебесі | | |
| Атқарушы билігінің төменгі деңгейі | ҮЕҰ құруға қатысу | Мемлекеттің өкілді билігінің төменгі деңгейі |
| Коммуналды меншікті иелену, бюджетті басқару | Төменгі деңгейдегі бюджетті қалыптастыруға кейбір функцияларды беру | Белгіленген аумақ бюджетін қалыптастыруға қатысу |
| Аумақ аясында ЖАО (жер гілікті атқарушы органдар) вертикалды үйлестірілуі | Ауылдық жиындарда әкімдер есептерін тыңдауға қатысуға құқық беру | Аумақ әкімдері есептерін тыңдауға өкілдік беру құқығы |
| Аумақты дамыту бағдарла маларын әзірлеу (АДБ), ұлттық стратегияларды, мемлекеттік бағдарламалар мен жоспарларды іске асыру | ҮЕҰ халық пен мемлекет алдында есеп беруі | Аумақты дамыту бағдарлама ларын (жоспарларын) бекіту мен жүзеге асуын бақылау |
| Ескерту – Автормен құрылды | | |

Осылайша, мемлекеттік билікті орталықсыздандыру – ЖӨБ органдарына сәйкес функцияларды беру арқылы сыртқы факторлар әсеріне қатысты шаралар әзірлеуде аумақтардың белсенді қатысуы талап етілетіні байқалады [118].

Еуропалық Хартияның жергілікті өзін-өзі басқару туралы ұсыныстары ескеріле отырып, Қазақстан жағдайына жауап беретін 11-суретте көрсетілген орталықсыздандыру үлгісі ұсынылды. Оның негізгі ерекшелігі:

1) мемлекеттік басқарудың нақты функцияларын өзінің жауапкершілігіне облыстық және аудандық деңгейлерде бекіту;

2) жергілікті өзін-өзі басқару органдарына жергілікті деңгейдегі мәселелерді шешу бойынша өкілеттіліктерді мемлекеттен өз жауапкершілігіне алу үшін ұсыну;

3) ауылдар, кенттер, аудандық маңызы бар қалаларда олардың дамуы, мониторингі, қызмет нормалары мен ережелерін әзірлеу мен мемлекеттік басқарудың барлық органдарымен өзара әрекет ету үшін жергілікті өзін-өзі басқару органдар жүйесін құру; Бұл қайтақұрулардың конституциялық және заңнамалық негіздері бар.

Деконцентрация

# Децентрализация

Мемлекеттік басқару органдары

Президент

Парламент Үкімет Соттар

ЖӨБ

дамыту

тұжырымдамасы

Облыстық мәслихаттар Облыс әкімі, әкімдік ЖӨБ

(функцияларды өз органдарының

жауапкершілігімен атқару) облыстық

Қауымдастықтары

Аудандық Аудан әкімі, ЖӨБ органдарының

мәслихаттар әкімдік Қауымдастығы (функцияларды өз

жауапкершілігі аясында

атқару)

ЖӨБ органдарына Ауыл Жетекшісі Кент Қала Аудан Берілген жетекшісі жетекшісі жетекшісі өкілеттіліктер

ЖӨБ Ауыл Кент Аудан Аудан

органдары Кеңесі Кеңесі маңызы Кеңесі

бар қала

ЖӨБ органдары

Сурет 11 – Мемлекеттік билікті орталықсыздандырудың құрылымдық үлгіс

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [119]

Қазақстан Республикасында дамып келе жатқан жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінің сипатын мемлекет пен халықтың бастамаларын салыстырмалы талдау арқылы байқауға болады. Мұнда мемлекет тарапынан іске асырылған бастама халық бастамасынан көбірек [119].

Жергілікті тұрғындардың жергілікті мәселелерді шешуге төменгі дәрежеде қатысудың *негізгі себептері:*

1. Жұмсалған күштің шешім шығару процесіне әсер ететініне сенбеушілік.

2. Басқару ісінде тәжірибенің болмауы.

3. Қажетті білімнің болмауы.

4. Танытқан белсенділік нәтижесінің болмауы немесе оның жеткіліксіздігі.

Төменгі деңгейде – ауылдық округтер, аудандық бағыныштылықтағы қалалар мен ауылдық округ құрамына кірмейтін ауылдар деңгейінде толыққанды атқарушы билік органы жоқ. Ауылдық округтың әкімшілік-аумақтық бөлінісіне сәйкес, ауылдық округтер аудан құрамына кіреді. Ауылдық әкім сәйкес аудандық әкімдіктің лауазымдық тұлғасы болып табылады. Ауылдық округ деңгейінде мәслихат қалыптастыру қарастырылмаған. Сол себепті көп жағдайда ауылдық округтің мүддесін аудандық мәслихатта бір депутат қорғайды.

2022 жылдың басына республика бойынша: аудандық маңызы бар қалалар саны – 47, ауылдық округ – 2043, ауылдық округ құрамына кірмейтін елдімекен – 127 мен ауыл – 223, жалпы 2440 аумақтық бірлік [120].

*Ауылдық округтердің аудандық бағыныштылығы бар қалалар мен ауылдық округ құрамына кірмейтін ауылдардан басты айырмашылығы* тұрғындардың төмен дәрежедегі тығыздығында болып табылады, мәселен, ауылдың құрамына бір-бірінен әр түрлі арақашықтықта орналасқан бірнеше ауыл кіреді. Сәйкесінше, билік органдары мен жергілікті тұрғындардың өзара әрекеттесуі арақашықтық пен әр ауыл тұрғындарының мүдделерінің әр түрлі болуымен қиындайды.

2017 жылдың 10 наурызында Қазақстан Республикасының Конституциясына өзгерістер енгізіліп, оған сәйкес аудандық бағыныштылықтағы қалалар, ауылдық округтер, олардың құрамына кірмейтін ауылдар мен елдімекендер әкімі лауазымына тағайындау немесе сайлау жүргізіледі [121].

Ауылдық әкімдердің сайлау тәртібін анықтайтын өзгерістер «Қазақстан Республикасында жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқару туралы» Заңына 2017 жылдың 11 шілдесінде енгізіліп, 14 шілде күні жарияланды, 10 күннен кейін сайлау науқаны кезінде күшіне енді. Алайда ҚР Президентінің 2013 жылдың 24 сәуіріндегі «Аудандық маңызы бар қала, ауыл, кент, ауылдық округ әкімінің сайлауын өткізудің кейбір мәселелері туралы» №559 Жарлығы (ары қарай – Ережелер) 2017 жылдың 11 қазанында күшін жойды [122].

Әкімдер сайлауын реттейтін заң талаптары мен Президент Жарлығымен бекітілген ережелердің бір-бірінен айырмашылығы аз, әкімді тағайындау кезіндегі алдыңғы әкімнің өкілеттілік мерзімінің 45 күннен 40 күнге дейін қысқаруы мен сайлаудың бір ай ішінде өтуімен өзгещеленеді.

Нәтижесінде, 2017 жылдың тамызында Қазақстан бойынша 1417 әкім сайланды, оның ішінде 17-і аудандық маңызы бар қала әкімі, 1211 ауылдық округ, 137 ауыл және 52 кент әкімі.

Ауылдық әкімдікке үміткер ұсыну құқығына аудан әкім ие. Сондай-ақ, сайлауға жеке үміткерлер, саяси партиялар мен бірлестіктерден үміткер қатыск қарастырылмаған. Осылайша, ауданның ауылдық әкім лауазымдарына үміткерлерді тек аудан әкімі ұсына алады.

2016 жылға дейін аудан әкімі әлеуетті үміткерлер тізімін жергілікті қауымдастықпен кеңесу арқылы бекітетін. 2013 жылы бекітілген ережелерге бірнеше рет өзгерістер енгізіліп, 2016 жылдан бастап, аудан әкімінің жергілікті қауымдастықпен жиыны болып өзгеріп, үміткерлерді талқылауға қатысушылар саны округ үлкендігіне байланысты 10-40 делегаттармен шектелетін болды.

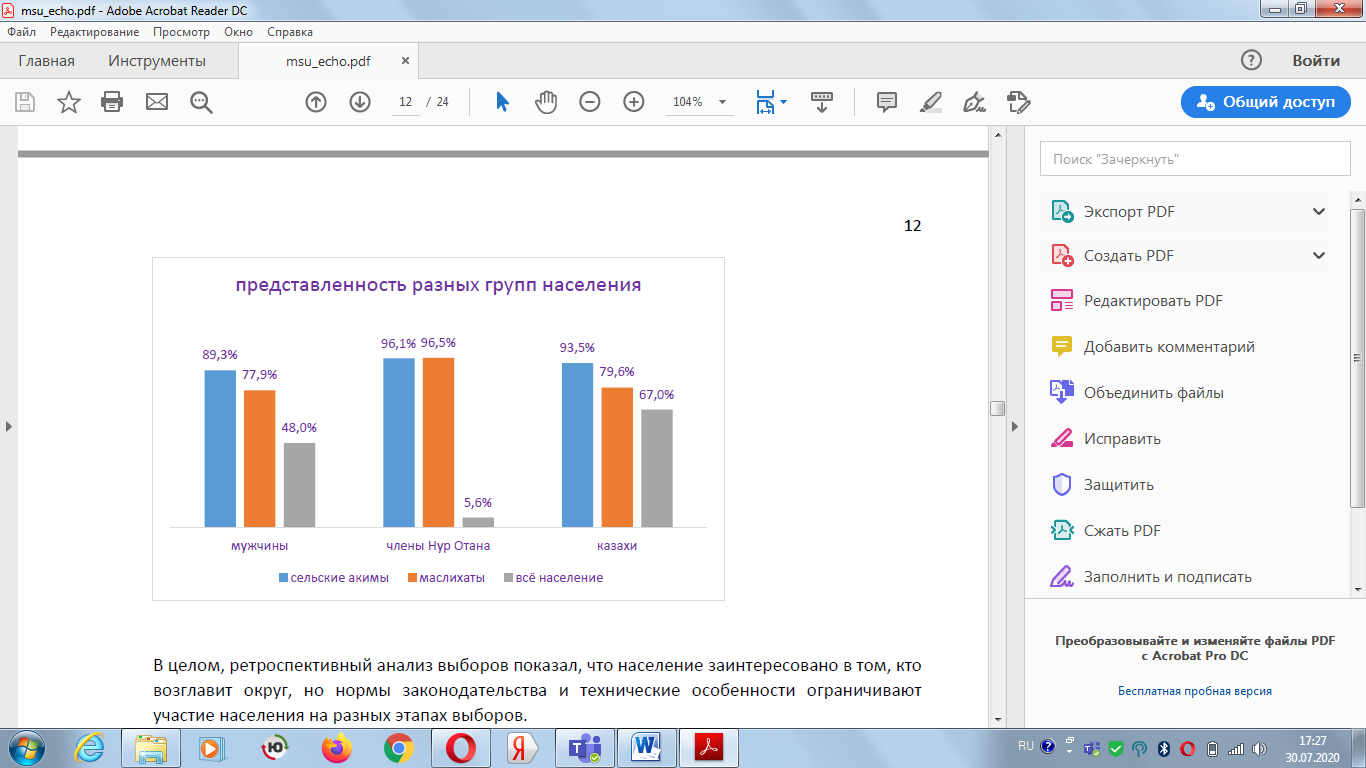
Үміткерлерді тіркеу сайлауға дейінгі он бес күн қалғанда аяқталады. ОСК мәліметтеріне сәйкес, 2017 жылдың сайлау науқаны кезінде 1417 орынға 4059 адам ұсынылып, 3951 үміткер тіркелді. 12-суретте көрсетілгендей, орташа бәсекелестік 1 орынға 2,8 үміткерді құрады. Ең үлкен бәсекеге Қарағанды облысында, ең төменгі бәсекеге Қызылорда облысында түсті.

Алайда, барлық үміткерлерді бір аудан әкімі ұсынған кезде, ол көп үміткердің сайлауға түскеніне мүдделі емес, керісінше сұрыптан өткен әкім аудандық әкімдіктің ыңғайлы қызметкеріне айналғанын қалайды.

Сурет 12 – ҚР Орталық сайлау комиссиясының 2017 жылы өткен әкімдер сайлауындағы бәсекелестік туралы мәліметі

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [123]

Сайлау нәтижелерінің қорытындысы, көп жағдайда, үміткерлердің бірі басым дауысқа ие болғанын көрсетті. Мәселен, Солтүстік Қазақстан облысының Аққайың ауданында 12 ауданның 7-де жеңген үміткерлер 100% дауысты иеленген, тағы да 4 ауылдық округта 90% жинаған. Зеренді ауданында 11 округта үміткерлер 100% дауыспен жеңіске жеткен, Ақмола облысының Астрахань ауданының 10 округында да ұқсас жағдай (13-сурет).



Ер азаматтар Нұр Отан Қазақтар

- ауыл әкімі; - мәслихаттар; - барлық тұрғындар

Сурет 13 – Тұрғындардың түрлі топтарының өкілдері

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [123]

Жалпы, талдау халық округті басқаратын адамға мүдделі екенін көрсетті, алайда заңнамалық және техникалық ерекшеліктер тұрғындардың сайлаудың түрлі кезеңдерінде қатысуын шектейтінін дәлелдеді.

Жоғары және толыққанды бәсекелестікті қамтамасыз ету мүмкін емес, себебі аудандағы барлық үміткерлерді ұсынатын, өзінен төменгі сатыдағы әкімдерге өкілеттілік беретін аудан әкімі.

Үгіт-насихатқа берілетін қысқа мерзім, сайлаушының – ауылдық округ әкіміне үміткерлердің бағдарламасымен толыққанды танысып, оның жергілікті тұрғындардың мүддесіне сәйкес келуін бағалауға мүмкіндік бермейді [124].

Ауылдық округ әкімдерінің сайлауы халық үшін жергілікті тұрғындар қатысатын процеске айналған жоқ. Шынайы бәсекенің болмауы, үміткерді ұсыну аудандық әкімнің құзіретіне бекітілуі – тұрғындардың ауыл әкімін жергілікті өзін-өзі басқару өкілі ретінде танымауға әкелді. Әкім ұсынған, мәслихат депутаттары сайлаған тұлға халық үшін мемлекеттік билік өкіліне, шешімдерді жүзеге асыратын және саясатты жоғарыдан жүргізетін адам болып қала береді [123].

*Жергілікті өзін-өзі басқару бюджеті*

2018 жылғы 1 қаңтардан бастап жергілікті өзін-өзі басқару бюджеті мемлекеттік бюджеттің төртінші деңгейі ретінде тұрғындары 2000-нан асатын 1062 ауылдық округта, ал 2020 жылдан барлық елдімекенде енгізілді.

Ауылдық округ бюджетіне салықтық кірістің 7 түрі берілді:

– жеке кіріс салығы, жеке тұлғалар мүліктік салығы;

– заңды және жеке тұлғалардың жер салығы;

– заңды және жеке тұлғалардың көлік салығы;

– сыртқы жарнама орнату үшін бекітлетін салық;

– жергілікті әкімдер тарапынан тағайындалатын айыппұлдар түріндегі басқа да салықтық емес кірістер;

– заңды және жеке тұлғалардың ерікті жинаулары;

– округтің коммуналды меншігінен түсетін кірістер [125].

Ауылдық округ деңгейіндегі бюджеттік айналым көрінісі:

1. Ауылдық округ әкімінің аппараты бюджет жобасын әзірлейді, оның жергілікті жиынмен келісілуінен кейін ағымдағы қаржылық жылдың 1 қыркүйегінен кешіктірмей, ауданның мемлекеттік жоспарлау бойынша жергілікті өкілетті органның қарауына өткізеді. Мұндай органның ролін ауданның экономика және бюджеттік жоспарлау бөлімі атқарады. Ауданның бюджеттік жоспарлау бөлімі ауданның бюджеттік комиссиясының қарастыруына ауылдық округтардың бюджет жобаларын енгізеді. Ауылдық округтардың бюджет жобаларын қарастыру мен анықтау ағымдағы қаржылық жылдың 15 қазанына дейін аяқталуы тиіс.

2. Ауылдық округ әкімінің аппараты ағымдағы қаржылық жылының 1 қарашасына дейін жергілікті қауымдастық жиынының қарауына аудандық бюджеттік комиссия тарапынан мақұлданған бюджет жобасын ұсынады. Жергілікті қауымдастық жиынында келісілген бюджет аудандық мәслихат шешімімен желтоқсанның соңында бекітіледі.

3. Есепті мерзімнен кейінгі жылдың 20 ақпанынан кешіктірмей, ауылдық округ әкімнің аппараты жергілікті қауымдастықтың жиынына, бюджетті мемлекеттік жоспарлау мен атқару бойынша ауданның жергілікті өкілетті органына бюджеттің орындалуы туралы есеп қосымшаларымен жолдайды және жергілікті қауымдастықтың жиынында бюджеттің орындалуы бойынша жылдық есепті ұсынады.

4. Ауылдық округ әкімінің аппараты жергілікті қауымдастықтың жиынында келісуден кейін жылдық есепті қосымшаларымен 10 наурыздан кешіктірмей облыстың ревизиялық комиссиясына және 20 наурызға дейін аудан мәслихатына жолдайды.

Бірқатар салықтық кіріс округтің өз бюджетіне түскенімен әкімдер оны әлі күнге дейін жеткіліксіз деп есептейді. Коммерциялық емес, мемлекеттік емес және саясаттан тыс ұйым «Қоғамдық бірлестік «ЭХО» ҚР облыстарында жүргізген зерттеуге сәйкес, тек екі ауылдық округта салықтық және салықтық емес кірістерден түскен қаржы бюджет шығынының 75% жабады. Төрт округта трансфертсіз тек 25% шығыны өтеледі екен. Тағы 5 әкім округта кірістің қосымша көзі бар екенін атап көрсеткен, олардың үшеуі ондай қаржы көздерін ерікті қайырымдылық кірістері деп атаса, екеуі қаржы көзін атаудан бас тартты [125].

Мәселен, көлік салығын төлеу барысында көпшілік алушы ретінде қателесіп, бұрынғыша аудан мәліметтерін көрсеткен.

Жеті әкім кірістерді көбейту үшін салық мөлшерін көбейту қажет деп есептейді, алайда оның тек үшеуі ғана халық оған дайын деп есептейді. Әкімдердің ішінде заңды тұлғалар салығының мөлшерін көтеру керек деп есептейтіндері бар. Тұрғындардың 52% округ бюджеті жеткіліксіз деп есептейді, 39% жауап беруге қиналды. Жауап берушілердің тек 8% жергілікті бюджетке көбірек салық төлеуге дайын.

Қаржы жетіспеушілігі жағдайында әкімдердің көпшілігі жергілікті бизнес өкілдерінің көмегіне жүгінеді.

Барлық әкім бюджетті жергілікті қауымдастықпен талқылайды, бірақ кейбір әкімдер бұл процесс тек формалды түрде жүретінін айтты.

Халық пен әкімдер арасында қарым-қатынысты жақсарту үшін тұрғындарға үміткер ұсыну немесе әкімдерді сайлау құқығын беру қажет деп есептейміз. Тек осы жағдайда екі жақта түсіністік пен сенім орнауы мүмкін.

Сондықтан, мемлекеттік басқару саласында маман Ә. Байменов пікіріне сәйкес, әзірге Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқару ұлттық үлгісін қалыптастыру процесі аяқталған жоқ, бұл бағытта ары қарай дамыту жұмыстары жүргізілуі қажет [126].

Қорыта келе, мемлекет үшін аумақтар деңгейлерін белгілеу басты мәселе болып табылады деген баға беруге болады. Бұл іс бір аумақтық бірліктің басқаның құрамына кірмеуіне мүмкіндік береді, сонымен қатар, жергілікті деңгейде басқарудың барлық субъектілерінің құқықтары мен жауапкершіліктерін нақты бөлуге, олардың қызметін үйлестіруге әкеледі.

Заңға тұрғындардың жергілікті басқару ісіне қатысуына кепілдік беретін нормаларын енгізу талап етіледі. Бұл үшін:

1. Жергілікті мемлекеттік басқару мен жергілікті өзін-өзі басқарудың аражігін нақты ашу.

2. Жергілікті қауымдастық шешімдері басымдыққа ие, әкімдер шешімдерін жергілікті қауымдастықпен келісу тетігін әзірлеу және заңнамамен бекіту қажет.

Сонымен қатар, білім, денсаулық сақтау салаларын, жергілікті су және электр қамтамасыз ету жүйелерін орталықсыздандыру шенеуніктер мен қызметтерді жеткізушілердің халық алдында есеп берушілігін күшейту арқылы жүргізілуі тиіс [127].

Қызметтерді беру билік пен қаржының басым бөлігін жергілікті билік органдарына беруді білдіреді. Жергілікті салық пен қаржыны жұмсау функциясы орталық қаржыландыру жүйесімен жақсы үйлеседі, ал орталықсыздандыру билік тармақтары арасында тексерулер мен теңгерімдер жүйесінің құрылуына және қызметтерді жергілікті жерлерге беруге әсер етуі мүмкін. Алайда орталықсыздандыру басымдықтары орталық пен аймақтың қаржылық және т.б. элементтері жақсы үйлеспеген жағдайда жоғалуы мүмкін [128].

**2.3 Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін талдау (Жамбыл облысы)**

Негізінен, мемлекеттік органдар қызметінің сапасы мен тиімділігін бағалау процестерін қалыптастыру және нақты заңнамалық қолдау қоғамның сапалы өмір сүру деңгейін қамтамасыз ете алатын басқару органдарын құру қажеттіліктерімен байланысты. Сонымен қатар, әлемдік тәжірибе әр ел мемлекеттік басқарудың тиімділігін бағалаудың өзіндік моделіне ие екендігін көрсетеді. Дегенмен, зерттеу жұмысында стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында жергілікті мемлекеттік органдар қызметін бағалау *нәтижелік үлгі* (модель) негізінде жүргізілді.

Бұл үлгі барысында мемлекеттік органдардың олар іске асыратын бағадарламалар аясында қойылған мақсаттарға жетуі зерттеледі.

*Мемлекеттік органдар қызметін бағалаудың нәтижелік үлгісі (моделі)* бағалау қорытындыларын зерттеу мен қолдануды көздейтінін ескерген жөн. Осылайша, мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалаудың нәтижелі моделі мемлекеттік органдардың шешім қабылдаудағы дербестігін қамтамасыз етеді және олардың атқарған жұмысының нәтижелерін толық бағалауға мүмкіндік береді, өйткені бағалаудың нәтижелі моделін қолдану жоспарлы және нақты көрсеткіштердің болуын болжайды.

Қазақстан Республикасының жергілікті мемлекеттік органдары үшін қалыптасқан міндеттер мен қызметтерді қайта қарау қажеттілігі туындауда. Атқарушы органдар құрылымының функционалды талдауының болмауы әсерінен функциялардың арифметикалық түрде еселенуі орын алып, барлық функцияларды іске асыру үшін мемлекеттік органның әлеуеті қажетсіз жұмсалуда.

Аталған анықтаманың дәлелі ретінде, *жергілікті мемлекеттік органдар қызметін бағалаудың нәтижелік үлгісі негізінде* Жамбыл облысының жергілікті атқарушы органына функционалды талдау жасалды. Оған сәйкес, ЖАО өзінің негізгі қызметтік міндеттерін атқаруға әлеуеті жеткіліксіз екені анықталды, ал көптеген функциялары ескірген.

Қызмет етуші элементтердің өзара іс-әрекеті, олардың орналасуы, вертикалды және горизанталды бағыныштылықтары, байланыс түрлері мен олардың Жамбыл облысы әкімі аппаратының ұйымдастырушылық құрылымындағы мүмкіндіктері объективті және субъективті шарттар мен факторлар әсерінен құрылды.

Қызметті талдау түрлі бағытта (құрылымдық бөлімшелердің қызметінің ашықтығын анықтау немесе басқа да мақсаттарда) жүргізілуі мүмкін екенін ескеретін болсақ, бұл тармақша Жамбыл облысы әкімі аппаратының алдында тұрған міндеттерді орындауда өкілеттіліктерді бөлуге сараптама жүргізуге арналады.

Талдаудың негізгі мақсаты – Жамбыл облысы әкімі аппаратының құрылымы мен функцияларын қызметіндегі өзекті мәселелер мен кемшіліктерді анықтау мақсатында қарастыру.

Сараптама барысында талдаудың келесі түрлері жүргізілді:

1) горизонталды (функционалды талдау негізінен мемлекеттік басқарудың түрлі горизонталды құрылымдарында қайталаулардың болуын анықтауда қолданылады);

2) вертикалды (ЖАО салалық функцияларын құрайды, ол мемлекеттік басқару құрылымы алдында тұрған басты міндеттерді шешуге бағытталған функцияларды анықтайды);

3) жүйелік функционалды талдау (типтік бөлімшелердің – персонал, қаржы, құқықтық қызметтің жалпы функцияларын қамтиды, оларсыз мемлекеттік басқару құрылымы бола алмайтын функциялар) [129].

Қазақстанда Үкіметтің басқарушылық аппараттың жинақылығын қамтамасыз етуге бағытталған ұйымдастырушылық құрылымның қайта жаңартылуы мен шешім қабылдау орталығын министрліктер мен өңірлерге ауыстыру қадамы 2014 жылдың тамызында ҚР Тұңғыш Президенті Н.Ә. Назарбаев бастамасымен жасалды. Бұл шараның мақсаты – атқарушы билік жұмысының жеделдігі мен тиімділігін жетілдіре отырып, бизнес-процестерді жеңілдетіп, қағазбастылықты азайтуға бағытталған [130].

Нәтижесінде ҚР Үкіметінің келесі құрылымы ұсынылды: 17 министрлік 12-ге дейін қысқартылды, 53 комитеттің 43-і қалды, агенттіктер жойылды, ал олардың құзіреті министрліктердің комитеттеріне берілді [131].

ҚР Үкіметінен орталық атқарушы органдарға 2442 функцияның 1598-ін беру жоспарланды. Бұл бастама Үкіметтің қызметін жеңілдетуді көздеді. Осылайша орталық атқарушы органдардың басқаратын саласында мемлекеттік саясатты қалыптастырып, іске асырудағы құзіреті мен жауапкершілігін күшейту көзделді. Жергілікті атқарушы органдарға орталық атқарушы органдардың 261 функциясын беру жоспарланды [132].

Функционалды талдау көбіне келесі нәтижелерге жету үшін қолданылады:

– мемлекеттік функцияларды оңтайландыру;

– мемлекетке тән емес функцияларды жеке секторға беру;

– мемлекеттік қызметшілер санын қысқарту;

– бюджеттік қаржы жұмсалуынының тиімділігін арттыру.

Мемлекеттік органның өкілеттілік, функцияларының тиімділігіне талдау жүргізу мақсаты мемлекет дамуының деңгейіне байланысты өзгереді [133].

Дамыған елдерде функционалды талдау, ең алдымен, бюджеттік қаржыны дұрыс пайдалану мен мемлекеттік функцияларды іске асыруға тартылған мемлекеттік қызметшілер санын қысқарту арқылы мемлекеттік функцияларды жүзеге асыру тиімділігін арттыруға бағытталады. Дамушы елдерде мемлекеттік органның құрылымын, өкілеттілігін, функцияларын талдау – мемлекеттік функцияларды оңтайландырумен сипатталады [134].

Осылайша, функционалды талдау әзірленуі мен қолданылуы ұлттық шарттар мен мемлекеттік басқару жүйесінің дамуының сәйкес кезеңімен байланысты құрал болып табылады.

Жоғарыда келтірілген дәйектерді ескере отырып, Жамбыл облысы әкімі аппаратының функционалды талдауын жүзеге асыру үшін бірнеше кезеңді қамтитын келесі алгоритм құрастырылды.

І кезең – облыс әкімі Аппараты туралы Ережені (ары қарай – Аппарат) талдауы.

Талдау мақсаты – аппараттың міндеттері және функцияларымен танысудан тұрады, сондай-ақ, функциялардың міндеттерге сай келуі, «артық» және «жаңа» функцияларды анықтауды қамтиды.

Бұл кезеңде келесі сұрақтарға жауаптар алынды:

Әкім аппаратының қызмет барысындағы мақсаттары қандай?

Аппарат мақсатқа қол жеткізу үшін қандай міндеттер атқаруы тиіс (міндеттер тізбесі)?

Қойылған міндеттерді шешу үшін қандай функциялар қажет (әр міндет бойынша функциялар тізімі)?

Ережеде жазылған функциялардың қайсысы міндеттерге қатысы жоқ (функциялар тізімі)?

Ереже ішіне міндеттерді шешу үшін қандай функцияларды қосымша кіргізу қажет (функциялар тізімі) [129, с. 31].

Міндет – орындалуы, шешілуі тиіс тапсырмалардан тұрады, ал функция – тапсырманы орындауға арналған қызметтер шеңбері.

1. Аппарат мақсаты коммуналды мемлекеттік мекеменің Ережесінде көрсетілгендей, Жамбыл облысы әкімдігінің, әкімінің қызметін қамтамасыз ету болып табылады.

Төменде (10-кесте) қысқартуға ұсынылатын қызметтер тізімі беріледі.

Кесте 10 – Жамбыл облысы әкімі апапараты Ережесінде қысқартуға ұсынылатын қызметтер тізімі

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Тармақ № | Қызмет атауы | Негіздемесі |
| 1 | 2 | 3 |
| Қысқартылатын қызметтер | | |
| 5 тармақ | Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінің, Қазақстан Республикасы Президентінің, Үкіметінің, Премьер-Министрінің актілері мен тапсырмаларының, әкімдіктің қаулылары мен хаттамалық тапсырмаларының, облыс әкімінің шешімдері мен өкімдерінің іске асырылуы туралы облыс әкімін жүйелі түрде ақпараттандырып отыру, олардың орындалуына бақылауды қамтамасыз ету; | Қызметтің аппарат қызметі үшін маңызы жоқ және *4-ші тармақпен* мазмұндас (Қазақстан Республикасы Президентінің, Үкіметінің, облыс әкімдігінің, әкімінің акттарының орындалуына бақылау жүргізу). |
| Біріктірілуге тиіс қызметтер | | |
| 3 пен 17 | облыс әкімдігінің отырысына материалдар әзірлеу қызметі мен жергілікті атқарушы органдар көрсеткен мемлекеттік қызметтер туралы статистикалық ақпаратты жинақтау |  |
| 4 пен 22 | *Қазақстан Республикасы Президентінің, Үкіметінің, облыс әкімдігінің, әкімінің акттарының орындалуына бақылау жүргізу* қызметі мен *заң актілерін, Қазақстан Республикасының Президентi, Yкiметi, Премьер-Министрi, әкiмдік және әкiм актілерін «Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауының жобасын дайындау, келісу және Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен* |  |
| 10-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
|  | *тапсырмаларының жобаларын дайындау, келісу, қол қоюға ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауын іске асыру, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының орындалуын бақылауды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасы Президентінің нормативтік құқықтық жарлықтарына мониторинг жүргізу қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республи касы Президентінің 2010 жылғы 27 сәуірдегі* [*№976*](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000976_#z0) *Жарлығына, Қазақстан Республикасының өзге заңдарына сәйкес орындауды ұйымдастыру* |  |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [133; 134, с. 2, 135] | | |

2. Міндеттер:

– облыс әкімдігі жұмыс Регламентінің сақталуын қамтамасыз ету;

– облыс аумағында мемлекеттік органдардың қызметін үйлестіру және жергілікті атқарушы органдармен тұрақты өзара қатынасты қамтамасыз ету.

3. Функциялар (барлығы 24):

– облыс әкімі аппаратының тоқсан сайынғы жұмыс жоспарын әзірлеу;

– облыс әкімдігі мен әкім акттарының жобасының әзірленуіне қатысу;

– облыс әкімдігінің отырысына материалдар әзірлеу;

– Қазақстан Республикасы Президентінің, Үкіметінің, облыс әкімдігінің, әкімінің акттарының орындалуына бақылау жүргізу;

– Қазақстан Республикасының заңнамалық актілерінің, Қазақстан Республикасы Президентінің, Үкіметінің, Премьер-Министрінің актілері мен тапсырмаларының, әкімдіктің қаулылары мен хаттамалық тапсырмаларының, облыс әкімінің шешімдері мен өкімдерінің іске асырылуы туралы облыс әкімін жүйелі түрде ақпараттандырып отыру, олардың орындалуына бақылауды қамтамасыз ету;

– облыс әкімі мен оның орынбасарлары өткізетін әкімдік отырыстарының және басқа да іс-шараларды ақпараттық-талдамалық, құқықтық, ұйымдастырушылық және материалды-техникалық қамтамасыз ету;

– облыс әкімдігі, облыс әкімі мен оның орынбасарларына облыстың әлеуметтік-экономикалық ахуалының дамуын сипаттайтын материалдар әзірлеу;

– облыс әкімінің бұқаралық ақпарат құралдарымен байланысын қамтамасыз ету;

– әкімдік пен әкім тарапынан қабылданған нормативті құқықтық актілерді тіркеу, жүйелендіру және бақылау даналарын жүргізу;

– облыс әкімі тағайындайтын лауазымдар тізбесіне кіретін кадрлардың сапалық құрамына және қозғалысына талдау жүргізу;

– кадрлардың оқытылуын ұйымдастыру;

– мемлекеттік тіл мен ұлтаралық қарым-қатынас тілінің қолданылу аясын кеңейтуге жағдай жасау;

– қызметтік құжаттарды қарау;

– азаматтарды қабылдауды ұйымдастыру;

– іс қағаздарды жүргізу, әкімдікке келіп түсетін хаттарды ҚР Үкіметінің нормативті-құқықтық актілер талаптарына сәйкес талдау;

– атқарушы органдармен бірлесе отырып, әкімдік отырысында қаралатын мәселелерді әзірлеу;

– жергілікті атқарушы органдар көрсеткен мемлекеттік қызметтер туралы статистикалық ақпаратты жинақтау;

– мемлекеттік қызметтерді электронды форматқа өткізу жұмыстарын жүргізу;

– бекітілген әдістемеге сәйкес, жергілікті атқарушы органдарда тиімділікті бағалау бойынша жұмыстар жүргізу;

– облыс әкімі аппаратының, облыс әкімдігі басқармаларының және аудандар мен Тараз қаласы әкімі аппаратының мемлекеттік қызметшілерінің қызметінің тиімділігін бағалау бойынша жұмыстарды үйлестіру;

– жергілікті атқарушы органдар қызметінің тиімділігін жылсайынғы бағалау жүйесін ұйымдастыру мен іске асыру;

– заң актілерін, Қазақстан Республикасының Президентi, Yкiметi, Премьер-Министрi, әкiмдік және әкiм актілерін «Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына Жолдауының жобасын дайындау, келісу және Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының жобаларын дайындау, келісу, қол қоюға ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауын іске асыру, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының орындалуын бақылауды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасы Президентінің нормативтік құқықтық жарлықтарына мониторинг жүргізу қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2010 жылғы 27 сәуірдегі [№976](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000976_#z0) Жарлығына [135], Қазақстан Республикасының өзге заңдарына сәйкес орындауды ұйымдастыру;

– Қазақстан Республикасы заңнамасына сәйкес, ішкі мемлекеттік аудитті жүзеге асыру [136].

4. І кезеңнің қорытындысы бойынша, Аппарат алдында тұрған міндеттер оның қызметін толыққанды ашпайтындығын көрсетті, аталған тарауды кеңейту қажет. Мәселен, Ақмола облысы әкімі Аппаратының Ережесін алсақ, ондағы функциялар келесі бағыттар бойынша бөлінеді:

Ақмола облысы әкімінің қызметін қамтамасыз етуді ұйымдастыру.

Ақмола облысы әкімінің қызметін құқықтық қамтамасыз ету.

Ақмола облысы әкімі қызметін ақпараттық қамтамасыз ету.

Ақмола облысы әкімі қызметін талдамалық қамтамасыз ету.

Ақмола облысы әкімі қызметін материалды-техникалық қамтамасыз ету.

Ережедегі *Аппарат функциялары* аппарат міндеттеріне толық мөлшерде жауап бермейді (11-кесте).

Кесте 11 – Аппарат Ережесіне қосуды талап ететін функциялар

|  |  |
| --- | --- |
| Қызмет түрі | Сипаты |
| *Қамтамасыз етушілік функциялар* | Облыс әкімінің Қазақстан Республикасы Әкімшілігімен, Қазақстан Республикасы Премьер-Министрінің Кеңсесімен, орталық атқарушы органдармен, облыстық мәслихатпен, облыстың мемлекеттік органдарымен және басқа ұйымдармен өзара қимылын қамтамасыз ету |
| *Ұйымдастырушылық қызметтер* | Облыс әкімінің тұрғындар алдында есеп беру кездесулерін өткізуді ұйымдастыру |
| Жергілікті мемлекеттік басқару мен өзін-өзі басқаруды жетілдіру бойынша жұмыстарды ұйымдастыру |
| Облыстың әкімшілік-территориялық құрылымын жетілдіру бойынша жұмыстарды ұйымдастыру |
| Қазақстан халқы Ассамблеясының хатшылығы жұмысын ұйымдастыру |
| *Ақпараттық-талдамалық қызметтер* | Облыстың әлеуметтік-экономикалық дамуын талдау |
| Облыстың кадрлық саясатын ұйымдастыру, соның ішінде облыс әкімінің қарауына сәйкес лауазымды тұлғаларды тәртіптік жауапкершілікке тарту туралы ұсыныс енгізу |
| *Атқарушылық қызметтер* | Ведомствоаралық мәселелер бойынша құқық қорғау органдарымен өзара қарым-қатынасын ұйымдастыру және үйлестіру, соның ішінде облыс аумағында қауіпсіздік пен қоғамдық тәртіпті қорғауды қамтамасыз ету, терроризмді алдын-алу саласында және облыс аумағында терроризм зардаптарын жою жұмыстарын жүргізу |
| Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес саласында жұмыстарды ұйымдастыру |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [129, с. 25, 134, с. 3] | |

*ІІ кезеңде Аппарат функцияларын типтендіру жүргізілді.*

Типтендіру мақсаты – реттелген функцияларды (есептелгеннен кейін) түрлері бойынша жіктеу (14-сурет).

- облыс әкімі тағайындайтын лауазымдар тізбесіне кіретін кадрлардың сапалы құрамы мен олардың мансаптық көтерілуі;

- кадрларды оқытуды ұйымдастыру;

- қызметтік құжаттарды қарау;

- азаматтарды қабылдауды ұйымдастыру;

- азаматтар мен заңды тұлғалар арыздарын қарау;

- Қазақстан Республикасы Үкіметінің нормативті-құқықтық актілері талаптарына сәйкес, іс қағаз жүргізу, әкімдікке түсетін хаттарды талдау;

- жергілікті атқарушы органдар қызмет тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесін жүзеге асыру мен ұйымдастыру;

- облыс әкімінің бұқаралық ақпарат құралдарымен байланысын қамтамасыз ету

- облыс әкімінің бұқаралық ақпарат құралдарымен байланысын қамтамасыз ету;

- атқарушы органдармен бірлесе отырып, әкімдік отырысының қарауына мәселелерді әзірлеу;

- облыс әкімі аппараты, облыс әкімдігі басқармалары мен Тараз қаласы мен аудандар әкімі аппараттары мемлекеттік қызметшілерінің қызмет тиімділігін бағалау бойынша жұмыстарды үйлестіру.

Сурет 14 – Облыс әкімі аппараты функцияларын типтендіру үлгісі

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [133; 134, с. 3]

Аппарат функцияларын типтендіру арқылы мемлекеттік органның қызметтер, өкілеттіліктермен шамадан тыс жүктелмегенін байқауға болады, сондай-ақ, халықтың әл-ауқатын арттыруға, өңірдің өмір сүру сапасын жақсартуға арналған тиімді институционалды құрал еместігін дәлелдейді.

Облыс әкімі аппараты құрылымы, сонымен қатар, функциялары облыс әкімдігінің басқармаларымен ұқсас, қайталанатын лауазымдар мен санаттар 12, 13-кестелерде көрсетілген.

Кесте 12 – Облыс әкімі Аппаратының облыс әкімдігі басқармаларымен ұқсас, қайталанатын функциялары бар лауазымдар мен санаттар, құрылымдық бөлімшелер тізбесі

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Облыс әкімі аппараты | Облыс әкімдігі басқарма атауы | Негізгі қызметі |
| 1 | 2 | 3 |
| *Облыс әкімі аппараты* | | |
| *D-2 Аппарат басшысының орынбасары (2 бірлік)* | | |
| Аппарат басшысының орынбасары (Ұйымдасты ру-инспекторлық жұмыс тар бөлімінің басшысы) | Ішкі саясат басқармасы | Облыс әкімінің қатысуымен өтетін іс-шаралардың дайындығын қадағалау, облыс аудандарына жұмыс сапарларының бағдарламаларын әзірлеу. |
| Аппарат басшысының орынбасары | Облыс әкімі ап паратының құра мында қалуы тиіс лауазым | Облыс әкімі аппаратының құрылымдық бөлімшелерінің қызметін үйлестіреді, облыс әкімінің тапсырмаларының мерзімінде орындалуына бақылау жүргізеді |
| *D-3 Құрылымдық бөлімшелер басшылары (13 бірлік)* | | |
| [Терроризмге қарсы қызметті үйлестіру бөлімі](https://www.gov.kz/memleket/entities/zhambyl/about/structure/departments/leadership/18494/1) | Төтенше жағдайлар басқармасы | Бөлімнің негізгі міндеті, орталық мемлекеттік органдардың аумақтық бөлімшелері мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мүмкіндіктері арқылы терроризмнің алдын алу, терроризм зардаптарын барынша азайту және жою жөніндегі қызметті үйлестіру. |
| Бухгалтерия бөлімі | Облыс әкімі аппа раты құрамында қалуы тиіс құрылым | Облыс әкімі аппараты мен оның қызметшілерінің қызметін қаржылық-материалдық қамтамасыз ету |
| [Ақпараттық қауіпсіздік және ақпараттық технологияларды дамыту бөлімі](https://www.gov.kz/memleket/entities/zhambyl/about/structure/departments/leadership/3060/1) | Цифрлық технологиялар басқармасы | Басшылықты және облыс әкімі аппаратын облыстың қоғамдық-саяси өмірі, әлеуметтік және экономикалық мәселелері бойынша шұғыл және талдау ақпаратымен қамтамасыз ету |
| Баспасөз қызметі | Облыс әкімі аппараты құрамында қалуы тиіс құрылым | Облыс әкімі аппаратының ресми өкілі қыз метін атқарады. Облыс әкімінің жергілікті және республикалық бұқаралық ақпарат құ ралдарымен өзара қарым-қатынасын рет теп, оны дамытады. Облыс әкімінің бұқа ралық ақпарат құралдарындағы ресми құт тықтаулары, сөз сөйлеулері мен баянда малар мәтіндерінің әзірленіп, жария лануына жауап береді. |
| 12-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| Әлеуметтік-саяси мониторинг бөлімі | Ішкі саясат, білім, денсау лық, жұмыспен қамтуды үйлес тіру және әлеу меттік бағдар ламалар басқармалары | Облыстың әлеуметтік дамуы, денсаулық сақтау, білім, жұмыспен қамту, идеология, ақпараттық саясат мәселелерін зерделеп, аталған бағыттардағы мемлекеттік бағдарлмалардың облыс аумағында іске асуын қадағалайды. |
| Агроөнеркәсіптік кешен дамуы бөлімі | Ауыл шаруашылық басқармасы | Облыс аумағында агроөнеркәсіптік сала ның дамуы мен өзекті мәселелерін талдап, оны шешу және дамыту жолдарын белгілейді. |
| Индустриялық даму және инвестиция бөлімі | Кәсіпкерлік және индуст риалды-инно вациялық да мыту, туризм басқармалары | Облыстың индустриалды-инновациялық дамуының негізгі бағыттарын белгілеу қызметтерін атқарады. Сондай-ақ, өңірдің инвестициялық саясатының басым бағыттарын белгілейді. |
| [Құжаттамалық қамтамасыз ету және бақылау бөлімі](https://www.gov.kz/memleket/entities/zhambyl/about/structure/departments/leadership/3056/1) | Облыс әкімі аппаратында қалуы тиіс құрылым | Облыс әкімі аппаратында, облыс әкімдігінің құрылымдарында, аудандар мен қала әкімдері аппараттарында, ауылдық, кенттік округтерде құжаттардың Қазақстан Республикасының «Әкімшілік рәсімдер туралы», «Нормативтік-құқықтық актілер туралы», «Жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарау тәртібі туралы» Заңдарының талаптарына, облыс әкімі аппаратының Іс жүргізу жөніндегі Нұсқаулығына сәйкес біртұтас тәртіппен жүргізілуін қамтамасыз етеді |
| Өтініштерді қарауды бақылау бөлімі | Облыс әкімі аппаратында қалуы тиіс құрылым | Облыс әкімі аппаратының өтініштерді қарауды бақылау бөлімі Жамбыл облысының аумағында тұратын жеке және заңды тұлғалардың өтініштерін қарауды бақылау және талдау жүргізеді |
| Персоналды басқару бөлімі | Облыс әкімі аппаратында қалуы тиіс құрылым | Бөлім заңнамалық актілерге, Қазақстан Республикасы Президентінің актілеріне, Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілеріне сәйкес өзінің негізгі міндеттері мен функцияларын іске асыру үшін қажетті өкілеттіктерге ие |
| Кәмелетке толмағандар мен балалар құқығын қорғау істері бойынша комиссия | Білім басқармасы, облыстық ішкі істер департаменті | Облыс әкімінің жанындағы кәмелетке толмағандар мен балалар құқығын қорғау істері бойынша кеңестің жұмысын үйлестіреді. Кеңес отырыстарын жоспарлап, ұйымдастырады |
| 12-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| Әйелдер мен отбасы-демографиялық саясат істері бойынша Комиссия | Ішкі саясат, білім, денсаулық басқармалары, облыстық ішкі істер департаменті | Облыс әкімінің жанындағы әйелдер мен отбасы-демографиялық саясат істері бойынша кеңестің жұмысын үйлестіреді. Кеңес отырыстарын жоспарлап, ұйымдастырады |
| Қаржы-экономикалық бөлімі | Қаржы, экономика және бюджеттік жоспарлау басқармалары | Облыстың қаржы-экономикалық саясатын зерделеп, аталған сала бойынша Қазақстан Республикасы Президентінің актілеріне, Қазақстан Республикасының өзге де нормативтік құқықтық актілеріне сәйкес өзінің негізгі міндеттері мен функцияларын іске асыру үшін қажетті өкілеттіктерге ие. |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [136] | | |

Кесте 13 – Облыс әкімі Аппаратының қысқартуға ұсынылатын лауазымдары мен санаттары

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Санат | Лауазым | Саны | Қысқарту | *Айырмасы* |
| *Облыс әкімі аппараты* | | | | |
| D-2 | Аппарат басшысының орынбасары | 2 | 1 | 1 |
| D-3 | Құрылымдық бөлімшелер басшылары | 13 | 8 | 5 |
| Көмекші, кеңесші | 4 | 2 | 2 |
| Облыс әкімінің бас инспекторы | 20 | 15 | 5 |
| D-4 | Бас маман | 26 | 12 | 14 |
| - | Хатшы және басқа да қызметкерлер | 8 | 3 | 5 |
| Барлығы: | | 73 | 41 | 32 |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [137] | | | | |

Талдау көрсеткендей, бөлімдердің көпшілігі, іс жүзінде, қойылған міндеттер мен стратегиялық мақсаттарды жүзеге асыруға мүмкіндігі бар облыс әкімдігінің сәйкес басқармаларының функциясын қайталайды және әкімдік басқармалары тарапынан тапсырмалардың уақытылы орындалуын қадағалаушы орган қызметін атқарады.

Мәселен, әлеуметтік-саяси мониторинг бөлімі идеология саласы бойынша облыс әкімінің орынбасары қызметіне қарасты ішкі саясат, білім, денсаулық, тілдерді дамыту мен дін істері басқармаларымен жұмыс жүргізеді [130, с. 110]. Бөлімнің штаты 4 қызметшіден (Д-3 санаты) тұрады және ақпарат жинастыру бойынша қызмет атқарады, бұл жұмысты бір маман, немесе облыс әкімі орынбасарының хатшысы жүргізе алады. Осылайша, облыс әкімінің орынбасары аталған басқармалармен жұмысты арадағы 4 қызметшісіз тікелей де жүргізе алады.

Облыс әкімі аппаратының штаты *70-тен аса қызметкерден тұрады.* Орташа есеппен, бұл облыстық маңызы бар 3 басқарманың штаты.

Кесте 14 – 2019 жылы облыстық бюджет шығыстарының облыстық бюджеттік бағдарламалар әкімшілері бойынша атқарылуы туралы мәлімет

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ББӘ | Атаулары | 2019 жылға жоспар мың теңге | 2019 жылға атқарылуы  мың теңге | Атқарылуы, % |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| *Жиыны* | | *327 056 108,0* | *326 932 767,7* | *100,0* |
| 110 | Облыс мәслихатының аппараты | 70 830,0 | 70 829,4 | 100,0 |
| 120 | Облыс әкімінің аппараты | 1 633 188,0 | 1 633 181,1 | 100,0 |
| 251 | Облыстың жер қатынастары басқармасы | 193 975,0 | 193 974,8 | 100,0 |
| 252 | Облыстық бюджеттен қаржыланды рылатын атқарушы ішкі істер органы | 9 634 863,0 | 9 634 756,2 | 100,0 |
| 253 | Облыстың денсаулық сақтау басқармасы | 9 078 174,0 | 9 077 519,1 | 100,0 |
| 254 | Облыстың табиғи ресурстар және таби ғат пайдалануды реттеу басқармасы | 2 009 768,0 | 2 009 667,2 | 100,0 |
| 255 | Облыстың ауыл шаруашылығы басқармасы | 36 594 108,0 | 36 583 767,9 | 100,0 |
| 256 | Облыстың жұмыспен қамтуды үйлестіру және әлеуметтік бағдарламалар басқармасы | 28 925 200,0 | 28 924 971,0 | 100,0 |
| 257 | Облыстың қаржы басқармасы | 125 035 800,0 | 125 035 722,5 | 100,0 |
| 258 | Облыстың экономика және бюджеттік жоспарлау басқармасы | 1 074 906,0 | 1 074 801,6 | 100,0 |
| 261 | Облыстың білім басқармасы | 29 404 941,0 | 29 300 635,1 | 99,6 |
| 263 | Облыстың ішкі саясат басқармасы | 1 146 528,0 | 1 145 591,0 | 99,9 |
| 264 | Облыстың тілдерді дамыту басқармасы | 151 185,0 | 151 185,0 | 100,0 |
| 266 | Облыстың кәсіпкерлік және индустриалдық-инновациялық даму басқармасы | 3 538 647,0 | 3 537 964,0 | 100,0 |
| 268 | Жолаушылар көлігі және автомобиль жолдары басқармасы | 12 903 957,0 | 12 903 954,0 | 100,0 |
| 269 | Облыстың дін істері басқармасы | 125 686,0 | 125 646,3 | 100,0 |
| 270 | Облыстың еңбек инспекциясы бойынша басқармасы | 72 849,0 | 72 848,0 | 100,0 |
| 271 | Құрылыс басқармасы | 29 446 713,0 | 29 441 576,3 | 100,0 |
| 272 | Облыстың сәулет және қала құрылысы басқармасы | 260 585,0 | 260 574,0 | 100,0 |
| 273 | Облыстың мәдениет, мұрағаттар және құжаттама басқармасы | 2 378 351,0 | 2 378 342,3 | 100,0 |
| 279 | Облыстың Энергетика және тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық басқармасы | 25 262 486,0 | 25 261 944,3 | 100,0 |
| 282 | Облыстың тексеру комиссиясы | 223 279,0 | 223 278,1 | 100,0 |
| 283 | Облыстың жастар саясаты мәселелерi бойынша басқармасы | 165 991,0 | 165 989,8 | 100,0 |
| 14-кестенің жалғасы | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 284 | Облыстың туризм басќармасы | 148 361,0 | 148 357,9 | 100,0 |
| 285 | Облыстың дене шынықтыру және спорт басқармасы | 6 389 973,0 | 6 389 956,8 | 100,0 |
| 287 | Облыстық бюджеттен қаржыландырылатын табиғи және техногендік сипаттағы төтенше жағдайдар, азаматтық қорғаныс саласындағы уәкілетті органдардың аумақтық органы | 290895 | 290893,6448 | 100,0 |
| 719 | Облыстың ветеринария басқармасы | 807332 | 807305,842 | 100,0 |
| 724 | Облыстың мемлекеттік сәулет-құрылыс бақылауы басқармасы | 44730 | 44728,0173 | 100,0 |
| 725 | Облыстың жердiң пайдаланылуы мен қорғалуын бақылау басқармасы | 42807 | 42806,4445 | 100,0 |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [138] | | | | |

14-кестеде байқауға болатындай, 2019 жылы облыс әкімі аппаратының жұмысын қамтамасыз етуге (1 633 188,0 мың тг.) жұмсалған. Бөлінген қаржының басым бөлігі (1 155 315,0 мың тг. - бюджеттік бағдарламалар бойынша облыстық бюджет шығыстарының атқарылуы туралы мәліметте) «облыс әкімінің қызметін қамтамасыз ету жөніндегі қызметтерге» бөлінген. Қалғаны (477 873,0 мың тг.):

– ведомстволық бағыныстағы мемлекеттік мекемелер мен ұйымдардың күрделі шығыстары;

– аудандық маңызы бар қалалардың, ауылдардың, кенттердің, ауылдық округтердің әкімдерін сайлауды қамтамасыз ету және өткізу;

– жалпыға бірдей әскери міндетті атқару шеңберіндегі іс-шаралар;

– аумақтық қорғанысты даярлау және облыс ауқымдағы аумақтық қорғаныс;

– облыс Қазақстан халқы Ассамблеясының қызметін қамтамасыз ету;

– сайлау процесіне қатысушыларды оқыту.

Жалпы, облыс әкімі аппаратына бөлінген қаржы, шамамен, экономика және бюджеттік жоспарлау мен ішкі саясат басқармаларының жылдық бюджетінен артық. Бұл қаржыға облыс әкімдігінің тілдерді дамыту, дін істері, туризм, еңбек инспекциясы және жастар саясаты мәселелері бойынша басқармаларды, облыстық мәслихат аппаратын қоса алғанда, қаржыландыруға болады.

Жоғарыда көрсетілгендерді ескерер болсақ, облыс әкімі аппаратын оңтайландыру туралы сұрақ туады. Мүмкін, аппаратының құжат айналымына жауапты (заңды және жеке тұлғалардан түсетін арыз-шағымдар, кіріс-шығыс хаттар) кеңсе, персоналды басқару (кадрлық саясатқа жауапты) қызметтерін ғана қалдырып, орнына сәйкес облыстық басқармалар қызметін күшейту қажет [130, с. 111].

Төменде (15-кесте) облыс әкімі аппаратын оңтайландырудың немесе қызметкерлер штатын қысқартудың күшті және әлсіз тұстарын, мүмкіндіктері мен болжамды қауіптерін (SWOT) талдап көрейік:

Кесте 15 – Жамбыл облысы әкімі аппаратының штатын қысқартудың SWOT-талдауы

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Күшті жақтары *(S)* | | Әлсіз жақтары *(W)* | |
| *S1* | Облыстық бюджеттен үнемделген қаржыны басқа әлеуметтік маңызы бар жобаларға жұмсау | *W1* | Міндеті мен мақсаты, функциясы айқын емес лауазымдарды емес, қажетті функцияны атқарып отырған лауазымды қысқарту нәтижесінде қалған қызметшілердің мойнына қосымша жұмыс жүктелуі мүмкін |
| *S2* | Облыс әкімдігі басқармаларының тиісті облыс әкімі орынбасарымен саланың даму барысы туралы жедел әрі тікелей байланысы (бюрократия лық көріністерді жою мақсатында) |
| *S3* | Функциялардың жауапты облыс әкімдігінің басқармалары арасында тиімді бөлінуі |
| *S4* | Жергілікті атқарушы органның ықшамдылығын қамтамасыз ете отырып, жұмыс тиімділігін арттыру |
| *S5* | Функциялардың қайталануын, еселенуін болдырмау, жауапты орындаушылар санын қысқарту |
| *S6* | Мемлекеттік органдар орналасқан ғимараттар қысқарып, ықшамды ықшамды жергілікті атқарушы органның бір ғимаратта болуы арқылы жұмыс тиімділігінің артуы |
| *S7* | Бақылаудағы құжаттардың тез орындалуы |
| Мүмкіндіктері *(O)* | | Қауіптері *(T)* | |
| *O1* | Неғұрлым аз ресурстармен неғұрлым көп қызмет пен міндет атқаратын жергілікті орган қалыптастыру мүмкіндігі | *T1* | Қысқарған мемлекеттік қызметшілердің жұмыссыз қалып, әлеуметтік шиеленіс тудыру қаупі |
| *O2* | Мемлекеттің басқа секторларына ықшамды әрі білікті штатпен жұмыс істеу үлгісін көрсету | *T2* | Білікті мамандардың қысқарғандар қатарында болу қаупі |
| *O3* | Қысқарған лауазымдар орнына ақпа раттық, инновациялық технологиялар енгізу арқылы тұрғындар мәселелерін жедел әрі сапалы шешу мүмкіндігі | *T3* |  |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [137] | | | |

SWOT-талдау нәтижелерінен облыс әкімі аппаратын оңтайландырудың жағымды тұстары теріс әсерінен, қауіптен көбірек екенін көруге болады.

*ІІІ кезең* облыс әкімі аппаратының функционалды талдауына арналады. *Кезеңнің мақсаты:*

– мемлекеттік өкілетті орган – аппарат іске асыра алатын және атқарып жүрген функцияларды анықтау;

– функцияларды жеке секторға (жекешелендіру), азаматтық қоғамға, бағынышты мекемеге өткізу (табыстау) мүмкіндіктерін анықтау.

*Талдау нәтижелері нені көрсетті?:*

Облыс әкімі аппаратының *функциялар тізбесіне* кіруге тиіс функциялар:

1) облыс әкімі тарапынан тағайындалатын лауазымдар тізбесіне кіретін кадрлардың қозғалысы мен сапалы құрамына талдау жасау;

2) кадрлар оқытылуын ұйымдастыру;

3) қызметтік құжаттарды қарастыру;

4) азаматтарды қабылдауды ұйымдастыру;

5) жеке және заңды тұлғалардың арыздарын қарау;

6) іс жүргізу, әкімдікке түсетін хаттарды Қазақстан Республикасы Үкіметінің нормативті-құқықтық актілеріне сәйкес өңдеу;

7) жергілікті атқарушы органдардың қызмет тиімділігін бағалаудың жыл сайынғы жүйесін ұйымдастыру мен жүзеге асыру;

8) облыс әкімі аппаратының, облыс әкімдігі басқармаларының және аудандар мен Тараз қаласы әкімдері аппараттарының мемлекеттік қызметшілерінің қызметінің тиімділігін бағалау бойынша жұмыстарды үйлестіру;

Функцияларды орталықсыздандыру бойынша: кадрлық саясатты жүргізу, арыз-шағыммен жұмыс, іс жүргізу мен кеңседен басқа функцияларды облыс әкімдігінің сәйкес басқармаларында қалдыруға болады [130, с. 112].

Функцияларды жекешелендіру мен табыстау мәселесі бойынша, қай функцияларды жекешелендіріп, яғни мемлекеттік органдар басқаруынан жеке секторға, ал қайсысын азаматтық секторға беру қажет екендігін анықтау қажет.

*Біріншіден,* салалық саясат функцияларынан басқа барлық функциялар мемлекеттік емес құрылымдарға берілуі мүмкін. Осыған байланысты, ережеге сәйкес, ол келесі функциялар болуы мүмкін:

– облыс әкімінің бұқаралық ақпарат құралдарымен байланысын қамтамасыз ету;

– жергілікті атқарушы органдар көрсеткен мемлекеттік қызметтер туралы статистикалық ақпарат жинақтау;

– мемлекеттік қызметті электронды форматқа көшіру бойынша жұмыстар жүргізу.

*Мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалауға қатысты функциясын краудсорсингке беру қажет.* Себебімемлекеттік органдар қызметінің ашықтығы өңір тұрғындарына жергілікті атқарушы органдар қызметін әділ және ашық бағалауға мүмкіндік береді. Сонымен қатар, бұл өңірдің билік құрылымдары қызметіне азаматтардың қатысуын арттыруға мүмкіндік береді.

Мемлекеттік және жергілікті басқару жүйесін қалыптастыру мен дамыту мемлекеттің ұлттық, тарихи және экономикалық ерекшеліктерімен де анықталады.

Қазақстанда бұл тәжірибелерге мүмкіндік бар, өйткені әр өңірдің географиялық сипаты, дамуы мен әлеуметтік-экономикалық ахуалы түрлі болғанымен, жергілікті мемлекеттік басқарудың ұйымдастырушылық құрылым стандарты бірдей. Мәселен, географиялық орналасуының тиімділігіне, сауда-экономикалық және өнеркәсіптік мүмкіндіктеріне қарамастан, Жамбыл облысы – тұрғындар саны (1 122 101 адам) аса көп емес, дотациялық өңір болып келеді [130, с. 113]. Сондықтан жергілікті мемлекеттік органдар тиімділігін арттыру үшін бірін оңтайландырып, келесісін қайта күшейту арқылы қайтақұру қисынды.

*Жамбыл облысы әкімі аппаратының функцияларының жүйелік талдауы*

«Жүйелік» талдау «жалпы» функцияларды немесе қолдау функцияларына қатысты болып табылады.

Жалпы функцияларға персоналды басқаруға, бюджет қаржысын бөлуге, заңнамалық актілерді әзірлеу мен қаржылық бақылауға қатысты аппарат қызметін қолдауға арналған функцияларды жатқызуға болады [130, с. 113]. Сондықтан жалпы функциялар талдауы келесі бөлімдерге негізделеді:

– шаруашылық-қаржылық;

– персоналды басқару бөлімі;

– ішкі аудит қызметі.

Функциялар талдауы келесі шаралар бойынша жүргізілді:

*1) сауалнама арқылы ақпарат жинастыру;*

*2) функцияларды атқаруға жауапты аппарат пен әкімдіктің қызметшілерімен сұхбаттасу.*

Мемлекеттік органдар қызметінің басты мақсаттарының бірі, қызметінің нәтижесі өлшенетін критерий – жергілікті тұрғындардың өмір сүру сапасы, әл-ауқаты болып табылады. Сәтті іске асырылған мемлекеттік бағдарламалар, жобалар, басқарудың барлық сатысындағы тиімді менеджмент облыс азаматтарының жағдайын жақсартуы қажет. Аталған мақсаттардың өңірде қаншалықты деңгейде қолға алынғанын зерттеу мақсатында 2020 жылдың маусым айында Жамбыл облысы аудандарының тұрғындары арасында әлеуметтік сауалнама (Қосымша А) жүргізілді. Сондай-ақ, облыс әкімі аппаратының құрылымдық бөлімшелерінің басшылары арасында эксперттік сауалнама (Қосымша Ә) өткізілді. Сауалнамалардың нәтижелері:

*І. Облыс тұрғындарының арасындағы әлеуметтік сауалнаманың талдауы*

*Зерттеу әдісі* Әлеуметтік зерттеу жергілікті атқарушы органдар қызметі жайлы қоғамдық пікірді анықтау мақсатында сауалнама әдісі арқылы жүргізіледі.

*Респонденттердің іріктемелі жиынтығы* Сауалнама тең дәрежеде Жамбыл облысының кәмелетке толған барлық топтағы азаматтарды қамту мақсатында 18-ден жоғары барлық санаттағы (ЖОО білім алушылар, жұмысшылар, жұмыссыздар мен зейнеткерлер) тұрғындарын (120 респондент) қамтыды.

*Зерттеулер. Бастапқы деректерді жинау*Әлеуметтік зерттеу барысында қағаз түріндегі сауалнама әдісімен мәліметтер жинақталды.

*Әлеуметтік деректерді өңдеу*Сауалнама кезінде алынған мәліметтер «Excel» бағдарламасына енгізіліп, талданды.

*Қорытынды есеп*Сауалнама нәтижелері жалпыланған тәсілде, анонимді түрде Жамбыл облысы әкімі аппаратына ұсынылды.

Сауалнама нәтижелері Жамбыл облысы тұрғындарының өмір сүру деңгейі мен сапасына қатысты бірнеше өзекті мәселелер тобын белгілеуге мүмкіндік берді.

Бірінші көкейкесті мәселелер тобы мемлекеттің әлеуметтік саясат пен тұрғындар әл-ауқатын арттыру мысалдары аясында болды. Мәселен, бюджеттік сала қызметкелерінің қаржылық қамтамасыз етілуін арттыру, әлеуметтік бағдарламаларды кеңейтуге қатысты шаралар тұрғындардың әл-ауқатын арттыруда дәрменсіздігін көрсетті. Сонымен қатар, бірреттік іс-шаралар тұрғындардың негізгі бөлігінің әл-ауқатының өсуінде белгілі бір қиыншылықтар мен кедергілер тудыруы мүмкін.

Осы бағытта, *Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігіне жергілікті атқарушы органдармен бірлесе отырып, тұрғындардың шынайы табыстарын анықтау мақсатында жоспарлы жұмыс атқару қажет болар. Әр өңір бойынша ең төменгі жалақының көлемін қайта қарау өзекті.*

Келесі өзекті мәселе, тұрғын үй мәселесіне қатысты. Сауалнама нәтижелеріне сәйкес, облыс тұрғындарының көпшілігі (62,5%) тұрғын үй жағдайларын жақсартуды қажет етеді. Әрине, бұл бағытта облыста іске асырылып жатқан жұмыстар бар: мәселен, 2020 жылы «Нұрлы жер» бағдарламасы бойынша 23 млрд. тг. бөлінді. Жалдамалы тұрғын үйге – 5,5 млрд. тг., алайда олардың көпшілігі облыс орталығы – Тараз қаласында іске асырылып келеді.

Сонымен қатар, әлеуметтік зерттеу медицина саласы мамандарының тапшылығы мәселесін шешу қажеттігін көрсетті.

*Екінші қиындық* туғызған мәселесі – экология саласы. Қоршаған ортаны қорғауға бағытталған ұлттық институттар ресурстарды басқаруға жақсы бейім еместігін көрсетті. Сондай-ақ, меншік мәселесі мен ресурстарға қолжетімділік мәселелеріне экожүйе менеджменті тұрақты ықпал ете алады.

*Үшінші топтағы* мәселелерге көрсетілетін мемлекеттік қызметтер сапасы мен жергілікті атқарушы органдардың арыз-шағымдарды қарауы және билік органдарына халық сенімін жатқызуға болады.

Әлеуметтік зерттеуге сәйкес, респонденттердің 24%-ы жергілікті органдардың көрсеткен мемлекеттік қызметтер сапасына шағымданды және 19%-ы сұраққа жауап беруге қиналды. Бұл жағдайда аудандық әкімдіктерге тұрғындар арыз-шағымдарын қабылдайтын, құзыретті түрде мәселе туғызған сұрақтарына жауап беретін және жедел кері байланысты қамтамасыз ететін Smart-орталықтар (ХҚКО үлгісінде – Халыққа қызмет көрсету орталығы) құру қажет немесе ақпараттық технологиялар көмегімен басқа да жолын табу қажет *(3.3 тарауында толығырақ тоқталып өтеміз)*.

Сауалнама қорытындыларына сәйкес, түрлі деңгейдегі әкімдердің есепті кездесулерін өткізу пішіні тұрғындар көңілдерінен шықпайды. Кездесулерге тұрғындардың еркін қатысуын қамтамасыз ете отырып, хабар таратуда ІТ-технологиялар, әлеуметтік желілерді пайдануды қарастыру қажет.

*ІІ. Облыс әкімі аппаратының құрылымдық бөлімшелерінің басшылары арасында эксперттік сауалнама талдауы*

Сауалнама жауаптарына сәйкес, Жамбыл облысы әкімі аппаратының құрылымдық бөлімше басшысының тұлғасын анықтауға болады:

Біріншіден, ол шамамен 40 жастағы жоғары экономикалық білімі бар, мемлекеттік қызметтегі орташа еңбек өтілі 14 жыл, оның ішінде аталған лауазымдағы еңбек өтілі 1 жылды лауазымда ұзақ қызмет атқармайтынын байқауға болады) құрайтын азамат. Жуырдан бастап, қызмет саласын ауыстыру туралы ойланып жүрген қызметкер. Сонымен қатар, өз лауазымының мақсат-міндеттері түсінікті.

Екіншіден, тапсырмаларды 3-тен артық басшы береді, өз қол астында кемінде 4 қызметкер бар.

Үшіншіден, аталған лауазымда қызмет етуінің басты себебі – басшылық лауазымда болу және қоғамдық мәселелерді шешу мүмкіндіктері.

Сонымен қатар, әкімдіктің құрылымдық бөлімшелерінің басшылары сұхбаттасу кезінде асығыстықпен жасалған кейбір бағдарламалық құжаттарды орындау барысында қиындықтар туатынын атап көрсетті.

«Сіздің пікіріңізше, жұмысыңыз қалай бағаланады?» деген сұраққа респонденттердің көпшілігі (38%) формалды түрде әзірленген, тұрақты критерийлер бойынша бағаланады деп жауап берді.

*Бұл өз кезегінде мемлекеттік әкімшілік қызметкерлерді бағалау жүйесін жетілдіру қажеттігі бар екенін көрсетеді.*

Аталған екі сауалнама талдаулары мен Жамбыл облысының әлеуметтік-экономикалық дамуының 2019 жылғы негізгі көрсеткіштері негізінде *Жамбыл облысы әкімдігінің қуатты және әлсіз қырлары, мүмкіндіктері мен қауіптерінің SWOT-талдауы* *(*Қосымша Б) әзірленді. Аталған талдау жергілікті атқарушы орган қызметін жүзеге асыру кезінде назар аударуға тиіс мәселелерді анықтауда, мүмкіндіктерін шынайы бағалауға, қауіптерге дер кезінде тосқауыл беруде маңызы.

Стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдірудегі Жамбыл облысы әкімі аппаратының *НR-кемелденуі деңгейін* анықтау маңызды. Осыған орай, келесі пункттар бойынша талдау жүргізілді. Жамбыл облысы әкімінің аппараты – ұйым деп белгіленеді және мемлекеттік органның персоналды басқару ісі бойынша құжат ретінде Ереже алынады (16-кесте).

Кесте 16 – Жамбыл облысы әкімі аппаратының НR-кемелденуі деңгейі

|  |  |
| --- | --- |
| Пункт атауы | Иә/жоқ |
| 1 | 2 |
| *І. Персоналды жоспарлау стратегиясы (қанша және қандай адамдар қажет)* | |
| Ұйымның стратегиялық басымдықтарының ішінде персоналға қатыстысы бар | Иә |
| Персоналмен жұмысқа жауапты адам ұйымның стратегиялық командасына кіреді | Иә |
| Ұйымның сандық және сапалық құрамын жоспарлау 1-2 жыл бұрын стратегияға сәйкес жүргізіледі | Жоқ |
| *ІІ. Кадр жинақтау* | |
| Ұйымда құзіреттердің өзекті үлгісі бар | Иә |
| Ұйым басшылығында өзекті құнды ұсыныс бар | Иә |
| Ұйым жұмыс беруші ретінде атын қалыптастырады | Иә |
| Ұйымда кадр жинақтауға жауапты қызметші/бөлімше бар | Иә |
| Кадр жинақтау кезінде үміткерлерді іріктеу үшін бағалау қағазы, тапсырмалар мен басқа да құралдар пайдаланылады | Иә |
| *ІІІ. Бейімделу* | |
| Ұйымда әр лауазым бойынша функциялар нақты белгіленген | Иә |
| Ұйымда лауазымға жаңа адамдарды ендіру шараларының болуы | Жоқ |
| Жаңа қызметшілер тұрақты және жүйелі түрде қызметі бойынша кері байланыс алады. | Жоқ |
| Жаңа қызметшілер үшін ұйым туралы ақпарат пен жиі қойылатын сұрақтарға жауаптар түріндегі парақшалардың болуы | Жоқ |
| Ұйымда тәлімгершілік бағдарламасының болуы | Жоқ |
| *ІҮ. Бағалау* | |
| Әр қызметшіде ұйымның стратегиялық басымдықтармен байланысты жұмыс нәтижесінің жеке көрсеткіштері бар | Иә |
| Ұйымда кемінде жылына 1 рет команданы тұрақты бағалау өтеді | Иә |
| Басшы бағалау қорытындылары бойынша қызметшімен сұхбат жүргізеді. | Иә |
| *Ү. Ынталандыру* | |
| Ынталандыру жүйесі ұйымның стратегиялық басымдықтары мен міндеттеріне байланысты | Иә |
| Ынталандыру жүйесі тұрақты түрде стратегияға сәйкестігі қайта қаралады | Иә |
| Ұйымда қызмешінің лауазымы мен ұйымның көрсеткіштеріне үлесіне сәйкес еңбек ақы, сыйақы, үстемақы төлеудің ашық жүйесі енгізілген | Иә |
| *ҮІ. Оқыту мен даму* | |
| Әр қызметшіде кемінде жартыжылға есептелген | Иә |
| Даму жоспарлары жұмыс бағалау шараларының бір бөлігі | Иә |
| Ұйымда ұжымдық университет бар немесе ішкі дамудың басқа бағдарламалары | Жоқ |
| Ұйымда даму бағдарламаларына және қызметшінің даму мақсаттарына жетуіне мониторинг жүргізуге жауапты қызметші болуы | Иә |
| *ҮІІ. Мансаппен басқару* | |
| Ұйымда нақтыланған «мансаптық жол» бар (компания ішінде қызметкерлердің мансаптық сатыда өсу мүмкіндігінің болуы) | Иә |
| Тәлімгершілік аясында мансаптық кеңес беру персоналмен жүйелі жұмыстың бөлігі болып табылады | Жоқ |
| Ұйымда қызметшінің мансаптық мақсаттарын құруға жауапты оқытушының болуы | Жоқ |
| 16-кестенің жалғасы | |
| 1 | 2 |
| *ҮІІІ. Ұжымдық мәдениетті басқару* | |
| Миссия мен құндылықтар бейімделу, оқыту мен даму бағдарламаларына енгізілген | Иә |
| Ұйымда тұрақты түрде персоналдың қанағаттанушылығы туралы сауалнама жүргізіледі | Жоқ |
| Ұйымда ақпаратпен жылдам алмасу үшін ішкі коммуникацияның ашық жүйесі бар, мысалы, стратегияны түсіндіру үшін қызметшілердің жоспарлы кездесулері, ұжымдық чат, тұрақты кездесулер өтуі | Иә |
| *ІХ. Жүйе процесстерін заңдастыру* | |
| Ұйымда персоналмен жұмысты, еңбек ақы төлеу жүйесі мен ынталандыруды нақты сипаттайтын «жазылмаған» ұжымдық келісім бекітілген | Жоқ |
| Ұйымда персоналды басқарудың нақты ішкі процесстерін сипаттайтын ішкі еңбек тәртібінің ережелері бекітілген | Иә |
| Нақты процесстер негізінде әр қызметкерге арнайы лауазымдық нұсқаулықтар әзірленген | Иә |
| Жұмысқа қабылдау алдында қызметшімен барлық келісімдер тіркелген жазбаша еңбек келісімшарты бекітіледі | Иә |
| Қызметші жұмысқа қабылданатын кезде танысуға ұжымдық келісімшарт, ішкі еңбек тәртібі, лауазымдық нұсқаулық, жұмыс орнындағы еңбек шарттары туралы ақпарат беріледі | Иә |
| Персоналды бағалау жүйесі қызметшілерді бағалау мәселелерін реттейтін ішкі құжаттарда, ал ұжымдық келісімшартта бағалаудан өтетін қызметшілер тізімі мен бағалау жиілігі бекітіледі | Иә |
| Ұйымда қызметшілердің жеке мәліметтерін өңдеу жүйесі әзірленіп, енгізілген | Иә |
| Персоналды дамыту, оқыту, біліктілігін арттыру бойынша іс-шаралар, КРІ, оған жету бойынша екіжақтың құқықтары мен міндеттері белгіленетін жазбаша келісімшарттармен бекітіледі | Иә |
| Персоналды жұмыстан босату, ереже бойынша, ішкі еңбек тәртібі немесе ішкі ережеде жазылған шаралар бойынша жоспарланып, іске асырылады | Иә |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [139] | |

Жүргізілген талдау Жамбыл облысы әкімі аппаратының *НR-кемелденуі – өлшемділік деңгейіне* сәйкес екенін көрсетті. Аталған деңгей келесі белгілерге ие:

1. Мемлекеттік органда әр қызметші жұмысын сандық бағалау үшін KPI көрсеткіштері енгізілген. Бизнес-процестер стандартталған және цифрландырылған. Қызметшілер жаңа жоғары қызмет пен еңбек ақы көлеміне көтерілу үшін жетуге тиіс көрсеткіштер жайлы біледі.

2. Мансаптық жол ашық түрде іске асырылады.Ұжымдық көрсеткіштер мен бағалау жүйелері – тұрақты, нақты ережелер мен әдіснама бойынша жүргізіледі.

3. Әр қызметшінің жұмысы мемлекеттік органның стратегиялық мақсаттарына жетуге бағытталған. Мемлекеттік органның мақсаттары ашық және ұжым үшін түсінікті (мұны Жамбыл облысы әкімі аппаратының құрылымдық бөлімше басшылары арасында жүргізілген сауалнама нәтижелері де дәлелдейді) [139, с. 25-33].

Жергілікті өзін-өзі басқару жүйесін дамыту экономикалық өркендеудің, әлеуметтік әл-ауқаттың және азаматтық қоғам қалыптастырудың басты шарттарының бірі болып табылады [140].

Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқарудың қалыптасуы – мемлекет пен қоғам институттарының, елдің әлеуметтік-экономикалық дамуының жалпы деңгейіне, сондай-ақ, жергілікті тұрғындардың өміріне тікелей әсер ететін басқа да факторлар мен шарттарға байланысты көпсатылы және қарқынды процесс [141].

Жедел өзгермелі әлемде мемлекеттік органдардың барлық салаларының қызметі, оның бірлескен нәтижелі қарым-қатынасы алға қойылған мақсаттар мен міндеттерге жеткізеді.

Басқарудың тиімділігін арттыру кезінде қарым-қатынастың түрлі деңгейлері арасында ортақ жауапкершілікті іске асыратын, билік органдарының ұмтылыстарын үйлестіретін қатысушы тағайындалуы тиіс. Мемлекеттік орган ішінде өкілеттіліктердің дұрыс бөлінуі функцияларды жүзеге асыру барысында басты роль атқарады.

Осылайша, Жамбыл облысы әкімі аппараты мен әкімдігінің құрылымдық бөлімшелері мен лауазымдарының өзара қарым-қатынас жүйесі – олардың арасында функциялар мен өкілеттіліктердің бөлінуі мен бірлескен жұмысын талап етеді деген қорытындыға келуге болады.

Аталған тармақта келтірілген деректерге жүгіне отырып, келесі тұжырымдамаларды қорытындылауға болады:

– жергілікті өзін-өзі басқару органына өкілеттіліктер, міндеттер мен функциялар беруді стандартты түрде емес, оның географиялық орналасуын, әлеуметтік-экономикалық дамуы және т.б. маңызды факторларды ескерген орынды;

– әлеуметтік-экономикалық дамудың ұзақмерзімді стратегиясы толық деңгейде территориялық факторлар ескерілген кезде ғылыми тұрғыда негізделіп, тәжірибеде қолданыла алады [142].

Сондықтан, өңірлер үшін, оның ішінде Жамбыл облысы үшін әлеуметтік-экономикалық даму қарқынын түзеуге бағытталған мемлекеттік аумақтық саясатты жүзеге асыру стратегиялық маңызды мәселе болып табылады.

**3 МЕМЛЕКЕТТІК ОРГАНДАР ҚЫЗМЕТІН ЖЕТІЛДІРУДІҢ НЕГІЗГІ ЖОЛДАРЫ**

**3.1 Мемлекеттік әкімшілік қызметшілер қызметінің тиімділігін бағалау процесін жетілдіру стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру бағыты ретінде**

Мемлекеттік аппарат жүйесін жаңғырту мемлекеттік басқарудың ашық және қарқынды әлеуметтік жүйе ретінде қалыптасуына септігін тигізуші оңтайлы параметрлерін анықтаумен тығыз байланысты. Мемлекеттік аппараттың тиімді үлгісін қалыптастыру мақсатында саяси жүйе, мемлекеттік билік, әлеуметтік-экономикалық стандарттар мен әлеуметтік-мәдени нормалар арасындағы байланыстың кешенді талдауы қажет етіледі [143].

Мемлекеттік аппараттың кез келген түрінде (кәсіби, стратегиялық, инновациялық) қозғаушы күш, басты құрамдас бөлік – мемлекеттік қызметшілер болып табылады.

Ал, алдыңғы тарауларда мемлекеттік қызметшілер құзіреттіліктерін дамыту стратегиялық мемлекеттік аппарат құру ісінде аса маңызды екені жайлы баяндалды. Қызметшілердің кәсіби әлеуетін толық ашу үшін мемлекеттік органның ішкі ортасын дамыту қажет.

Сондықтан, осы бөлімде мемлекеттік әкімшілік қызметшілер қызметін бағалаудың тәжірибедегі әдістемесіне өзгерістер енгізу жолдары мен дамыту бағыттары қарастырылады.

І тарауда қарастырған мемлекеттік басқарудың New Public Management теориясына сәйкес, функциялар мен міндеттерді келісу, бизнес-мақсаттарды қою, жұмыс жоспарларын құру, шиеленістерді шешу тиімділікті бағалаудың негізгі мақсаты болып табылады. Бағалау процесінің басты құрамдас бөліктерінің бірі – біліктілікті анықтау. Мемлекеттік қызметшіде жұмыс барысында сұрақ туындаған кезде оларды шешу жолдарының тиімділігін бағалау маңызды [144].

Бағалау процестері барысында мемлекеттік қызметшінің қызмет барысы 3 бағытта дамуы мүмкін, олар:

1. Мансаптық сатыда жоғарылау.

2. Ынталандыру.

3. Біліктілігін арттыру немесе қызметтен босату.

Бағалау кезеңдері нәтижесінде туындайтын процестер:

*Персоналды дамыту:* тиімділік бойынша кеңес беру, ақпаратқа қол жетімділік, оқыту, даму қажеттіліктерін келісу және қолдау көрсету.

*Қызметшілерді бағалау***:** қойылған мақсаттарға жетуді, функцияларды орындау мен біліктіліктерді бағалау, қызметшінің кәсіби жоғарылауын жоспарлау.

*Қызметшілерді көтермелеу:* мерзімінде атқарылған істер үшін мемлекеттік қызметшілерді түрлі марапаттау. Әр қызметшімен мақсаттарды нақты ойластыра отырып, іске асырылатын жұмысқа шолу жасалады, құрылымдық бөлімшелердің дамуының жоспары әзірленеді. Сондай-ақ, нәтижеге бағытталушылық пен қызметті атқару барысында кемшіліктерді анықтауға мүмкіндік туады.

*Бағалау процесінің қағидаттары:*

– заңдылық;

– әділдік;

– шынайылық;

– бейтараптылық;

– құпиялық;

– мүддесіздік;

– сенім.

Белгіленген мақсаттар бойынша бағалау – қызметшіні алдын-ала белгіленген және келсілген мақсаттарға қатысты бағалау процесін білдіреді. Мақсаттар тікелей басшымен бірлесе анықталып, бағалаудың жылдық жоспарында көрініс табады. Мұндай мақсаттар мен міндеттер негізінен мемлекеттік органның маңызды стратегиялық құжаттарымен байланысты. Қолданыстағы бағалау әдістемесінде де, көпшілік мемлекеттерде де *жылдық мақсаттар* (басты мақсаттық индикаторлар) *саны бестен* аспайды. Әр мақсат нақты белгіленген өнімділік стандартына ие болуы шарт.

Бағалаудың әр кезеңі кемшіліктерді болдырмау мақсатында әр қадам нақты ойластырылуы тиіс. Мәселен:

*І қадам – бағалау***:** Кездесу алдында менеджерлер бағалау формасын толтырып, қызметкерлердің күшті және әлсіз қасиеттерін, мақсаттарға жету, функциялардың орындалу деңгейін, сондай-ақ, біліктілігін бағалайды.

*ІІ қадам – кездесу:*Кездесу қызметшілермен пікір алмасу және бағалаудың бірыңғай стандарттарын келісу үшін ұйымдастырылуы қажет. Кездесуге құрылымдық бөлімшелердің басшылары, мемлекеттік орган басшылары/орынбасарлары мен адами ресурстарды басқару бөлімдерінің басшылары қатысады.

Аталған ұйымдастыру шаралары бағалау процесін іске асыруда өте маңызды.

*Қазақстан Республикасының мемлекеттік әкімшілік қызметкерлерінің қызметін бағалау Әдістемесіне* *(«Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызметі туралы" 2015 жылғы 23 қарашадағы Қазақстан Республикасы Заңының 33-бабы*[*4*](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000416#z291)*және 5 тармақтары)* сәйкес, бұл процесс НМИ (нысаналы мақсатты индикаторлар) мен құзіреттерге негізделетіні 2.1 тармақшада көрсетілді.

Бағалаудың құзіреттілік критерийі белгілі бір қызметті іске асыру кезінде талаптар жүйесінің қалыптасуы мен әрбір қызметшінің сол талаптарға жауап беру мүмкіндігін бағалайды. Дегенмен, құзіреттілік функциялармен қатар қолданылады. Мәселен, қызметке орналасқан сәтте қызметшінің басты назары негізгі құзіреттер мен функционалды міндеттерді атқаруға аударылады, басқаша айтқанда, үміткердің еңбек өтілі жеткілікті болса, мансаптық көтерілуі, үстемақы белгіленуі және еңбек тиімділігі функционалды міндеттерді атқаруына байланысты болады.

Әдістемеге сәйкес, мемлекеттік әкімшілік қызметшілер жыл ішінде тоқсандық бақылаулардан өткенімен, *бағалау жылына бір рет өткізіледі*. Ал, тоқсан сайын аралық баға беру арқылы, *жыл соңында 4 баға қызметшінің жұмысы туралы толық ақпарат беруге мүмкіндік туғызады.*

Қызметшілерді бағалау әдістемесіне, НМИ, құзіретпен қатар, атқарылған функцияларды қосудың негіздемесі:

Мемлекеттік орган бағалау үлгісіне сәйкес, бағалаудың бірнеше параметрын (НМИ, функциялар, құзірет) біріктіреді. Мәселен, бағалаудың жалпы баллы 100%-ды құрайтын болса, ол құраушы элементтер бойынша пропорциялы түрде бөлінуі тиіс: мысалы, НМИ 60%, құзіреттер 40% [144].

Сонымен қатар, мемлекеттік орган штаттық кестесінде ұйымның стратегиялық жоспарын орындауға қатысы жоқ, нақты мемлекеттік органның мақсатқа жетуіне тікелей үлес қоспайтын, нақты белгілі бір нысаналы мақсаттық индикаторлары болмайтын қызметшілер қатары болады. Орталық деңгейде де, жергілікті мемлекеттік органдарда да ондай мамандар, тіпті құрылымдық бөлімшелер бар. Мәселен, жергілікті әкімдік тұрғысынан қарастырса, ол облыс әкімдігінің кез келген басқармасында кездсетін: *құқықтық-кадрлық жұмыс және құжаттама*(1 бөлім басшысы, 1 бас маман), ***қаржы-шаруашылық бөлімдерінің* (1 бөлім басшысы – бас есепші, 1 бас маман)** қызметшілері.

Аталған бөлімдер басқарманың стратегиялық мақсаттарына жетуде тікелей араласпағанымен, оның кедергісіз, құқықтық-қаржылық жағынан лайықты деңгейде қызмет етуін қамтамасыз ету бойынша өз құзіреттері шеңберінде нақты функциялар атқарады.

Жоғарыда көрсетілген ерекшеліктерді ескере отырып, осы тектес бөлімдер қызметшілері үшін нысаналы мақсаттық индикаторлар факторын бағалау процессі барысында қолдану қисынсыз болғандықтан, құзіреттілікпен қатар, *атқарылуға тиіс функциялар факторын қарастырған орынды.*

Халықаралық тәжірибеде құзіреттің үлесі 35 %-дан аспауы керек деп есептеледі.

*Мәселен: Қызметшінің НМИ-дің міндеттерін атқаруы 40% құраса, функциялар 30%, құзіреттер 30%*

Мемлекеттік органдар ұйымдастырушылық мәдениетіне қарай үлестерді бөлу бойынша шешім шығарады. Мемлекеттік орган нақты мақсаттарды белгілеу мүмкіндігіне ие болмаған жағдайда, бағалау үшін функцияларды қолдануға болады.

Мәселен, бағалау барлық балл бойынша жүргізілген кезде, бірнеше бағалау элементі болуы мүмкін (мәселен, мақсат, құзіреттілік пен функция), ары қарай әр құраушы бөлім бағаланып, өлшенген баллдар бойынша пайыздық арасалмақ есептеледі, баллдар қосылып, қорытынды нәтиже жуықталады. 17-кестеде көрсетілген (2,7) балл, қызметкер үшін ынталандыру жүйесін білдіреді, ал өкілетті органға жуықталған балл жолданады:

Кесте 17 – Мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің қызметін 3 фактор бойынша бағалау үлгісі

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Бағалау факторы | Салмағы, % | Орташа балл | Өлшенген балл | Жалпы баға |
| Нысаналы мақсатты индикаторлар | 40 | 3 | 0,40\*3=1,2 |  |
| Құзіреттіліктер | 30 | 3 | 0,30\*3=0,9 |  |
| Функциялар | 30 | 2 | 0,30\*2=0,6 |  |
| *Қорытынды баға* | *1,2 (1 фактор) + 0,9 (2 фактор) + 0,6 = 2,7* | | | *3* |
| Ескерту – Автормен құрылды | | | | |

Балл қою кезінде бағалаушы басшы мен комиссия бағалау мерзімі ішінде қызметші тарапынан атқарылған жұмысты назардан тыс қалдырмауы мақсатында екіжақты келісуге сәйкес, функцияларды есепке алғаны дұрыс.

«Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің қызметін  
бағалаудың үлгілік әдістемесінде: *«Мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің бағалау кезеңі басталғаннан кейін 10 жұмыс күні ішінде «Б» корпусы әкімшілік мемлекеттік қызметшісінің НМИ тікелей басшымен жеке жұмыс жоспарында осы Әдістеменің*[*1-қосымшасына*](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1800016299#z191)*сәйкес нысанда анықталады»* делінген [145].

Басқаша айтқанда, мемлекеттік қызметшіні бағалаудың негізгі параметрі НМИ басшылық тарапынан белгіленеді. Әрине, бағалау үлгісі мен процесс толық сипатталғанымен, тікелей басшылық тарапынан субъективті қатынас қаупі жоғары. *Субъективтілік қаупін – НМИ, функциялар мен құзіреттіліктер өзара келісе отырып, ақпарат алмасу мен сұхбаттасу арқылы шешілген жағдайда азайтуға болады.*

Бағалау процессінің субъективтілікке ұшырау қаупі НМИ өзара келісілген, қызметшінің НМИ белгілеу кезіндегі дәлелдемелері ескерілген жағдайда азаяды. Басшылық пен қызметші атқарылуға тиіс міндеттер мен функциялар, мақсаттар мен құзіреттілік стандарттарын бағалау кезеңінің басында жан-жақты әрі нақты анықтайды.

Осылайша, факторларды бағалау барысында өзара сенім процесінің тиімділігін арттыру үшін дәлелдемелермен расталады. Сондықтан қызметші кез келген сәтте бағалау құжаттамасымен таныса алады және бағамен келіспеген жағдайда өз қызметін дәлелдейтін құжаттамаларды көрсете алуы керек. 15-суретте «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің қызметін бағалау процесінің қорытындылары бейнеленген. Оған сәйкес, мемлекеттік қызметшіні түрлі ынталандыру, көтермелеу процесстерімен қоса, қызметінен босату секілді теріс нәтижелер күтуі мүмкін:

а ә б в

а – Мансаптық сатыда өсіру; ә – көтермелеу, қосымша бонустар төлеу; б – құзіреттерін дамыту; в – қызметінен босату/ ротация

Сурет 15 – «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің қызметін бағалау процесінің қорытындылары

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [145]

Персоналды басқару мен қызметті бағалау – бұл әр басшының атқаратын функцияларының бірі. Қаржылық ресурстар мен ұйым қызметінің нәтижелерін басқару секілді қызметтерден маңызы төмен емес, себебі, қызметшінің төмен өнімділігі, жұмыс нәтижелілігі ұйымның тұтас қызмет нәтижесіне тікелей әсер етеді.

Бағалау жылына бір рет барлық қызметші үшін жүзеге асырылады. Бағалау барысы қызметшіні ынталандыруда, ұйымға адалдығын дамытуда маңызды роль атқарады. Субъективтілік қаупін жою арқылы қызметші мен басшы арасында оң қарым-қатынас орнатуға ықпал етеді.

*Құзіреттер арқылы бағалау параметрі*

Жалпы, құзірет – нақты адамның мінез-құлқынан білінетін, оның қызметінің нәтижелерімен сипатталатын адами білім, тәжірибе мен біліктілік жиынтығы. Қызметті құзіреттер бойынша бағалау кеңінен таралған тәжірибе болып табылады.

Бағалаудың бұл түрінің танымал болуына бірқатар факторлар әсер етеді. Мемлекеттік органдар «тұтынушыға бағытталған» сайын, қызметшілердің қасиеттері, тұтынушылармен (азаматтармен) байланысы, қарым-қатынасы олардың лауазымынан маңыздырақ бола бастайды. Жаһандану бәсекелестіктің артуына әкеледі, персонал ұйымның бәсекеге қабілетті артықшылығына айналады.

Құзіреттермен бағалау жүргізу өзгерістердің қуатты катализаторына және билік органдарының қайтақұрылуының тиімді құралына айналады. Мемлекеттік жаңару кезінде құзіреттердің маңызды ролі – алып құралдың бір тетігі қызметін атқаратын әкімшілік жүйе туралы түсінікті өзгертуінде. Мемлекеттік сектор – қызметке дарынды жастарды шақыра отырып (басқаша жағдайда олар жеке секторға кету қаупі туындайды), мемлекеттік мекемелердегі жұмысты тартымды етуі тиіс. Мансаптық сатыда лауазымның өсуі мен персоналдың бөлім, функция және жоба деңгейінде тігінен де, көлденеңінен де дамуы, қызметкердің кәсіби және жеке қасиеттеріне байланысты болуы керек. Жалпы, мемлекеттік қызметшілер мансаптық сатыда көтерілуге қажетті қасиеттер жайлы анық біледі; жұмыс нәтижелілігіне нақты қандай фактор әсер ететінін түсінеді. Сондықтан, құзіреттік бағалаудың қолданылуы бұл жағынан қисынды [146].

Әр қызметкердің жұмыс нәтижесі мен тиімділігіне ықпал ететін құзіреттер бойынша бағалау маңызды. Сондықтан қызметшіні бағалау кезінде лауазымдық нұсқаулықта көрсетілген құзіреттер қолданылады. Мұндай құзіреттерді *кәсіби басқарушылық құзіреттерге айналдыруға* болады. Лауазымдық нұсқаулықта маңызды құзіреттерді 10-нан кемітпеу қажет. Құзірет бойынша бағалауды жеңілдетіп, одан ары объективті болу үшін бағалау деңгейі (балл) жағынан құзірет сипатын әзірлеу қажет.

*Құзіретті бағалау әдісінің қиыншылықтары*

Құзірет тұрғысынан бағалау қызметші тарапынан жеткен нәтиже жайлы толық ақпарат бермегенімен, іске асыру жағынан функция мен мақсаттарды бағалаудан жеңілірек. Сонымен қатар, әдіс мемлекеттік органнан жұмыс жоспарларын стратегиялық тұрғыдан ойластыруды талап етеді.

*Тәжірибе*

Алайда бұл әдісті енгізудің белгілі бір қиыншылықтары бар. Мәселен:

1. Басшылар мен қызметкерлер өз құзіреттерінің жеке және ұйымдастырушылық артықшылықтары туралы жақсы ақпараттандырылуы тиіс.

2. Құзіретті бағалау атқарылған жұмыстың сапасына негізделуі тиіс.

3. Басшылардың объективті бағалауын қамтамасыз ету үшін құзіреттер толық белгілену керек.

Бағалау кезеңдерін жетілдіру жолдары:

Мәселен, бағалауды жүргізу алдында оның жиілігін анықтап алу қажет. Осылайша, қызметкерлерге бағалау әдістері бойынша тікелей нұсқаулар беруге болады.

Аралық бағалаудың жыл ішінде қызметкерлерге көмек беріп, кері байланыс орнатуда маңызы зор. Сәйкесінше, қызметкерлерге жұмыс сапасын көтеруге уақытылы көмек көрсету мақсатында кеңінен тексерілген құзірттердің аралық бағасы болып табылады.

16-суретте көрсетілгендей, *аралық бағалау 3 айда бір рет* (наурыз, қыркүйек, желтоқсан айлары)жасалуы керек, сонда*жыл соңында жылдық қорытынды бағалау кезінде қызметкердің жұмыс нәтижесі туралы нақты көрініс* пайда болады. Аралық бағалардың орташа көрсеткішінен жылдық баға шығады.



Бағалау

Планирование

*Наурыз*

Аралық баға

Орташа

Ставка

*Қыркүйек*

Аралық баға

Қорытынды баға

*Қаңтар*

*Маусым*

*Желтоқсан*

Сурет 16 – Ұсынылатын бағалау кезеңдері

Ескерту – Автормен құрылды

Жылдық бағалауды есепті мерзім соңында басшылар қызметкерлерін бағалау нысандары бойынша қояды.

Жоғарыда келтірілген дәлелдерді ескере отырып, «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілер қызметін аралық бағалаудан өткізу хаттамасының үлгісі (Қосымша В) әзірленді.

Мемлекеттік аппарат үшін мемлекеттік қызметшілерді бағалау – бұл мемлекеттік қызмет ішінде еңбегіне қарай адами ресурстарды басқару саясатын құру тетігі. Мемлекеттік органдарға ұйымдастырушылық тиімділікті арттыру тетігін ұсынады. Лауазымды тұлғаға әділдік пен мөлдірлік қағидалары негізінде кәсіби даму мүмкіндігі беріледі. Дегенмен, егер бағалау көрсеткіштері нақты немесе өлшенбелі болмаса, баға шынайылығы күмән келтіреді. Екі көрсеткіш қана есептелген жағдайда, мәселен, функция мен құзірет қарастырылғанда функцияның үлес салмағы көбірек болуы тиіс. Өлшеу көрсеткіштеріне негізделген бағалау әдістері объективті іске асырылады.

Функциялар арқылы қол жеткізілген нысаналы мақсаттық индикаторларды бағалау кезінде қызметші күн сайын қанша іс атқарғанын байқаймыз. Ал құзіретті бағалау арқылы – жұмысты қалай атқарғанын, нәтижеге қандай жолмен жеткенін байқаймыз. Құзіретті бағалау қызметкердің біліктіліктері мен ұйымдастырушылық мәдениетін дамыту үшін маңызды роль атқарады.

«Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің қызметін  
бағалаудың үлгілік әдістемесінің 4-ші тарауы «Құзыреттерді бағалау тәртібінің» 30 тармақшасында былай делінген:

«30. Қызметші құзыретінің даму деңгейі бағалау кезеңінде оның қызметінде көрінген мінез-құлық индикторларының санымен келесі тәртіпте анықталады:

1) қызметшінің қызметінде белгілі бір құзыретпен көзделген мінез-құлық индикторларының 3/4 немесе одан да көбірек байқалған жағдайда *«күтілген нәтижеге сәйкес»* бағасы қойылады;

2) қызметшінің қызметі нақты құзыретпен көзделген мінез-құлық индикторларының 3/4-нен кеміне сәйкес келмесе, бағаланатын құзырет бойынша *«күтілген нәтижеге сәйкес емес***»** бағасы қойылады» [145].

Басқаша айтқанда, жалпы, әдістеме бағалау барысында тікелей басшының жеке субъективті пікірінің басым болмауына кепілдік бермейді. Баға беруші-басшы әділдік, объективтілік қағидаттарына сүйене отырып, өз ісіне бар жауапкершілікті ала отырып, әрекет етуі тиіс. Сондықтан басшы лауазымдағы тұлға келесі ұсыныстарды ескергені дұрыс:

– ең бастысы, басшы тұлға – ұжым ішінде жағымды қарым-қатынас мәдениетін қалыптастыруы керек. Ұжымның әр қызметкері лауазымына байланыссыз сол мемлекеттік органның маңызды бөлігі екенін сезініп, басшылықтың әділдігіне сенімді болуына жағдай жасалуы керек;

– екіншіден, басшының қол астындағы қызметкерлермен үнемі кері байланыста болуы. Бұл дағды басшының жасаған ескертулерінің орынды болуына және оның дұрыс қабылдануына септігін тигізеді. Нәтижесінде, екі жақ (бағалаушы мен бағаланушы) бағалау нәтижелерін жұмыс тиімділігін арттыруға, сапасын жақсартуға қолданылатынына сенімі артады;

– кері байланыс болмаған жағдайда: қызметкер атқарған ісіне (сонымен қатар, біліктіліктері және т.б.) берілген бағаны, құрылымды сынды қабылдау мүмкіндігінен айрылып, шиеленіс жағдайы орнауы ықтимал. Келесі кезекте шешімді біріге табу, қажетті нәтижеге жету жолдарын бірге қарастыру қажет [57, с. 100-103].

Әрине, бағалау кезінде қызметкерлердің бағалау нәтижелерінде өзгешелік болуы мүмкін. Бағалау нәтижелері негізінде даму бойынша іс-шаралар анықталады. Жоғары балл иеленген қызметкерлер ынталандыру, марапаттауларға ұсынылады, ал бірнеше жыл қатарынан жоғары балл иелері лауазымдық сатыда өсу мүмкіндігі бар.

Мемлекеттік орган қызметкерлерінің жұмысын бағалау қаншалықты қажет, қызметкерлер жұмысының нақты нәтижелері қалай өлшенеді деген сұрқтар туындауы мүмкін. Бұл ретте, біліктіліктерді жеке өлшеуден бұрын оларды тапсырма сапасы тұрғысынан бағалаудың маңызы жоғары.

Қорыта келе, қызметкерді жұмыс нәтижелігі, мінез-құлқы, біліктілгі мен қарым-қатынасы тұрғысынан бағалауға болады деуге болады. Бұл *жоғары құзыреттілік* деп аталады. Құзыреттіліктер келесі жолмен анықталады: ұйымдастырушылық тәртіпте көрініс табатын және нәтижеге жетуге ықпал ететін жұмыс сапасын білдіретін білім, тәжірибе мен біліктіліктің қисынды үйлесімі.

Функция индикаторы бойынша бағалау мәселесіне келер болсақ, оны лауазымдық нұсқаулықта белгіленген күнделікті міндеттерге мониторинг жасай отырып, жүргізуге болады.

*Функциялар индикаторы бойынша бағалау дегеніміз* **–** уақыт пен сапа тұрғысынан міндеттерді бағалауды атаймыз. Кей жағдайда көлемді де есепке алуға болады. Мақсаттар мен функциялардың орындалуын бағалау кезінде жұмыстың атқарылу сапасын байқауға мүмкіндік туады.

Басқаша айтқанда, қызметкер үшін мемлекеттік орган стратегиясына қатысты міндеттерді атқару маңызды.

18-кесте мемлекеттік органның персоналды басқару құрылымдық бөлімшесінің қызметкерін нысаналы мақсатты индикаторлармен қатар, функционалдық талаптар бойынша қызметін бағалау мүмкіндігін ашады. Қызметшінің мемлекеттік органның стратегиялық жоспарлары мен мақсаттарына жету бойынша нақты мақсаттары белгіленбеген, дегенмен, мемлекеттік органның тоқтаусыз жұмысын қамтамасыз етумен айналысады.

Кесте 18 – Мемлекеттік қызметшіні функция индикаторы бойынша бағалау үлгісі

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Функциялар | Сапа көрсеткіші | Мерзімділігі |
| Кадрлық тағайындаулар, қызметтен босату, қызметін ауыстыру, тәртіптік жаза туралы бұйрықтарды әзірлеу, марапаттау, қызметтік демалыстар туралы бұйрықтар | - нормативті актілерге сәйкес тәртіптік жоба  - құжаттардың сауаттылығы;  - бұйрық жобасы заңға сәйкес келеді; | Жобалардың әзірлену/іске асырылу мерзімі – 2 жұмыс күні |
| Қызметкерлер туралы мәліметті e-kyzmet электронды порталына енгізу | барлық қызметкерлердің негізгі мәліметтерін толтыру; | қызметкердің жұмысқа тағайындалуы туралы бұйрықтың шыққанынан 2 жұмыс күні ішінде; |
| қызметкер дәрежесіндегі өзгерістер; | өзгерістерді келісу – 2 жұмыс күні |
| қызметкердің толық төленетін іс-сапарлары мен еңбек демалыстары | жұмыс күндері табелі шыққаннан кейін және қызметкердің демалыс беру туралы өтініші |
| Ескерту – Автормен зерттеулер негізінде құрылды | | |

Басқа да қызметкелерді атқаратын функциялар мен құзірет параметрлері бойынша бағалау әдісін қолдануға болады.

Аталған әдіс бойынша мемлекеттік қызметкерлер қызметін бағалау бірқатар елдер тәжірибесінде сәтті қолданылып келеді. Солардың бірі Грузия мемлекеті: мұнда 2016 жылдан бастап, Грузияның Мемлекеттік қызмет туралы Заңына сәйкес (2015 жылдың 27 қарашасында бекітілген) Мемлекеттік қызмет Бюросы әзірлеген практикалық ұсыныстар мен әдістеме бойынша орталық және жергілікті мемлекеттік кәсіби қызметкерлер бағалаудан өтіп келеді. Жыл сайын әдістеме сараптамадан өткізіліп, кемшілік тұстары түзетілуде.

Бүгінгі таңда әкімшілік реформалар жүзеге асыру кезінде мемлекеттік қызметшілер қызметінің тиімділігін бағалау мәселесі өзекті болып келеді. Мәселен, І тарауда (1.3 Мемлекеттік аппарат дамуының халықаралық тәжірибесі) ЭЫДҰ мүше елдерде қолданылып жүрген «New Public Management» тұжырымдамасы қарастырылды. Оған сәйкес, мемлекеттік аппаратты дамытудың бір тармағы ретінде – мемлекеттік қызметшілер еңбек ақыларын қызмет нәтижесін бағалау қағидаты негізінде тағайындау жүргізу ұсынылады. Аталған қағидат ЭЫДҰ мүше елдерімен 2000-жылдардың ортасынан бастап ескеріліп келеді. Басқаша айтқанда, мемлекеттік қызметшілер қызметін бағалау ісіне үлкен мән беріліп, мемлекеттік аппаратты дамыту тетігі ретінде танылады.

Осыған орай, отандық мемлекеттік аппарат жүйесінің негізгі орындаушылары саналатын «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілер қызметін бағалаудың қолданыстағы әдістемесін жетілдіру стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру бағытында басымдық беру қажет.

**3.2 Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастырудың басым жолдары**

Мемлекеттік аппарат жүйесін жаңа ақпараттық технологияларға негізделген әдіс-тәсілдер, тұжырымдамалар мен үлгілерді қолдану арқылы жетілдіру процесін жүзеге асыруға болады. Қазақстан қоғамын реформалау кезінде мемлекеттік басқару жүйесіне, орталық және жергілікті атқарушы органдар қызметіне ерекше мән беріледі. Барлық деңгейдегі билік органдарының қызметінің тиімділік деңгейінен қоғамдағы тұрақтылық, сонымен қатар, қоғамдық қарым-қатынастардың даму мүмкіншіліктері пайда болады.

Саяси және әлеуметтік орта өзгерістері жағдайында мемлекеттік басқарудың лайықты жүйесінің қалыптасу мәселесі өзектіленеді [147].

І тарауда қарастырылған қайта жаңартудың 5 тәсілі, «Сапалы мемлекеттік басқару» («good governance»), «New public management», «Ашық Үкімет» («Open Government Partnership») және т.б. теориялар, тұжырымдамалар мен әдіс-тәсілдер қазіргі таңда дамыған елдерде мемлекеттік аппарат дамуының әдістемелік негізі болып табылатыны жайлы айтылды [148].

Мәселен, *қайта жаңартудың 5 тәсілінің бірі басшылар командасын күшейту:*

Тұжырымдамаға сәйкес, жоғары, орталық және төменгі деңгейдегі басшылардың әр қайсысы өз деңгейінде таптырмас маман болуы тиіс. Сонда мемлекеттік орган қызметінің тиімділігі қамтамасыз етіледі деген басты ой айтылады.

Мәселен, орталық мемлекеттік орган – Министрліктің басқарма басшысы немесе жергілікті атқарушы орган – облыс әкімдігінің бөлім басшысы өз құрылымдық бөлімшесінің ісін толық біліп, оның қыр-сырын меңгерген, ұзақ жылдардағы тәжірибесі оны сол саланың таптырмас маманына айналдырады. Алайда, бұл оның мемлекеттік органның басқа құрылымдық бөлімшесінде де осындай үлкен жетістіктерге жетеді дегеннің міндетті алғышарты емес деп баса айтуға болады. Сондықтан, ҚР «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңы аясында іске асырылатын ауысу туралы ережелеріне өзгерістер енгізуге негіз бар.

Заңға сәйкес, *мәселен,* әкімшілік мемлекеттік қызметшілердің ауысу тәртібімен тағайындалуы тек бір әкімшілік мемлекеттік қызметшілер санаты тобы ішінде ғана емес, басқа да санаттағы бос әкімшілік лауазымдар ішінде біліктілік талаптарына сәйкес, жүруі мүмкін деп жазылған.

Сонымен қатар, әкімшілік мемлекеттік қызметші ауысу тәртібімен өзі жұмыс істейтін мемлекеттік органдағы саты жоғары лауазымға Мемлекеттік қызмет туралы Заңның 12 бабының 2 тармағы мен Мемлекеттік қызмет өткеру тәртібі туралы ереженің 18-1 тармағына сәйкес ауыса алады. Алайда ауысу барысында әкімшілік мемлекеттік қызметшіге тек біліктілік талаптарына сәйкестігі, тәртіптік жазалардың болмауы секілді ортақ талаптар қойылады және *сынақ мерзімінсіз қызметке қабылданады.*

Ауысу тәртібімен өзге саладан келген төменгі сатыдағы басшы немесе қарапайым қызметші басқа мемлекеттік орган немесе басқа салада қызметін лайықты орындай алмауы, тіпті, жұмысты мүлде түсінбеуі ықтимал. Ондай жағдайда мемлекеттік органның құрылымдық бөлімшесінің жұмысы ақсаңдайды, қызмет тиімділігіне нұқсан келеді.

Сондықтан, қызметке қабылданудың бұл тәртібі (ауысу тәртібі) кезінде де мемлекеттік қызметшінің жұмыс сапасын, лауазымға лайықтылығын тексеруге мүмкіндік беретін сынақ мерзімін (мәселен, 30 күнтізбелік күн) тағайындау керек. Сонымен қатар, *сынақ барысында қызметін тікелей басшысы мен тікелей бағыныстағы қызметкерлер* бағалауы қажет, екіжақты алынған бағалаудан *сынақ қорытындысы* шығады. Оң баға алған жағдайда ғана мемлекеттік қызметші аталған лауазымға тағайындалады, ал теріс баға бұл мерзім ішінде уақытша бос болатын өз қызметіне қайтуға құқылы болады. Сондай-ақ, ауысу тәртібімен басқа қызметт сынақ мерзімі ішінде теріс баға алған қызметші 1 жыл бойы басқа лауазымға ауысу құқығынан айырылады деп белгіленуі қажет.

Мәселен, Оңтүстік Корея елінде ашық конкурстық іріктеу арқылы лауазымға орналасқан қызметші үш жыл бойы басқа қызметке ауысуы заңмен шектетілген [149].

Сонымен қатар, қарастырылған әдіс-тәсілдерді қамти отырып, «Ашылған лотос гүлі» тәсілін құрастыруға болады. Жүргізілген зерттеу мен жинақталған дерек-дәйектен жүзеге асырылған бұл тәсілді орындауда мемлекеттік қызметтегі мамандардың пікірлері мен ұсыныстары ескерілді.

Бұл тәсіл кез келген тақырыпта басты ойды анықтап, соның төңірегіне қосалқы тақырыптарды шоғырландыра отырып, оларды іске асыруға қажетті бөліктерді анықтауға көмектеседі.

Мемлекеттік аппарат жүйесінің түрлі саласындағы қызметшілердің сарапшылық пікірі аясында әзірленген «Ашылған лотос гүлі» тәсілін мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру үлгісі (моделі) ретінде пайдалануға болады:

*Тақырып: «Мемлекеттік аппарат қызметін жетілдіру»:*

*1. Институттар:*

а) ресурстар;

ә) заң шығару-шылық база (конкурстық іріктеу, қызметте ауысу тәртібн жетілдіру);

в) функционалды талдау (қайталанатын функцияларды қысқарту).

*2. Құралдар:*

а) мемлекеттік аппаратты оңтайландыру;

ә) деңгейлес мемлекеттік органдар арасында тәжірибе алмасу;

б) мемлекеттік қызметтің мәртебесін өсіру (жао мелекеттік қызметшілерді әлеуметтік пакетпен қамтамасыз ету);

в) бизнестің үздік тәжірибелерін мемлекеттік басқаруда қолдану.

*3. Мемлекеттік органдар қызметін бағалау:*

а) бағалау процесінің мөлдірлігін қамтамасыз ету;

ә) бағалау нәтижеле-рін аппеляциялау жолдары;

б) ұжымдық мәдениет пен этиканы қалыптастыру.

*4. Тиімділігі жоғары штат:*

а) мемлекеттік аппараттың келісілген және тиімді жұмысы;

ә) басшылық қызметке жеке сектордан жетістіктерге жеткен менеджерлерді тарту;

б) ғылыми еңбектерімен танылған отандық ғалымдарды мемлекеттік қызметшілер қатырына іріктеуде басымдық беру;

в) үздіксіз оқыту мен кәсіби шыңдалу процестерін іске асыру;

г) кадрлық өсу/саяси мемлекеттік қызметшілер қатарына өту мүмкіндіктерін кеңейту.

*5. Еңбек тәртібі мен материалды-техникалық жабдықтау:*

а) жұмыс кестесінің сақталуын қадағалау;

ә) қашықтықтағы қызметкерлердің техникалық қамтамасыз етілуін қадағалау;

б) ұжымдық климатты қамтамасыз ету мақсатында тимбилдингтар өткізу;

в) мемлекеттік қызметшінің жеке тұлғалық дамуына мән беру.

*6. Тұрғындармен өзара қарым-қатынас:*

а) азаматтардың мемлекеттік орган қызметіне қатысу мүмкіндіктерін жетілдіру;

ә) «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының орындалуын қамтамасыз ету;

б) әлеуметтік желілерде белсенді парақшалар жүргізіп, тұрғындар сұраныстарына уақытылы жауап беру;

в) тұрғындарға мо отырыстарына онлайн қатысуын қамтамасыз ету;

г) мо электронды ресурсындағы мәліметтерді уақытылы жаңарту;

*7. Сыбайлас жемқорлықпен күрес:*

а) сыбайлас жемқорлық қылмыстарына, қызметтік мүмкіндіктерін асыра пайдалануға жауапкершілікті күшейту;

ә) мо ашықтығын қамтамасыз ету үшін азаматтық институттар қатысуын кеңейту;

б) неғұрлым сыбайлас жемқорлыққа бейім функцияны/саланы анықтау;

в) ақпараттық жұмысты күшейту (әлеуметтік орындарда жарнамалық роликтер мен сенім телефондары).

*8. Мемлекеттік және салалық бағдарламалардың орындалуына мониторинг жүргізу:*

а) ұлттық жобалық офистер қызметін күшейту;

ә) бюджет қаржысының тиімді әрі нәтижелі жұмсалуына бақылауды күшейту (мемлекет пен қоғам);

б) мемлекеттік сатып алулар процесстерін жетілдіру, транпаренттілігін арттыру, бюджет қаржысының игерілмеуі бойынша проблемаларды азайту;

в) мемлекеттік бағдарламаларды жүзеге асыру шарттарының өзгеруіне жедел әсер ету мүмкіндіктерін қарастыру.

Жоғарыда стратегиялық мемлекеттік аппарат құру мақсатын ескере мемлекеттік органдар қызметін жетілдірудің негізгі компоненттері қарастырылды.

Мемлекеттік стратегиялық аппарат, ең алдымен, стратегиялық мемлекеттік басқарудың іске асу қағидаттарына негізделеді. Жоғары бәсекелестік пен тиімділікке жету мақсаттары қолданылатын әдістер мен құралдарды жетілдіру бойынша талаптарына сай бола отырып, олардың мемлекет дамуының ішкі және сыртқы шарттарымен лайықты сәйкестенуін қарастырады.

Мемлекеттік органдарда әкімшілік-басқарушылық және бизнес процестер толық ойластырылмауы себебінен азаматтар қызмет алу кезінде тиімсіз әкімшілік кедергілерге, сыбайлас жемқорлық көріністеріне жолығады [149, с. 127].

ЭЫДҰ мүше елдерде мемлекеттік аппаратты дамыту, жетілдіру мақсатында іске асырылып жатқан теориялар мен тұжырымдамалар мен әдіс-тәсілдердің негізіндегі қағидаттар жайлы *(орталықсыздандыру: бірқатар функцияларды атқарушы биліктің орталық деңгейінен өңірлік деңгейге беру; мемлекеттік қызметті қамтамасыз етуші бірқатар функцияларды жеке секторға беру; демократияландыру: басқарушылық шешім шығары процесінің ашықтығын арттыру; оңтайландыру: мемлекеттік қызметшілер санын қысқарту; азаматтық қоғамды дамыту, т.б.)* І Тарауда кеңінен тоқталдық. Сол қағидаттарды отандық мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бағытында тиімді қолдану жолдарын қарастырамыз.

*І. Мемлекеттік аппарат штатын оңтайландыру*: Мемлекет басшысы Қасым-Жомарт Тоқаевтың Қазақстан халқына *«Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі»* атты Жолдауында (1 қыркүйек 2020 жыл) мемлекеттік басқару жүйесінің жаңа үлгісін ұсынды [150]. Президент Қ.Тоқаев Жолдауда мемлекеттік қызметшілер құрамын қысқартуды ұсынды: «Биыл олардың санын 10 пайызға, ал келесі жылы 15 пайызға қысқартқан жөн. Осылайша, біз 2021 жылы шенеуніктердің санын 25 пайызға қысқарту мәселесін шешетін боламыз». Сонымен қатар, Қ.Тоқаев орталық мемлекеттік органдарда *жауапты хатшы* лауазымын қысқартуды ұсынды, аталған шара арқылы қаржы үнемдеу мақсаты көзделеді.

Әрине, мемлекеттік басқару жүйесінің жаңа үлгісін ұсынуда қайталанатын мемлекеттік функцияларды, аралық сипаттағы жұмыстарды іске асыратын артық топтарды (бөлімшелерді) қысқарту дұрыс.

Мәселен, ІІ Тарауда *(2.3 Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында жергілікті мемлекеттік органдар қызметін талдау)* Жамбыл облысы әкімі аппаратына жүргізілген функционалдық талдау қысқартуды, оңтайландыруды талап ететін қызметтер мен лауазымдар бар екенін көрсетті. Талдауда Жамбыл облысы әкімінің, облыстық мәслихат, жергілікті бюджеттен қаржыландырылатын облыстық атқарушы органдар аппараттары лауазымдарының санаттарын қарастырылды.

Атап айтсақ, Жамбыл облысы әкімі аппараты (мемлекеттік орган типтік үлгіде қалыптастырылған, яғни барлық облыста бірізділік бар) құрылымының штатын қысқартудан тікелей бюджеттік шығындардың азаюы мына төмендегі 19-кестедағы баптардан көрініс табады:

Кесте 19 – Жамбыл облысы әкімі аппараты штатын қысқартудың негізгі баптары

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Атауы | Аппарат (толық) | Ұсынылған  (қысқарту) | Айырма | Нәтиже | Мүмкіндік |
| Штат саны | А(т) | А(қ) | А(т)-А(қ) | Штатты қысқарту | Штат құрылымын оңтайландыру |
| Жалпы орташа жалақы фонды | Ж(т) | Ж(қ) | Ж(т)- Ж(қ) | Бюджетті үнемдеу | Білікті мамандардың жалақысын көтеру, қа ражатты басқа аса қа жетті салаларға бөлу |
| Орташа стимулдық төлемдер | С(т) | С(қ) | С(т)-С(қ) | Бюджетті үнемдеу | Білікті мамандардың мүдделеу,  Қаражатты басқа аса қажетті салаларға бөлу |
| Мемлекетке мін детті төлемдер:  әлеуметтік салық,  әлеуметтік төлемдер, әлеуметтік сақтандыру, міндетті сақтандыру | М(т) | М(қ) | М(т)- М(қ) | Бюджетті үнемдеу | Қаражатты басқа аса қажетті салаларға бөлу |
| Ескерту – Автормен зерттеулер негізінде құрылды | | | | | |

19-кестеғе сәйкес, облыс әкімі аппараты қызметшісінің (D-2, D-3, D-4 санаттары бойынша) айлық жалпы орташа жалақы фонды **(Ж(т))**  330 000 тг-ні құрайды [151]. Сондай-ақ:

*А(т)* – Облыс әкімі аппаратының штат саны – 73 қызметші;

*А(қ)* – Ұсынылған штат – 32 қызметші;

*С(т)* – Орташа стимулдық төлемдер ретінде орташа жалақының 50% (165 000 тг.) таңдалды;

*М(т)* – Мемлекетке міндетті төлемдер: әлеуметтік салық, әлеуметтік төлемдер, әлеуметтік сақтандыру, міндетті сақтандыру көлемі орташа жалақының 25-30% құрайды (99 000 тг.).

Осылайша:

Ŏ = А(т)\*[Ж(т)+С(т)+М(т)] – А(қ)\* [Ж(қ)+С(қ)+М(қ)]

Ŏ = 73\*[330 000 + 165 000 + 99 000] – 32\*[330 000+165 000 + 99 000]

Ŏ = 43 362 000 – 19 008 000

Ŏ = 24 354 000 тг.

Бұл жердегі – **Ŏ**, 1 айда аппарат құрылымының штатын қысқартудан бюджетке тікелей тиімділік әсері.

Ал, 1 жылда бұл көрсеткіш: 292 248 000 тг. құрайтын болады. Яғни бюджет шығынын 53%-ға дейін азайтуға болады.

Бұдан бөлек, Аппарат құрылымының штатын қысқартудан, басқа да бюджетте қарастырылған шығындар толық қысқартылуы не болмаса азаюына септігін тигізеді. Яғни, ұсынылып отырылған штат санын қысқарту бюджетте тікелей көзделген еңбек ақы мен төлем шығындарынан басқа, жанама шығындарды да азайтады. Басқаша айтқанда, үнемдеудің синергиялық эффекті байқалады.

17-суретте Жамбыл облысы әкімі аппараты штатын 3 жыл ішінде 21%-ға дейін оңтайландырудан бюджет шығыстарын азайтудың болжамдық әсері көрсетілді.

Сурет 17 – 2020 мен 2022 жылдар ішінде Жамбыл облысы әкімі аппараты штатын кезең-кезеңмен қысқарту арқылы облыстық бюджетінің шығыстарын азайту көрсеткіштері

Ескерту – Автормен құрылды

Аталған тәртіптегі оңтайландыруды тек жергілікті мемлекеттік орган – облыс әкімі аппараты штаттарында ғана емес, орталық деңгейде де жүзеге асыруға болады.

*І үлгі:*

Министрліктердегі С-3 санатына жататын *басқарма басшысы* лауазымы (20-кесте).

Кесте 20 – Әкімшілік мемлекеттік қызметшілердің «С» санаты және жалақы мөлшері

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Санат | Лауазым | Жалақы мөлшері  (орташа есеппен) |
| Орталық атқарушы органдар | | |
| C-1 | Орталық атқарушы органның Комитет төрағасының орынбасары  Департамент директоры (Адам құқықтары бойынша Ұлттық орталықтың орталық ведомстволарынан басқа) | 824 323 |
| С-2 | Департамент директорының орынбасары  Шетел мекемесінің Кеңесшісі | 611 721 |
| **C-3** | *Басқарма басшысы*  Орталық атқарушы орган бірінші басшының көмекшісі, баспасөз-хатшысы | 357 266 |
| C-4 | Бас эксперт | 268 345 |
| С-5 | Эксперт | 208 062 |
| Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [152] | | |

Жалпы бұл лауазым орталық мемлекеттік орган құрылымында аса маңызды роль атқармайды. Мәселен, комитет төрағасының орынбасары немесе департамент директорының орынбасарының тапсырмасын бас эксперт пен эксперттерге үйлестіріп, орындалуын қадағалайды және өзі де аталған тапсырмаларды орындайды. Алайда, көбінесе екі нүктенің арасын жалғап тұрған аралық нүкте орнында. Еңбек ақысы бас эксперт пен экспертке қарағанда 25-40% артық төленеді. Орнына аталған бас эксперт пен эскперттерді тікелей комитет төрағасының орынбасары немесе департамент директорының орынбасарына бағынышты етіп, үнемделген қаржыны қызметін атқарып отырған мамандарға бөлуге болады. Сонда орта есеппен, 30-35 мың теңгеге өседі.

Мысал ретінде Қазақстан Республикасының Ақпарат және қоғамдық даму министрлігінің құрылымын алайық (18-сурет).

Оңалту жұмыстарын үйлестіру басқармасы

Христиандық және басқа діни бірлес тіктермен байланыстар басқармасы

Діни білім беру ұйымда рымен өзара іс-қимыл басқармасы

Дінтану сараптамасы басқармасы

Ақпараттық-түсіндіру жұмыстарын үйлестіру басқармасы

Діни қызмет саласындағы құқық қолдану практикасы басқармасы

Исламдық діни бірлес тіктермен байланыстар басқармасы

Интернет кеңістікте діни экстремизмнің алдын алуды үйлестіру басқармасы

[Азаматтық бастамаларды қолдау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/931/1)

[Талдау және жоспарлау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/927/1)

[Қайырымдылық және волонтерлік мәселелері басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/932/1)

[Ведомство аралық үйлестіру басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/926/1)

[Қоғамдық-саяси жұмыс басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/925/1)

[Азаматтық қоғам институттарымен өзара іс-қимыл басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/933/1)

[Ведомствоаралық үйлестіру және өңірлік өзара іс-қимыл басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about/structure/departments/leadership/936/1)

[Мониторинг және талдау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about/structure/departments/leadership/937/1)

[Отбасы саясатын үйлестіру басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about/structure/departments/leadership/935/1)

[Жобалар үйлестіру басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about/structure/departments/leadership/938/1)

[Жастар саясатын үйлестіру басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam/about/structure/departments/leadership/934/1)

[Теле-, ради оарналарда ақпараттық жұмыс басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/941/1)

[Баспа БАҚ-та ақпараттық жұмыс басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/940/1)

[Интернет кеңістікте және әлеу меттік же лілерде ақпа раттық жұ мыс жүргізу басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/939/1)

[БАҚ саласындағы бақылау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/943/1)

[БАҚ сала сындағы рұқсат беру құжаттары басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/942/1)

[Қоғаммен байланыс орнату және мем лекеттік органдармен үйлестіру басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/944/1)

[Мемлекеттік ақпараттық саясатты талдау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/inf/about/structure/departments/leadership/945/1)

Ақпарат және қоғамдық даму министрлігі

*Дін істері комитеті*

*Азаматтық қоғам істері**комитеті*

*Жастар және отбасы істері комитеті*

## *[Жастар және отбасы істері комитеті](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam" \o ")*

## [Жастар және отбасы істері комитеті](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam" \o ")

*Ақпарат комитеті*

*[Жастар және отбасы істері комитеті](https://www.gov.kz/memleket/entities/fam" \o ")*

*Этносаралық қатынастарды дамыту комитеті*

[Қазақстан халқы Ассамблеясымен өзара іс-қимыл басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11328/1)

[Талдау және мониторинг басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11797/1)

[Әдістемелік қамтамасыз ету басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11830/1)

[Ведомствоаралық үйлестіру басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11826/1)

[Жиынтық жұмыс және жоспарлау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11813/1)

[Өңірлік жұмыс басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11820/1)

[Отандастармен және диаспоралармен өзара іс-қимыл басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/etnic/about/structure/departments/leadership/11847/1)

[Жиынтық талдау және жоспарлау басқармасы](https://www.gov.kz/memleket/entities/din/about/structure/departments/leadership/5771/1)

Сурет 18 – Қазақстан Республикасының Ақпарат және қоғамдық даму министрлігінің құрылымы

Ескерту – Әдебиет негізінде құралған [153]

18-суретте көрсетілгендей, министрліктің 5 комитетінің әр қайсысында 6-дан 9-ға дейін басқармалар бар, жалпы саны орталық мемлекеттік органда 34 басқарма басшысы қызмет атқарады. Басқарманың әрбір эксперті бекітілген функционалдық міндеттерін, белгілі бір жұмыс бағыты бойынша іске асырады. Ал, басқарма басшысында нақты белгіленген функционалды міндеттемелер жоқ.

Сонымен қатар, Министрліктердің барлығына ортақ құрылым бойынша аппараты бар, олар:

*1. БАҚ-пен өзара байланыс бойынша департаменті;*

*2. Ішкі аудит департаменті:*

а) аудит, мониторинг және тиімділікті бағалау басқармасы;

ә) мемлекеттік құпияларды қорғау бойынша басқарма;

б) жұмылдыру жұмыстары мен ақпараттық қауіпсіздік басқармасы;

*3. Ішкі әкімшіліктендіру департаменті:*

а) құжаттамалық қамтамасыз ету басқармасы;

ә) бақылау басқармасы;

б) ұйымдастырушылық жұмыс басқармасы;

в) мемлекеттік тілді дамыту басқармасы;

*4. Талдау мен стратегиялық жоспарлау департаменті:*

а) талдау мен стратегиялық жоспарлау басқармасы;

ә) жинақтау жұмыстары басқармасы;

б)сәулет және ақпараттандыруды кіргізу басқармасы;

*5. Экономика және қаржы департаменті:*

а) бюджеттік жоспарлау және атқару басқармасы;

ә)бухгалтерлік есеп және есептілік басқармасы;

*6. Мемлекеттік активтер мен сатып алулар бойынша жұмыс департаменті:*

а) мемлекеттік активтерді жұмыс бойынша басқарма;

ә) Мемлекеттік сатып алулар басқармасы;

*7. Заң департаменті:*

а)нормативті-құқықтық актілердің құқықтық экспертиза басқармасы;

ә) құқықтық қамтамасыз ету басқармасы;

*8. Персоналды басқару департаменті:*

а) кадрлық жұмыс басқармасы;

ә)ынталандыру және кадрлық әлеуетті дамыту басқармасы;

б) этика басқармасы және т.б.

Басқармадағы бас эксперттер мен эксперттердің жұмысына бақылау жүргізіп, хаттардың, бақылаудағы құжатардың, тапсырмалардың орындаушылар тарапынан мерзімінде орындалуын қадағалайды. Ал, егер бұл жұмыс үшін министрлік аппаратында арнайы қызметтер (кеңсе қызметі, персоналды басқару қызметі) қарастырылғанын ескерсек, бұл артық іс екенін байқауға болады. Сондықтан, комитет төрағасының орынбасары әр бағыт бойынша жұмысқа жауапты экспертпен тікелей жұмыс жүргізген жағдайда еңбек өнімділігі мен нәтижелігін арттыруға мүмкіндік туады.

*ІІ үлгі:*

Жоғарыдағы Сурет 16-да көрсетілгендей, министрлік аппаратының құрылымында «Жоспарлау, талдау департаменттері» бола тұра, әр комитетте аталған жұмыспен айналысатын бөлек басқармалар (жиынтық талдау және жоспарлау; [талдау және жоспарлау; мониторинг және талдау; талдау және мониторинг басқармалары](https://www.gov.kz/memleket/entities/akk/about/structure/departments/leadership/927/1)) құрылған. Мысалы, өз уақытында әр комитетте кадр саясаты және есеп басқармалары болатын, кейіннен олар қысқартылды. Осыған орай, аталған басқармалардың да қажеттілігін зерделеу міндеті туындауда. Өйткені, ақпараттық технологиялар дамыған кезеңде функциялардың қайталануы артық бюрократияға әкеледі.

Сол себепті, *аталған оңтайландыру бойынша ұсыныстар қолдау табатын болса, мемлекет басшысының жаңа үлгідегі басқару моделін құру, бюджетті үнемдеу тетік көздері ашылады.*

Сонымен қатар, экономикалық тұрғыдан қарайтын болсақ, комитеттердің 34 басқарма басшысына бір жылда бюджеттен бөлінетін қаржыны есептеп көрейік (21-кесте).

Кесте 21 – Министрліктің басқарма басшысы лауазымына 1 жыл ішінде бөлінетін жалақы мөлшері

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Жалақы | – 34\*12\*357 266 (орта есеппен) | = 145 764 528 тг. |
| Сыйақы | – 34\*4\*357 266 (4 тоқсандық сыйақы 50%) | = 48 588 176 тг. |
| Еңбек демалы сының ақысы | – 34\*2\*357 266 | = 24 294 088 тг. |
| Барлығы | – 73 904 304+61 586 920+12 317 384 | = 218 646 792 тг. |
| Ескерту – Автормен құрылды | | |

Бұл басқарма басшысына төленетін қаржы мөлшері (жалақы, сыйақы, еңбек демалысының ақысы), *сонымен қатар, бюджеттен әр мемлекеттік қызметшінің жұмысын қамтамасыз ету*ге (құрал-жабдық, жұмыс орны, техника, кеңсе бұйымдары және т.б.) *кететін шығындарды есептейтін болсақ,* бұл қаражат ұлғая береді.

*ІІІ үлгі:*

Мемлекеттік аппаратта қысқартуды оңтайлы жүзеге асыру үшін тағы бір үлгіні ұсынуға болады. Ол «COVID-19» індеті салдарынан дүние жүзінде 2020 жылы орын алған пандемия көрсеткендей, азаматтармен жұмыс жүргізуді мүмкіндігінше *онлайн форматқа* көшіру.

Жылдан жылға мемлекеттік қызметшылердің санын қысқарту талабына қарамастан, олардың тиімділігі арта түсуі міндетті, ақпараттық технологияларды тиімді меңгеруі, үлкен көлемде сандық ақпараттарды аз уақытта зерделеуге қабілетті болуы уақыт талабы болып отыр.

Аталған мәселенің басты мақсаты, *мемлекеттік қызметшілердің штат санының қысқарып, бюджет шығынын азайту ғана емес, сонымен қатар, тиімді басқару моделін құру.*

Мәселен, қазіргі уақытта бірнеше қызметкер немесе бөлімше атқаратын жұмыс көлемін ақпаратты инновациялық автоматтандыру тәсілін оңтайлы қолдану арқылы (арыз өтініштерді қабылдауды электронды түрге көшіру, өтініш түрлерінің классификаторын құру және мағынасына қарай сұрыптап, одан әрі талдау, қойылған сұрақтарға дайындалған жауаптардың ақпараттық базасын дайындау (тұрақты түрде жаңалап отыру), алдында қойылған сұрақтарға, ақпараттық базадан автоматты түрде жауап қайтару, чат-бот жүйесін енгізу) қол жеткізуге болады. Бұл өз кезегінде болашақта бюджеттің тікелей және жанама шығындарының үнемделуіне әкеледі.

Мемлекеттік орган штатының белгілі бір бөлігін *«онлайн»* форматқа ауыстыру – мемлекеттік органдарға бөлінген ғимараттың рационалды, материалдық-техникалық базаны қажетімен пайдалануға септігін тигізеді [154].

Мәселен, кез келген мемлекеттік орган құрылымдық бөлімшесінен тек бір қызметкер офлайн жұмыс орнында болып, қалғандарының «онлайн» байланыста қызмет етуі арқылы бір кеңістікте қызметкер сыйымдылығын арттыруға қол жеткізуге болады. Осылайша, мемлекеттік органдар ғимараттар санын азайтып, барлық бір деңгейлі мемлекеттік органдарды (мысалы, ҚР Үкіметі – Министрліктер, облыс әкімдігі – облыс басқармалары және т.б.) бір, ықшамдалған негізде жұмыс істеуіне қол жеткізуге болады.

*Қосалқы пайдасы:* Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері Агенттігінің мәліметі бойынша Нұр-Сұлтан қаласында 14 441 мемлекеттік қызметші еңбек етеді. Олардың әр қайсысы күн сайын жұмысқа қызметтік немесе жеке көлікпен қатынайды. Онлайн тәртіпке ауысу арқылы қаланың басты көшелерінде көлік кептелістерін азайтып, экологиялық ахуалын жақсартуға мүмкіндік туады.

Сонымен қатар, онлайн жұмыстың мүмкіндіктері мен кемшіліктері туралы аралық баға беру мақсатында 2020 жылдың сәуір айында «Мемлекеттік қызметшілердің қашықтықтан жұмысы» атты халықаралық конференциясы өткізілді. Конференцияға қатысушылар онлайн тәртіпте жұмыс істейтін қызметшілер қажетті құзыреттіліктерге ие болуы керек деп атап көрсетті. Сондай-ақ, іс-шарада мемлекеттік қызметшілер арасында жүргізілген сауалнаманың нәтижелері ұсынылды. Оған сәйкес, жалпы, мемлекеттік қызметшілер қашықтықтан жұмыс жүргізу тәжірибесіне ұйымдастырушылық және техникалық қиындықтар болғанымен, тиімді екені айтылды. Сонымен қатар, жауап берушілердің 19% интернет сапасының нашарлығына наразылығын білдірді. Яғни болашақта аталған тәртіпті жалғастырған жағдайда, ең алдымен, интернет сапасын жақсарту мәселесін шешіп алу қажет.

*ІІ. Мемлекеттік органдар қызметінің ашықтығын, мөлдірлігін қамтамасыз ету қағидаты*:Президент Қ. Тоқаевтың Қазақстан халқына «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі» атты Жолдауында (2 қыркүйек 2019 жыл): «…біздің міндетіміз – азаматтардың конструктивті сұраныстарына жедел, әрі тиімді жауап беретін «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасын жүзеге асыру. **Билік пен қоғамның арасындағы тұрақты диалог арқылы ғана үйлесімді мемлекет құра аламыз**» деп атап көрсетті. Осы тұжырымдаманы орталық және жергілікті мемлекеттік атқарушы органдарда іске асыру үлкен жауапкершілікті талап етеді [150].

*І үлгі:*

Мәселен, азаматтардың өтініштері мен арыздарын мемлекеттік органның ресми сайтында немесе арнайы бағдарлама (қосымша) арқылы қабылдау. Бұл іс – атқарылып жатқан жұмыстың ашықтығын көрсететін бірден-бір индикатор болады. Ол үшін, ең алдымен, өтініштерді автоматты түрде қабылдайтын модульды әзірлеу қажет. Модульдың жұмыс істеу форматы азаматтарға қарапайым, әрі түсінікті болуға тиіс. Өтініш толтыру формасы толық қамтылған және бастапқы сатыдан келесі сатыға үздіксіз өтуі керек. Ал, соңғы кезеңде, яғни, нәтижесі азаматтардың үмітін қанағаттандыруы міндетті.

Мәселен, азаматтар өтініштері, арыз-шағымдарын қараудың автоматтандырылған модулін қалыптастыру үшін өтініш классификаторын дұрыс жобалау қажет. Мысал ретінде төмендегі 22-кестеде негізге алуға болады.

Кесте 22 – Азаматтар өтініштері, арыз-шағымдарын қараудың автоматтандырылған модулі – өтініш классификаторы

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Өтініш  беруші туралы дерек | Реттік  саны | Қабылдау күні | Тақы рып | Сала | Қарауға  түскен  басқарма- ұйым | Қызметкер | Жауап  беру  мерзімі |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Аты-жөні | Алғаш рет | \_\_/\_\_/\_\_\_\_ | Әлеуметтік | Жәрдемақы | - | - | - |
| Мекен жайы |  |  | Зейнетақы | - | - | - |
| Байланыс т.номері | кезекті |  | Қайырымдылық | - | - | - |
| ЖСН |  |  | Баспана | - | - | - |
| - | - | - | Денсаулық | Квота | - | - | - |
| - | - | - | Портал | - | - | - |
| - | - | - | Мед бақылау | - | - | - |
| - | - | - | Неке және отбасы | Неке | - | - | - |
| - | - | - | Баспана | - | - | - |
| - | - | - | Ана мен бала | - | - | - |
| - | - | - | Білім | Бала-бақша | - | - | - |
| - | - | - | Мектеп | - | - | - |
| - | - | - | Жоғары оқу орны | - | - | - |
| - | - | - | Магистратура | - | - | - |
| - | - | - | PHD | - | - | - |
| - | - | - | Қаржы | Қаржы ұйым қызметі | - | - | - |
| - | - | - | Несие | - | - | - |
| - | - | - | Депозит | - | - | - |
| 22-кестенің жалғасы | | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| - | - | - |  | - | - | - | - |
| - | - | - | Есеп шоттар | - | - | - |
| - | - | - | Дін | Діни сауаттылық | - | - | - |
| - | - | - | Конфессиялар | - | - | - |
| Ескерту – Автормен құрылды | | | | | | | |

22-кестедегі классификатордың толық және дұрыс жинақталуы, жұмыс жасауы өтініш берушіге де, мемлекеттік органға да, әсіресе жергілікті атқарушы орган үшін пайдалы.

*Өтініш берушіге тиімділігі:* қолжетімділік, уақыт үнемділігі, ашықтық, ыңғайлылық.

*Мемлекеттік органға тиімділігі:*өтініштердің үлкен даталы базасын қалыптастыру, қайта келіп түскен өтініштерге есеп жүргізу, қойылған сұрақтар тиісті басқарма – мемлекеттік органның қарауына түсуі, өтініштерді қарау сапасы мен мерзімін автоматты түрде бақылау мүмкіндігі, кез келген уақытта статистикалық есеп құру мүмкіндігі, көкейкесті сұрақтарға алдын-ала назар аударып ықпал ету мүмкіндігі туады.

Өңір, облыс басшылығы классификатор жұмысы арқылы ең көп мәселе туындайтын, тұрғындардың наразылығын тудыратын саланы, шиеленіс факторын анықтап, осал тұстарды жою арқылы мемлекеттік органдар жұмысын жетілдіруге мүмкіндік туады.

Сонымен қатар, *автоматты классификатор* жұмысына өңірдің немесе орталық атқарушы органның бірінші басшысы бақылау жүргізіп, тұрғындар үшін ашық болуы арқылы қызмет мөлдірлігіне қол жеткізуге болады.

Классификатор сәтті іске қосылғаннан кейінгі келесі саты *«онлайн-чат бот» функциясын* жүзеге асыру. Классификатор арқылы өтініштердің үлкен даталы базасы қалыптастырылады (белгілі сұраққа – белгілі әзірленген жауап), әрі база белгілі кезеңде жаңартылып отырады (жаңа сұрақтарға – жаңадан дайындалған жауап). Одан ары, тиісті сұрақтарға автоматтандырылған түрде бір мезетте жауап беріліп отыратын болады. Мұндай процестің өтініш беруші мен мемлекеттік органға келтіретін пайдасы үлкен.

Негізінен, азаматтардың өтініштері мен арыз-шағымдарын мемлекеттік органның ресми сайтында қабылдауды сәтті іске асыру, чат-бот жүйесін іске қосу мемлекеттік қызметкерлердің санын азайтумен ғана шектелмейді, мемлекеттік органның тиімділігін, жұмыс жасау сапасын келесі деңгейге көтереді [155].

*ІІ үлгі:*

Қазақстан Республикасының министрліктері мен облыс әкімдіктерінің аппарат отырыстары Президент Жолдауының іске асырылуы, мемлекеттік, салалық бағдарламалардың және басқа да маңызды құжаттардың орындалуы, елдің әлеуметтік-экономикалық ахуалы, даму барысы және т.б. өзекті мәселелерге арналады.

Мемлекеттік органдар отырыстарына тек басшылық лауазым тұлғалар ғана емес, 19-суретте көрсетілгендей, онлайн тәртіпте мемлекеттік орган аппаратының басқа да мамандарының (эксперттердің) қатысуы қойылған тапсырмалар мен міндеттердің тиімді әрі сапалы орындалуын қамтамасыз етеді.

*Министрлік/әкімдік отырысының күн тәртібі бір ай бұрын дайындалып, мемлекеттік орган ресми сайтында орналастырылады*

*Министрліктің/әкімдіктің офлайн отырысына министр/облыс әкімі, вицеминистрлер, орынбасарлар және құрылымдық бөлімшелер басшылары қатысады*

*Күн тәртібінде көтерілген мәселе бойынша жауапты орындаушылардың, мамандардың отырысқа онлайн қатысуы тапсырма орындалуының тиімділігін арттырады*

*Мемлекеттік орган отырысында қатысуға ресми (e-gov сайтында) тіркелген азаматтарға отырысқа онлайн қатысуға рұқсат беріліп, сұрақтар арнайы модераторға ұсынылады. Отырыстың соңғы 20 минуты азаматтар сұрақтарына жауап беруге арналады.*

*Нәтижесінде мемлекеттік органның маманы тапсырманы тікелей мемлекеттік орган басшысынан алып, өзін ұжымның маңызды бөлшегі сезінуіне ықпал етеді. Сонымен қатар, азаматтардың отырыстарға онлайн қатысуы арқылы мемлекеттік аппарат «халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының орындалуын қамтамасыз етеді*





Сурет 19 – «Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының орталық және жергілікті атқарушы органдарда жүзеге асу процесінің сызбасы

Ескерту – Автормен құрылды

19-суретте бейнеленген сызба Қазақстан Республикасының Президенті Қ. Тоқаевтың ұсынған *«Халық үніне құлақ асатын мемлекет» тұжырымдамасының*, шын мәнінде, іске асуына мүмкіндік береді. Кез-келген азамат отырысқа онлайн қатыса отырып, белгілі бір мәселе жайлы өз сұрағын тікелей мемлекеттік орган басшысына қоя алады. Жауапты мемлекеттік қызметшілер жедел түрде мәселенің шешімін азаматқа ұсынады.

Аталған функцияны жүзеге асыру үшін электронды үкіметтің ресми порталында (e-gov.kz) барлық мемлекеттік органдар отырыстарының бір айға арналған (мемлекеттік құпиялар қамтитындардан басқасының) күн тәртібі орналастырылуын көздейді.

20-суретте көрсетілген азаматтардың мемлекеттік органдар отырыстарына қатысу тәртібіне сәйкес, *мемлекеттік органдар қызметінің халық алдында ашықтығы, мөлдірлігі қағидасы* іске асырылатын болады.



*ҚР Мемлекеттік органдар аппарат отырыстарының күн тәртіптері*

*ҚР Мемлекеттік органдар аппарат отырыстарына онлайн қатысуға рұқсат алу*

*ҚР Мемлекеттік органдарына сауал жолдау*

Сурет 20 – Азаматтардың ҚР мемлекеттік органдарының отырыстарына онлайн қатысуына рұқсат алу мен сауал жолдау тәртібі

Ескерту – Автормен құрылды

Отырыс барысында қойылған сұрақтарға азаматтар мемлекеттік органға ресми хат жолдап, оның жауабын күтпей, жедел түрде алу мүмкіндігіне ие болады.

Сонымен қатар, мемлекеттік органдар отырыстарына азаматтардың онлайн түрде қатысуы *мемлекеттік аппарат жүйесінің қызметіне қатысу сапасын* жақсартып, тұрғындардың билік органдарына деген сенімін арттырады [156].

Мемлекеттік орган отырысына қойылатын сұрақтарды жинақтап, отырыс барысында олардың қойылып, *жауап берілуін қадағалау функциясын этика бойынша өкілетті өкілге жүктеуге*болады.Себебі қызмет барысында аталған қызметші қызметтік этика нормаларының сақталуына, сонымен қатар, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес пен заң бұзушылықтардың алдын алуды қамтамасыз етеді және азаматтарға кеңес береді [157].

Сондай-ақ, *аталған қызметті мемлекеттік орган қызметінің тиімділігін бағалау тізбесіне қосу арқылы маңызын арттыруға* болады.

Аталған үлгі мемлекеттік орган ішіндегі өзара қарым-қатынасты да жақсартуға үлес қосады. Бір мемлекеттік органның құрылымдық бөлімшелері арасында көбіне диалог, коммуникация жоқ болып жатады, басқаша айтқанда, құрылымдық бөлімшелер бір-бірінің қызмет барысы жайлы білмейді. Мамандар тек өз саласына жауапты болып, көрші бөлімшенің ісіне араласпай жатады. Ал, аталған үлгі бұл олқылықты жоюға септігін тигізеді. Мемлекеттік органның отырысына негізгі жұмысынан үзілмей, онлайн қатысу арқылы мемлекеттік органның бүкіл қызметі мен құрылымдық бөлімшелерінің жұмысымен, ерекшелігімен танысуға мүмкіндік туады.

**ҚОРЫТЫНДЫ**

Стратегиялық мемлекеттік аппарат аппарат құру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру ісі – мемлекеттік басқару саласының дамуы кезеңінде заманауи өзгерістермен қатар жүретін үздіксіз процесс. Сондықтан аталған процестердің мемлекет пен халық үшін неғұрлым тиімді жүзеге асуы өзекті мәселе болып табылады.

Диссертациялық зерттеудің мақсаты бес міндетті орындау арқылы стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында ҚР мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бойынша ұсынымдарды әзірлеу болды. Біздің ойымызша, зерттеу барысында қойылған мақсатқа қол жеткізілді.

Зерттеу барысында мемлекеттік аппараттың теориялық негіздері, түсінігі мен сипаттамасы ашылды. Нәтижесінде, мемлекеттік аппарат – мемлекет билігінің сипаты, ал, мемлекеттік орган дегеніміз – мемлекеттік қызметтің белгілігі бір саласында билік құзіреттерге ие мемлекет тетігінің құрылымдық элементі екені анықталды. Айта кетерлік, зерттеуде келтірілген дәлелдер арқылы мемлекеттік аппарат ұғымын мемлекеттік басқару жүйесінің басты бірлігі ретінде қарастыруға толық негіз бар. Одан бөлек, зерттеу жұмысында мемлекеттік аппараттың жіктемесі, стратегиялық мемлекеттік аппарат пен мемлекеттік органдар байланысының әдістемелік негіздері, мемлекеттік органдар қызметін жетілдірудің халықаралық тәжірибесі жан-жақты зерделенді. Сонымен қатар, стратегиялық мемлекеттік аппарат жүйесінде мемлекеттік органдардан талап етілетін негізгі міндеттер анықталды, олар – мемлекеттік органның мақсаттары мен бағыт-бағдарын нақты белгілеу, басшы мен қызметші арасында кәсіби қарым-қатынастарды бұзбау, толық жоспарлау мен ағымдағы шешімдерді қабылдауда қауіп-қатерлерді алдын-ала ойластыру [158].

Зерттеудің екінші тарауында қазақстандық мемлекеттік аппараттың даму эволюциясы, жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің ерекшеліктері, қазіргі өзара қарым-қатынастары терең талданды. Сондай-ақ, Жамбыл облысы әкімі аппараты үлгісінде стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында жергілікті мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігі жан-жақты зерделенді. Ол функционалдық талдау, SWOT-талдау мен HR-кемелдену деңгейін анықтау мен тұрғындар және облыс әкімі аппаратының құрылымдық бөлімше басшылары арасында әлеуметтік сауалнамалар жүргізу арқылы жүргізілді.

Нәтижесінде, Қазақстанда мемлекеттік органдар қызметін жетілдірудегі басты мәселелер анықталды. Соның ішінде, мемлекеттік қызметшілер қызметін бағалау әдістемесін жетілдіру, мемлекеттік органдар атқаратын функцияларды талдап, оңтайландыру, мемлекеттік органдардың халықпен өзара байланысының ашықтығын арттыру қажеттігін атауға болады.

Қойылған мақсат пен міндеттерге сәйкес жүргізілген зерттеу келесі **қорытындылар** мен ұсыныстар жасауға мүмкіндік берді:

1. Мемлекеттік аппарат түсінігін, мазмұнын ашу тәсілдерінің көпқырлылығына қарамастан, оның маңызды құрамдас бөлігі болып мемлекеттік органдар саналады. Ал, мемлекеттік аппаратты жетілдірудің теориялық-әдістемелік құраушыларын зерттеу – оның тиімділігінің түрлі тетіктері, әдістері мен құралдарға тәуелді. Сонымен қатар, мемлекеттік аппарат қызмет етуі мен дамуының бірқатар факторларға бағынышты. Олар:

– қызмет етудің жалпы экономикалық негізінің болуы;

– ортақ саяси негіздің, ал кей жағдайда ресми идеологияның болуы;

– қоғамның жекелеген бөліктерінің моральды-саяси және идеялық бірлігінің болуы;

– қызмет ету мен қалыптасу қағидалары жиынтығының болуы;

– ортақ мақсаттар мен міндеттердің болуы.

2. Стратегиялық мемлекеттік аппараттың қалыптасуы мен даму жолдарына оның көпқырлы әрі көпфункционалды жүйе болуы әсер етеді. Стратегиялық мемлекеттік аппаратты құрайтын мемлекеттік органдар қызметі оның ерекшеліктері, мақсаттары, даму кезеңдері, сыртқы орта әсер ету параметрлеріне сәйкес өзгереді.

Сонымен қатар, стратегиялық мемлекеттік аппарат ұғымына қазақстандық тәжірибені ескере отырып, төмендегі авторлық анықтама беру болады:

«Стратегиялық мемлекеттік аппарат – мемлекеттік органдар қызметін ұйымдастыру мен атқаруда адам құқықтарына басымдық бере отырып, азаматтардың кеңінен атсалысуын қамтамасыз ету үшін мемлекеттік қызметшілерден кәсіби этика мен меритократия қағидаттарының орындалуын қатаң талап ететін ұзақмерзімді мақсаттар мен міндеттерді атқаруға пәрменді мемлекеттік органдардың мінсіз жүйесі».

3. Халықаралық тәжірибеге жүргізілген зерттеуге сәйкес, мемлекеттік органдар қызметі тиімсіздігінің басты себептерінің бірі – азаматтардың, тұрғындардың мемлекеттің экономикалық, саяси және әлеуметтік өміріне қажетті деңгейінде араласпауы. Азаматтардың, тұрғындардың мемлекеттік басқару ісіне араласуының негізгі тетігі жергілікті өзін-өзі басқару жүйесінен басталады.

Зерттелген шетелдік теориялар, тұжырымдамалар, әдіс, тәсілдердің әр қайсысы стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыруда негізге алынатын нұсқаулық, үлгі бола алады.

Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мақсатында мемлекеттік қызметшілер қызметін бағалаудағы Грузияның, мемлекеттік басқару жүйесін дамытудағыЭЫДҰ мүше елдерінің, мемлекеттік қызмет көрсету кезінде тиімділікті басқару үлгісінің критерийлерінқолданудағы Канаданың тәжірибесін, Ұлыбританияның қайта жаңартудың 5 тәсілдері қарастырылды.

4. Мемлекеттік органдардың қазіргі жағдайы жүзеге асырылған әкімшілік реформалар мен олардың мемлекеттік органдар персоналына тигізген ықпалының нәтижесі.

Ал, Жамбыл облысы әкімі аппараты үлгісінде мемлекеттік органға жүргізілген функционалдық талдау көрсеткендей, жергілікті өзін-өзі басқару органына өкілеттіліктер, міндеттер мен функциялар беруді стандартты түрде емес, оның географиялық орналасуын, әлеуметтік-экономикалық дамуы секілді маңызды факторларды ескеру қажет.

Сол себепті, өңірлер үшін, оның ішінде әлеуметтік-экономикалық даму қарқынын түзеуге бағытталған мемлекеттік аумақтық саясатты жүзеге асыру стратегиялық маңызды мәселе.

Сонымен қатар, Жамбыл облысы әкімі аппараты мысалында жүргізілген функционалдық талдау штат саны қажетсіз үлкейтілгенін дәлелдеді. Мәселен:

– аппарат бөлімдер қызметі әкімдік басқармаларының қызметін бақылаумен, облыс әкіміне сала бойынша ақпарат жинақтаумен шектеледі;

– аппараттың бекітілген функциялары мен міндеттерін әкімдік басқармалары атқарады немесе қайталайды;

– аппарат штатында қаржы-шаруашылық, құқықтық-кадрлық және құжаттамалық қызметтерді ғана қалдыру қисынды.

Аппарат штатын ұсынылған құрамға дейін оңтайландыру қызметтің тиімділігін арттыру әсерінен басқа (облыс әкімі мен әкімдік басқармалары арасында аралық тармақ құрмай, бір ғимарат ішіне ықшамдалған жергілікті басқару органын қалыптастыру мүмкіндігі болады), облыс бюджетіне келетін тікелей және жанама пайданың математикалық моделі есептеліп, ұсынылды.

5. Стратегиялық мемлекеттік аппарат құру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бойынша заңнамаға бірқатар өзгерістер енгізу ұсынылды. Бұл отандық мемлекеттік қызметте стратегиялық мемлекеттік аппарат құру үшін қажет нормативті және құқықтық негіз қалауға мүмкіндік береді.

Мәселен, «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін бағалаудың қолданыстағы әдістемесін жетілдіруді бағалау факторларын дамыту арқылы жетілдіру қажет. Сондай-ақ, қолданыстағы бағалау әдістемесі мемлекеттік қызметшілердің атқарған жұмысын толық бағалауға мүмкіндік бермейді. Кейбір лауазымдағы мемлекеттік қызметшілерді нысаналы мақсаттық индикаторларға (НМИ) жету мен құзыреттер бойынша ғана бағалау аздық етеді. Сондықтан бағалау көрсеткіштерін функционалдық міндеттермен немесе функциялармен толықтыруға болады. Бұл ұсыныс мемлекеттік қызметшілерді бағалау жүйесінің дәлдігін, шынайылығы мен әділдігін қамтамасыз етеді.

Стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастырудың негізгі факторларының бірі – орталық атқарушы және жергілікті мемлекеттік органдардың азаматтар үшін ашықтығын, қызмет мөлдірлігін арттыру болып табылады. Осыған орай, Жамбыл облысы жергілікті атқарушы органының қызметін жетілдіру бойынша цифрлық технологияларды пайдалана отырып, инновациялық тәсіл (классификатор) ұсынылды.

Бұл тәсіл өңір үшін көкейкесті мәселені анықтауға, қиындықтар бар салаларды зерттеуге, азаматтармен кері байланыс жасай отырып, мәселені тез арада сапалы шешуге мүмкіндік береді.

Осылайша, зерттеу нәтижелері, жалпы алғанда, Қазақстанда стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру жағдайында мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру ісінің маңыздылығын дәлелдеді. Жаңарудың маңызды, қуатты құралы ретінде түбегейлі ойластырылған, ұйымдастырылған мемлекеттік органдардың қызметі болуы тиіс. Осы орайда, стратегиялық мемлекеттік аппарат қалыптастыру мен мемлекеттік органдар қызметін тұрақты жетілдіру Қазақстанның ары қарайғы сенімді дамуының басты факторларының біріне және жаһандық қауіп-қатерлерге бағытталған жауабына айналады.

**ПАЙДАЛАНЫЛҒАН ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ**

1 Комплексный страновой обзор Казахстана. 2016, ч. 1 // https://www.oecd.org/dev/MDCR\_Phase-I\_Brochure\_RUS\_web.pdf. 12.12.2018.

2 Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. – М.: Проспект, 2016. – 426 с.

3 Акмалова А.А., Капицын В.М. Теория государства и права. – Изд. 2-е, перер. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 322 с.

4 Өзбекұлы С., Қопабаев Ө. Мемлекет және құқық теориясы: оқул. – Алматы: Жеті жарғы, 2006. – 525 б.

5 Бородкин А.В., Громова М.В., Мильто А.В. История управленческой и финансовой мысли: учеб. пос. – Ярославль: Союз-Пресс, 2021. – 121 с.

6 Тимофеевой М.Н. Спенсер Г. Личность и государство / пер. с англ. – СПб.: Вестник Знания, 1908. – 84 с.

7 Жоламан Қ.Д., Мұхтарова А.Қ., Тәукелев А.Н. Мемлекет және құқық теориясы. – Алматы: ҚазМУ, 1999. – 256 б.

8 Вебер М. [Политика как призвание и профессия](https://publications.hse.ru/books/225686194) / пер. с нем. – М.: Рипол-классик, 2018. – 288 с.

9 Gilbreth F.B., Motion Study: a Method for Increasing the Efficiency of the Workman. – Miami (FL): HardPress Publishing, 2013. – 184 р.

10 Шелдрейк Дж. Теория менеджмента: от тейлоризма до японизации / пер. с англ. под ред. В.А. Спивака. – С-Пб.: Питер, 2001. – 124 с.

11 Тейлор Ф. Менеджмент / пер. с англ. – М.: Контроллинг, 1992. – 137 с.

12 Крозье М. Бюрократический феномен (с новым введением Эрхарда Фридберга). – Нью-Брансуик; Лондо: Transactions Publishers, 2010. – 242 с.

13 Афанасьев М. Эффективное государство: Стратегия для потребителей // Апология. – 2005. – №5. – С. 8-21.

14 Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций в 2 т. – М., 2019. – Т. 1. – 540 с.

15 Бурдье П. [Дух государства: генезис и структура бюрократического поля](http://bourdieu.name/content/duh-gosudarstva-genezis-i-struktura-bjurokraticheskogo-polja) / пер. с фр. // В кн.: Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии. – М.; СПб.: Алетейя, 1999. – С. 125-166.

16 Dahl R. A Preface to Democratic Theory. – Chicago: [University of Chicago Press](https://ru.wikipedia.org/wiki/University_of_Chicago_Press), 2006. – 200 р.

17 Комаров С.А. Государство в политической системе общества // В кн: Общая теория государства и права: в 2 т. – М., 1998. – Т. 1. – С. 131-132.

18 Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // <http://www.mevriz.ru/articles/2004/1/1141.html>. 25.09.2020.

19 Романько Е.Б., Ержанова С.К. Новые направления развития государственного управления в республике Казахстан [https://articlekz.com/article /21361?ysclid=lblye5xkc8161885134](https://articlekz.com/article%20/21361?ysclid=lblye5xkc8161885134). 25.09.2020.

20 Правовые проблемы реформирования государственной службы суверенного Казахстана: монография / под ред. Г.С. Сапаргалиева. – Астана, 2003. – 475 с.

21 Есімова Ш.А. Қазақстан Республикасындағы Мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігі: теория және тәжірибе: монография. – Астана, 2010. – 425 б.

22 Булгакова Д.А. Мемлекет және құқық теориясы: оқу құралы. – Алматы: Заң әдебиеті. 2004. – 326 б.

23 Парламент туралы // <https://parlam.kz/#section1>. 12.12.2018.

24 Козлов Ю.М. Органы советского государственного управления. – М., 1960. – 151 с.

25 Байтин М.И. Вопросы общей теории государства и права=Problems of General Teory of State and Law. – Саратов: СГАП, 2006. – 398 с.

26 Григонис Э.П. Механизм правового государства: монография. – СПб.: ун-т МВД России, 1999. – 211 с.

27 Копейчиков В.В. Механизм Советского государства. – М., 1968. – 215 с.

28 Государтсвенное управление и местное самоуправление: казахстанская специфика и зарубежный опыт / под ред. А.С. Серикбаева. – Астана: АГУ при Президенте Республике Казахстан. 2003. – 125 с.

29 Қазақстан Республикасының Конституциясы: 1995 жылдың 30 тамазда республикалық реферндумда қабылданған // https://adilet.zan.kz/kaz. 20.11.2019.

30 Қазақстан Республикасы Президент. 100 нақты қадам: бағдарламасы, 2015 жылғы 20 мамырдағы // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K1500000100. 20.11.2019.

31 Государственное и административное устройство Германии / Федеральная академия государственного управления при Министерстве внутренних дел ФРГ. – Бонн, 1993 – 175 с.

32 Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в Российской Федерации: автореф. … док. юридических наук: 12.00.02. – М., 1998. – 50 с.

33 Қазақстан Республикасының Кодексі. Қазақстан Республикасының Әкімшілік рәсімдік-процестік кодексі: 2020 жылдың 29 маусымы, №350-VI ҚРЗ қабылданған // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/K2000000350. 20.03.2019.

34 Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации: в 2 т. – М.: Статус, 2002. – Т. 1. – 366 с.

35 Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев. Қазақстандық жол – 2050: Бір мақсат, бір мүдде, бір болашақ: Қазақстан халқына жолдауы. 2014 жылғы 17 қаңтар // <https://www.akorda.kz/>. 10.03.2019.

36 Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызметтің жағдайы туралы ұлттық баяндама (2017) // <https://www.gov.kz/memleket/entities>. 20.03.2019.

37 Мониторинг состояния кадров государственной службы по состоянию на 1 января 2017 года // <http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring>. 21.03.2019.

38 Бейсембаев А.А. Система государственной службы Республики Казахстан: тенденции и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №3. – С. 110-124.

39 SHRM Competency Model // <https://hr-portal.ru/files/full_>. 21.03.2019.

40 Бардовский В.П., Плахова Л.В., Соколова Н.Н. Актуальные вопросы формирования системы государственного стратегического управления // Фундаментальные исследования. – 2016. – №8-2. – С. 306-309.

41 Ким В.А. Годы созидания. Анализ политических и конституционно-правовых взглядов Первого Президента Республики Казахстан. – Алматы, 2000. – 320 с.

42 Турчинов А.И. Кадровая безопасность России: постановка проблемы // Государственная служба. – 2010. – №4. – С. 18-22.

43 Стратегия развития компетенций ОЭСР в Казахстане, оценка и рекомендации / ОЭСР // https://www.oecd.org/skills/centre-for-skills. 21.04.2019.

44 Jha [Ch.K.,](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268118300933?fbclid=IwAR2bYl3aOlLYnmkTwpmt4sFQF44Fcpw-9ZrpJ6Ye2eALx5BJS38n8IO5dhc&via%3Dihub#!) [Sarangi](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268118300933?fbclid=IwAR2bYl3aOlLYnmkTwpmt4sFQF44Fcpw-9ZrpJ6Ye2eALx5BJS38n8IO5dhc&via%3Dihub#!) S. Women and corruption: What positions must they hold to make a difference? // [Journal of Economic Behavior & Organization](https://www.sciencedirect.com/science/journal/01672681). – 2018. – [Vol. 151](https://www.sciencedirect.com/science/journal/01672681/151/supp/C), №3. – P. 219-233.

45 В Париже обсудили проект обзора ОЭСР по реформам госслужбы Казахстана // https://www.astanacivilservicehub.org/ru/articles/view. 21.04.2019**.**

46 Мониторинг состояния кадров государственной службы по состоянию на 1 января 2018 года // http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/monitoring. 21.04.2019.

47 Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев. **Қазақстандықтардың әл-ауқатының өсуі: табыс пен тұрмыс сапасын арттыру:** Қазақстан халқына жолдауы. 2018 жылғы 5 қазан **//** <https://www.akorda.kz/kz/> addresses/addresses\_of\_president/memleket-basshysy-nanazarbaevtyn. 21.04.2019.

48 [Крадин Н.Н.](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8%D0%BD,_%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B9_%D0%9D%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B0%D0%B5%D0%B2%D0%B8%D1%87) Основные закономерности происхождения государства // Краткие сообщения института археологии. – 2015. – №239. – С. 7-27.

49 Капаров С.Г. Совершенствование государственной службы в Казахстане. – Екатеринбург: «Контекст-АП», 2010. – 320 с

50 Глобальные тенденции – 2015 // В кн.: Государственная служба за рубежом: Глобализация: проблемы, перспективы / под ред. Г.И. Иванова. – М., 2002. – С. 46-47.

51 Mulgan G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. – Oxford. Oxford University Press, 2008. – 232 p.

52 Капаров С.Г., Конов А.В., Январев В.А. и др. Государственная служба: комплексный подход: монография. – М.: Дело, 2009. – 512 с.

53 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің әдептілік нормаларын және мінез-құлық қағидаларын одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар туралы: 2015 жылдың 29 желтоқсаны, №153 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs. 21.04.2019.

54 Абучакра Р., Хури М. Эффективное правительство для нового века. – М., 2018. – 256 с.

55 Шарко М.В. Современный бюрократизм: японский опыт // <http://www.ni-journal.ru/archive/2006/n_606/a23b8814/2468c2al>. 25.07.2020.

56 Кравцевич А. Отделяя зерна от плевел // В кн: Япония: мифы и реальность. – М.: Восточная литература, 1999. – С. 16-17.

57 Поспелова Е., Казакова М. Принципы реформ государственного управления в странах ОЭСР // Государственная служба. – 2014. – №6. – С. 100-104.

58 Исенова Г.К., Солтангазинов А.Р., Амирова М.А. и др. О некоторых аспектах проектного подхода в контексте повышения эффективности развития экономики // Вестник Инновационного Евразийского университета. – 2020. – №3(79). – С. 73-80.

59 Совершенствование менеджмента государственных органов / под ред. Г.К. Исеновой. – Нур-Султан, 2020. – 161 с.

60 Abbott K.W. et al. International Organizations as Orchestrators. – Cambridge University Press, 2015. – 430 р.

61 Торкунов А.В. По дороге в будущее. – М.: Аспект-Пресс, 2015. – 552 с.

62 Барабашев А.Г., Клименко А.В. Ретроспективный анализ основных направлений модернизации системы государственного управления и государственной службы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №3. – С. 36-71.

63 Кубликова О.В. Эволюция понятия эффективность муниципального управления. – М.: Дрофа, 2013. – 2020 с.

64 Кремянская Е.А. [Правовые аспекты регулирования лоббизма в Соединённых Штатах Америки и Канаде](https://www.vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/74/74) // Вестник МГИМО Университета. – 2014. – №2(35). – С. 164-165.

65 Мелкумов А.А. Особенности государственно-политического устройства Канады // Вестник Московского университета. – 2000. – №3. – С. 103-120.

66 Нестеров А.В. О качестве государственного и муниципального управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – №1. – С. 3-8.

67 Колесников В.А. Принципы и особенности государственного и местного управления во Франции. – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2011. – 111 с.

68 Реформирование системы государственного управления: зарубежный опыт и Казахстан: науч. изд. / под ред. А.Ж. Шоманова. – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2005. – 276 с.

69 Бекбосынова Ж. Международный опыт совершенствования деятельности государственных органов и его адаптация в системе государственной службы Казахстана // Central Asian Economic Review. – 2019. – №5(128). – С. 32-43.

70 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Орталық мемлекеттік органдар мен облыстардың, республикалық маңызы бар қалалардың, астананың жергілікті атқарушы органдары қызметінің тиімділігін жыл сайынғы бағалау жүйесі туралы: 2010 жылдың 19 наурызы, №954 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000954\_. 24.10.2019.

71 Corruption Perceptions Index 2021 // https://images.transparencycdn.org /images CPI2021\_Report\_EN-web.pdf. 24.10.2019.

72 Государственная служба: современные методы и технологии / под ред. А. Серикбаева. – Астана: АГУ при Президенте Республики Казахстан К, 2002. – 250 с.

73 Morgan D.G. The Singapore Constitution: A Brief Introduction // https://www.smu.edu.sg/faculty/profile/9491/Jeremy-GOH. 27.10.2019.

74 Republic of Singapore / Public Administration Country Profile // http://www.unpan.org/country\_profiles / November. 2005.

75 Бюро государственной службы Грузии // http://www.csb.gov.ge/en/home. 28.10.2019.

76 Закон Грузии. О публичной службе: принят 28 апреля 2006 года, №2945, №4346-Iს (с изм. и доп. по состоянию на 26.02.2020) // <https://matsne.gov.ge/ru/> document/view/3031098. 26.02.2020.

77 Оспанов К. Основы права. – Алматы: Жеты Жаргы, 2006. – 296 с.

78 Бурлаков Л.Н. Государственное и местное управление: учеб. пос. – Астана: АГУ при Президенте Республики Казахстан, 2017. – 560 с.

79 Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахстанская модель. – Изд. 2-е. – Астана: АГУ при Президенте Республики Казахстан, 2013. – 150 с.

80 Назарбаев Н. План нации – Путь к казахстанской мечте // https://www.akorda.kz/ru/events/akorda\_news/press\_conferences/statya. 4.11.2019.

81 Аяган Б.Г., Абжанов Х.М., Махат Д.А. Современная история Казахстана. – Алматы: Раритет, 2010. – 448 с.

82 Kulzhambekova A., **Bekbossynova Zh.** The formation and development of the national appraisal system of government bodies in the Republic of Kazakhstan // Public Policy and Administration. – 2020. – [Vol. 19, №4. – P.](https://ojs.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/issue/view/430) 21-36.

83 Кинашева Ж.Б., Ахметова Л.М. Обзор зарубежной практики государственного служащего // Вестник университета Туран. – 2016. – №3(71). С. 114-115.

84 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Мемлекеттік қызметшілерді даярлаудың, қайта даярлаудың және біліктілігін арттыруды жетілдіру жөнінде одан әрі жүргізілетін шаралар туралы: 1998 жылдың 18 қыркүйекте, №4075 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/. 21.11.2019.

85 Байменов Ә. Мемлекеттік қызметтің оң имиджін қалыптастыру және нығайту шаралары // https://www.gov.kz/memleket/entities/almaty. 21.11.2019.

86 Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: послание народу Казахстана // https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses\_of. 20.11.2019.

87 Baimenov A., Everest-Phillips M.A. Shared Perspective on Public Administration and International Development // Public Administration Review. – 2016. – Vol. 76, №3. – P. 378-389.

88 Ауесбаева К.К. Новые направления развития государственного управления в Республике Казахстан // Альманах Крым. – 2018. – №14. – С. 18-27.

89 Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасындағы жергілікті мемлекеттік және өзін-өзі басқару туралы: 2001 жылдың 23 қаңтары, №148 қабылданған // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z010000148\_. 01.12.2019.

90 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің ар-намыс кодексі туралы: 2005 жылдың 3 мамыры, №1567 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz. 01.12.2019.

91 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы: 2021 жылғы 26 ақпанда, №522 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2100000522. 01.12.2019.

92 Балацкий Е.В. Агентства регионального развития и их особенности. международный опыт. – М.: Капитал страны, 2012. – 247 с.

93 Мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру шаралары туралы // https://www.akorda.kz/kz/legal\_acts/decrees/memlekettik-baskaru. 1.12.2019.

94 Қазақстандағы мемлекеттік қызмет реформасы: ЭЫДҰ елдерімен салыстырмалы талдау / OECD. – Астана, 2018. – 187 б.

95 Сейтимбетов Д.С. Развитие системы оценки деятельности и аттестации государственных служащих Республики Казахстан: дис. док. по профилю: 6D051000. – Астана, 2014. – 166 с.

96 Халикова Ш.Б. Реформирование системы государственного управления в контексте политической модернизации Республики Казахстан: автореф. док. PhD. – Алматы, 2009. – 32 с.

97 Теория и практика государственного управления: цикл лекций / ЕНУ им. Л. Н. Гумилева. – Астана, 2014. – 366 с.

98 Национальный доклад о состоянии государственной службы в Республике Казахстан // http://kyzmet.gov.kz/ru/pages/nacionalnyy. 04.01.2020.

99 Капогузов Е.А., Сүлейменова Г.К. Қазақстан Республикасындағы стратегиялық басқару және ұйымдастырушылық даму жағдайындағы мемлекеттік органдардың тиімділігін бағалау // Ars Administrandi (Art of Management). – 2017. – Т. 9, №3. – С. 452-475.

100 Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың. Қазақстан-2050: стратегиясы: қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты Қазақстан халқына Жолдауы // <https://www.akorda.kz/kz/official>. 03.01.2020.

101 Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы: 2015 жылдың 23 қарашада, №416-V ҚРЗ бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z1500000416. 04.01.2020.

102 Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления: опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств. – М.: Книга по требованию, 2011. – 573 с.

103 Шитова И.А. Цели и задачи оценки эффективности деятельности государственных служащих // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: матер. 4-го очеред. всеросс. социол. конгресса. – Уфа, 2012. – С. 1350-1353.

104 Қазақстан Республикасының 2019 жылдағы cыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы: ұлттық баяндамасы // <https://www.gov.kz/uploads> /2020/5/15/88e811b2fb8f9a2ee2429bee790c84f0\_original.2986916.pdf. 10.01.2020.

105 Қазақстан Республикасы Үкіметінің Қаулысы. Мемлекеттік әкімшілік қызметшілерге пилоттық режимде еңбекақы төлеудің кейбір мәселелері туралы: 2017 жылдың 29 желтоқсаны, №939 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/P1700000939. 11.01.2020.

106 Капаров С.Г. История административной реформы в Казахстане // Деловой мир. – 2006. – №4. – С. 18-21.

107 Оболонский А.Б. Государственная служба (комплексный подход): учеб. пос. – Изд. 2-е. – М.: Дело, 2000. – 440 с.

108 Курманбаева С.К. Структура, функции и методы работы местного самоуправления в Республике Казахстан // В кн.: Муниципальный менеджмент. – Алматы, 2010. – С. 53-62.

109 Крылова Е.Г. Профессионализм государственных служащих в рамках реализации программы реформирования системы государственной службы Российской Федерации // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2015. – №11(42). – С. 28-35.

110 Чернышов О.В. Возможности становления местного самоуправления в Казахстане при условии консолидации трех секторов гражданского общества // Местное самоуправление в Казахстане: особенности ситуации и перспективы развития: матер. междунар. конф. и рабоч. семин. регион. центров обучения гос. служащих. – Алматы, 2007. – С. 110.

111 Қазақстан Республикасының қалаларының рейтингі // https://economy.kz/ru/Novosti\_instituta/id=4216. 14.01.2020.

112 Гладкова А.Г. Конституционные основы местного самоуправления в Республике Казахстан. // Вестник Челябинского государственного университета. – 2013. – №5(296). – С. 15-19.

113 Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. – М.:1 Наука, 1996. – 466 с.

114 Пикулькин А.Б. Система государственного управления: учеб. – Изд. 2-е, перер. и доп. – М.: Юнити-Дана, 2000. – 399 с.

115 **Қазақстан Республикасы Президентінң Жарлығы. Қазақстан Республикасындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды дамыту тұжырымдасамын бекіту туралы: 2012 жылдың 28 қарашада, №438 бекітілген //** https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1200000438. 14.01.2020.

116 Муратова М.М., Онучко М.Ю. Инновационные подходы социальной инженерии в Республике Казахстан. // [Bulletin D'eurotalent-Fidjip](https://elibrary.ru/title_about.asp?id=38466). – 2019. – №3. – С. 68-81.

117 Ювица, Н.В. Местное управление в Республике Казахстан: попытка создания национальной модели // Управление. – 2019. – Т. 7, №1. – С. 26-34.

118 Ювица Н.В. Теория и практика местного управления: учеб. – Астана: ТОО «Лантар Трейд», 2018. – 189 с.

119 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасының әкімшілік-аумақтық құрылысының кейбір мәселелері туралы: 2022 жылдың 3 мамыры, №887 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U2200000887. 14.01.2020.

120 Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – Изд. 2-е, перер. и доп. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2012. – 687 с.

121 **Хохлов А.А. Рациональность и эффективность государственного управления //** Среднерусский вестник общественных наук. – 2007. – №1(2). – С. 13-15.

122 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы Президентінің кейбір жарлықтарының күші жойылды деп тану туралы: 2017 жылдың 10 қазанда, №559 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U1700000559. 23.02.2020.

123 В Казахстане завершились выборы сельских акимов // https://www.election.gov.kz/rus/news/releases/index.php?ID=4034. 23.02.2020.

124 Қазақстан Республикасының Заңы. Қазақстан Республикасының әкiмшiлiк-аумақтық құрылысы туралы: 1993 жылдың 8 желтоқсаны, №2572-XII қабылданған // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/Z930004200\_. 23.02.2020.

125 Развитие местного самоуправления в Казахстане: отчет по оценке влияния изменений законодательства на практику местного самоуправления, 2018 // https://echo.kz/images/reports/msu\_echo.pdf. 20.03.20.

126 Baimenov A. Bureaucracy and Cooperation // In book: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. – Cham: Springer, 2018. – P. 1-8.

127 2018 жылы мыңнан астам ауылдық округ дербес бюджетке көшті / Т. Сүлейменов // https://primeminister.kz/kz/news/16499. 20.03.2020.

128 Республика Корея готова обмениваться опытом в сфере госслужбы с Казахстаном // https://www.zakon.kz/4783135-respublika-koreja. 20.03.2020.

129 Викулов С.Ф., Рассадин В.Н., Хрусталёв Е.Ю. Концепция развития социально-экономического и оборонно-промышленного компонентов национальной безопасности России. – М.: МАОН, 2011. – 57 с.

130 Кульжамбекова А.Е., Бекбосынова Ж.А. Влияние структуры местных исполнительных органов на эффективность и рациональность распределения полномочий // Вопросы управления и экономики: современное состояние актуальных проблем: сб. ст. по матер. 31-й междунар. науч.-практ. конф. – М.: Интернаука, 2020. – С. 101-113.

131 Мухамеджанова А.Г., Кенжебаева А.А., Турчекенова Р.А. и др. Методологические аспекты проведения функционального анализа в государственных органах // Государственное управление и государственная служба. – 2012. – №4. – С. 14-22.

132 Досмагамбетова Г.И. Полномочия и ресурсы органов местного самоуправления в Казахстане: политико-правовой анализ // Государственное управление и государственная служба. – 2014. – №3. – С. 64-70.

133 Досаевтың Е. баяндамасы // <https://www.nationalbank.kz>. 25.03.2020.

134 Койчуманов T. Функциональный анализ государственных структур: методы и подходы. – Бишкек, 2002. – 44 с.

135 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына Жолдауының жобасын дайындау, келісу және Қазақстан Республикасы Президентінің қарауына ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының жобаларын дайындау, келісу, қол қоюға ұсыну, Қазақстан Республикасы Президентінің Қазақстан халқына жолдауын іске асыру, Қазақстан Республикасы Президентінің актілері мен тапсырмаларының орындалуын бақылауды жүзеге асыру және Қазақстан Республикасы Президентінің нормативтік құқықтық жарлықтарына мониторинг жүргізу қағидаларын бекіту туралы: 2010 жылдың 27 сәуіресі, [№976](http://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000976_#z0) бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz/docs/U100000976\_. 25.03.2020.

136 Жамбыл облысы әкімі аппаратының Ережесі / Жамбыл облысының әкімдігі // <https://www.gov.kz/memleket/entities>. 25.03.2020.

137 Жамбыл облысы әкімі аппаратының құрылымы // [https://www.gov.kz/ memleket/entities/zhambyl/about/structure/98/1](https://www.gov.kz/%20memleket/entities/zhambyl/about/structure/98/1). 25.03.2020.

138 2019 жылғы облыстық бюджеттік бағдарламалар әкімшілері бойынша облыстық бюджет шығыстарының орындалуы // <https://www.gov.kz/memleket/> entities/zhambyl/documents/details/57962?lang=kk. 25.03.2020.

139 Одегов Ю.Г. Специалисты по управлению персоналом (HR-менеджеры): проблемы подготовки в России // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. – 2008. – №2(20). – С. 25-34.

140 Джунусбекова Г.А. Совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан // Public Policy and Administration. – 2015. – Vol. 14, №2. – Р. 250-264.

141 Нурхалиева Д.М., Омирбаева Б.С. Некоторые аспекты методики оценки деятельности государственных органов // Вестник Карагандинского государственного университета. – 2016. – №2(82). – С. 188-193.

142 Армстронг М. Стратегическое управление человеческими ресурсами / пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 328 с.

143 Общественная оценка качества государственных услуг // http://kyzmet.gov.kz/ru/e\_services. 26.02.2021.

144 Кабдуллина Р.О. Современная система оценки эффективности деятельности государственных органов в Республике Казахстан в контексте обеспечения экономической безопасности // Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: матер. 7-й междунар. науч.-практ. конф. – СПб.: Стратегия будущего, 2015. – С. 25-27.

145 Қазақстан Республикасының Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігі төрағасының Бұйрығы. Мемлекеттік әкімшілік қызметшілердің қызметін бағалаудың кейбір мәселелері туралы: 2018 жылдың 16 қаңтары, №13 бекітілген («Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің қызметін бағалаудың әдістемесі) // <https://adilet.zan.kz/kaz/docs/V1800016299>. 27.02.2020.

146 Кубаев К.Е. Эффективное государственное управление: монография. – Алматы: Қазақ университеті. 2006. – 216 с.

147 Стратегический план Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции на 2017-2021 годы // http://kyzmet.gov.kz. 12.01.2020

148 Хелд Д., Макгрю Э., Гольдблатт Д. и др. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура / пер. с англ. – М.: Праксис, 2004. – 575 с.

149 Лобанов А.А. Стратегия перемен: учеб.-метод. пос. – М.: ВЗФЭИ, 2008. – 242 с.

150 Қазақстан Республикасы Президенті Қ.-Ж. Тоқаев. Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі: Қазақстан халқына жолдауы 2020 жылғы 1 қыркүйек // <https://www.akorda.kz/kz/addresses/addresses_of_president>. 2.10.2020.

151 Әкімшілік лауазымдарға бос орындар // https://www.gov.kz/memleket. 27.02.2020.

152 Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығы. Мемлекеттік саяси және әкімшілік қызметшілер лауазымдарының тізілімін бекіту туралы: 2015 жылдың 29 желтоқсаны, №150 бекітілген // https://adilet.zan.kz/kaz. 12.10.2020.

153 Қазақстан Республикасы Ақпарат және қоғамдық даму министрлігінің құрылымы // https://www.gov.kz/memleket/entities. 12.10.2020.

154 Berman S. J. Digital transformation: Opportunities to create new business models // Strategy and Leadership. – 2012. – Vol. 40, №20. – P. 16-24.

155 Охотский Е.В. Антикризисное государственное управление в условиях глобализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2017. – №1. – С. 213-232.

156 Дэй Д., Лесли К., Лоусон Э. Секрет успешной реорганизации // Вестник McKinsey. – 2004. – №2(7). – С. 23-35.

157 Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Дело, 1997. – 493 с.

158 Котельников В.Ю. Стратегическое управление: принципиально новые подходы для эпохи быстрых перемен. – М.: Эксмо, 2007. – 90 с.

**ҚОСЫМША А**

«Жергілікті атқарушы органдар қызметін тұрғындардың бағалауын анықтауға арналған әлеуметтік зерттеу» атты әлеуметтік сауалнаманың бағдарламасы

(2019)

|  |  |
| --- | --- |
| Мазмұны | |
| *Кіріспе* | 3 |
| *Әлеуметтік зерттеудің әдістемелік бөлімі* | 3 |
| Зерттеу мәселесі | 3 |
| Сауалнама мақсаты | 3 |
| Сауалнама нысаны | 3 |
| Сауалнама пәні | 3 |
| Сауалнама міндеттері | 3 |
| Зерттеу параметрлері мен индикаторлары (негізгі ұғымдарды түсіндіру және пайдалану) | 3 |
| *Әлеуметтік зерттеудің процедуралық (әдістемелік) бөлімі* | *4* |
| Зерттеу әдісі | 4 |
| Респонденттердің іріктемелі жиынтығы | 4 |
| Зерттеулер. Бастапқы деректерді жинау | 4 |
| Әлеуметтік деректерді өңдеу | 4 |
| Қорытынды есеп | 4 |
| *Қосымша* |  |
| *Қосымша 1.* «Жергілікті атқарушы органдар қызметін тұрғындардың бағалауын анықтауға арналған әлеуметтік зерттеу» сауалнамасы | 5 |

Кіріспе

*1. Әлеуметтік зерттеудің әдістемелік бөлімі:*

*Зерттеу мәселесі:*

Қазіргі таңда Қазақстан өңірлерінде билік органдары, жергілікті әкімдік пен тұрғындар арасында диалог деңгейін анықтау маңызды. ҚР Президенті Қ.Тоқаев тапсырмасымен «Халық үніне құлақ асатын үкімет» қалыптастыру мақсатында қоғамдық өмірдің қай саласына баса назар аудару қажеттігін анықтау күн тәртібіндегі мәселе болып табылады.

*Сауалнама мақсаты:*

Әлеуметтік зерттеудің басты мақсаты – Жамбыл облысы тұрғындарының өмір сүру сапасын бағалау, өзекті мәселелерін анықтап, жергілікті басқару органдарының қызметіне талдау жүргізу болып табылады.

*Сауалнама нысаны:*

Жамбыл облысының жергілікті басқару органдары қызметі.

***Сауалнама пәні:***

**Сауалнама пәні – Жамбыл облысының жергілікті басқару органдары қызметін алушылардың (тұрғындардың) қызмет сапасымен қанағаттанушылығы.**

*Сауалнама міндеттері:*

1. Жамбыл облысы тұрғындарының өмір сүру сапасын қалай бағалайтынын анықтау;

2. Тұрғылықты өңірдегі әлеуметтік салалардың даму деңгейін, қазіргі жағдайын анықтау;

3. Облыс тұғындарының көрсетілетін мемлекеттік қызметтерге қанағаттану деңгейін анықтау;

4. Облыс, аудан, елді-мекеннің өзекті мәселелерін анықтау;

5. Жергілікті басқару органдарының тұрғындар өмір сүру сапасын жақсарту мақсатында атқарып жатқан қызметтерін бағалау.

*Зерттеу параметрлері мен индикаторлары (негізгі ұғымдарды түсіндіру және пайдалану):*

Өлшенетін параметрлер 1-кестеде көрсетілген.

Кесте А.1 – Сауалнамада өлшенетін параметрлер тізімі

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Көрсеткіштер | Теориялық түсіндірілуі | Операционалды санаттар | Сұрақтар |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Жалпы мәліметтер | Сауалнамаға қатысушылар туралы мәліметтен тұрады | Жасы, жынысы, білімі. | 1-3 |
| Әлеуметтік деңгей | Сауалнамаға қатысушылар туралы мәліметтен тұрады | Әлеуметтік мәртебе, қаржылық табысы, қызметі | 4-8 |
| Әлеуметтік салалар | Сауалнамаға қатысушылардың | Жергілікті инфрақұрылым | 9-16 |
| Білім саласы |
| А.1-кестенің жалғасы | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
|  | әлеуметтік сала қызметтерімен қанағаттану деңгейі | Денсаулық сақтау саласы |  |
| Азаматтардың әлеуметтік қамтамасыз етілуі |
| Өңірдің қоршаған орта ахуалы | Жергілікті елді-мекеннің экологиялық жағдайы | Ауаның ластауны | 17-19 |
| Ауыз су мәселесі |
| Жер телімдері |
| Азық-түлік қауіпсіздігі | Тұрғындардың азық-түлікпен қамтамасыз етілуі | Азық-түлік бағасының қолжетімділігі | 20-21 |
| Азық-түлік алуындығы |
| Азық-түлік сапасы |
| Мемлекеттік органдар қызметі | Тұрғындардың мемлекеттік органдармен өзара әрекеттесуі | Тұрғындардың ақпарат алу көздері | 22-31 |
| Тұрғындардың мемлекеттік органдарға сенімі |
| Мемлекеттік органдар қызметі мен тұрғындар өмір сүру сапасының байланысы |
| Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби этика мәселелері |
| Мемлекеттік органдар қызметінің ашықтығы |
| Сыбайлас жемқорлықпен күрес |

*2. Әлеуметтік зерттеудің процедуралық (әдістемелік) бөлімі*

*Зерттеу әдісі*

Әлеуметтік зерттеу жергілікті атқарушы органдар қызметі жайлы қоғамдық пікірді анықтау мақсатында сауалнама әдісі арқылы жүргізіледі.

*Респонденттердің іріктемелі жиынтығы*

Сауалнама тең дәрежеде Жамбыл облысының 18-ден жоғары барлық санаттағы тұрғындарын қамтиды.

*Зерттеулер. Бастапқы деректерді жинау*

Әлеуметтік зерттеу барысында қағаз түріндегі сауалнама әдісімен мәліметтер жинақталады.

*Әлеуметтік деректерді өңдеу*

Сауалнама кезінде алынған мәліметтер «Excel» бағдарламасына енгізіліп, талданады.

*Қорытынды есеп*

Сауалнама нәтижелері жалпыланған тәсілде, анонимді түрде Жамбыл облысы әкімі аппаратына ұсынылатын болады.

*«Жергілікті атқарушы органдар қызметін тұрғындардың бағалауын анықтауға арналған әлеуметтік зерттеу» атты сауалнама*

*Құрметті, сауалнамаға қатысушы!*

Сізді осы сауалнамаға қатысуыңызды сұраймыз!

Біздің топ тұрғындар өмірінің әлеуметтік саласы, жергілікті атқарушы органдар қызметі жайлы сауалнама жүргізеді. Сауалнама нәтижелері жалпыланған тәсілде, анонимді түрде берілетін болады. Сізің жауаптарыңыз ел тұрғындарының өмір сүру сапасы мен әл-ауқаты жайлы мағлұмат жинақтауға және жергілікті билік органдары жұмысына баға беруге көмектеседі:

*1. Сіз қандай жас тобына жатасыз:*

– 18-25;

– 26-36;

– 36-57;

– 58+

*2. Сіздің жынысыңыз:*

– ер;

– әйел.

*3. Сіздің біліміңіз:*

– орта;

– арнайы орта;

– жоғары;

– бірнеше жоғары.

*4. Сіздің әлеуметтік мәртебеңіз:*

– жұмыссыз;

– студент;

– жұмысшы;

– зейнеткер.

*5. Қазіргі уақытта Сіздің отбасыңыздың қаржылық жағдайын қалай бағалайсыз?*

– жақсы;

– орташа;

– жаман;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (өз жауабыңыз)

*6. Өткен жылы Сіздің отбасыңыздың қаржылық жағдайы қалай өзгерді?*

– жақсарды;

– төмендеді;

– өзгеріссіз;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (өз жауабыңыз)

*7. Сіз өзіңізді қоғамның қай санатына жатқызасыз?*

– әлеуметтік аз қамтылған;

– орташа табысты;

– бақуатты;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (өз жауабыңыз)

*8. Өзіңіздің табыс мөлшерініңізбен қанағаттанасыз ба?*

– менің тұрақты жұмысым бар және табысым жақсы;

– табысым орташа;

– мен жұмыс іздеп жүрмін, маған ақша жетіспейді;

– мен жұмыс істемеймін және тұрақты табысым жоқ

*9. Тұрғылықты жеріңіздің инфрақұрылымының ахуалымен қанағаттанасыз ба (жол, дүкендер, балалар, білім, мәдени мекемелер)?*

– толығымен қанағаттанамын;

– толығымен қанағаттанбаймын;

– олқылықтар кездеседі;

– мүлде қанағаттанбаймын.

*10. Өңіріңіздегі азаматтардың әлеуметтік қамтамасыз етілуін қалай бағалайсыз?*

– дамудың жоғары деңгейі, жергілікті билік жұмысын жақсы атқаруда;

– дамудың орта деңгейі, қиындықтар мен шешілмеген мәселелер баршылық;

– төмен деңгей, өңірдің көпшілік мәселелері шешілмей келеді;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

*11. Сіз үшін құндылықтар көрсеткішін басымдық бойынша қойып шығыңыз (1-ден 5-ке дейін):*

* + білімнің қолжетімділігі;
* таза қоршаған орта;
* материалдық әл-ауқат;
* тұрғылықты жердің қауіпсіздігі (қылмыстық орта, табиғи апаттардан қауіпсіздік);
* денсаулық.

*12. Сіздің тұрғылықты жеріңіздегі тұрғын үй-комммуналдық қызметтердің сапасын қалай бағалайсыз?*

* жақсы;
* нашар;
* жауап беруге қиналамын.

*13. Өңіріңіздегі білім беру сапасына қанағаттанасыз ба?*

– иә, қанағаттанамын;

– жоқ, қанағаттанбаймын;

– жоқтан гөрі иә деген жауап жақын;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*(өзіңіздің нұсқаңыз)*

*14. Қандай медициналық мекеменің қызметін пайдаланасыз?*

* мемлекеттік;
* жекеменшік;
* өзім үйде емделемін;
* басқа.

*15. Сізге сапасыз медициналық қызмет көрсетілген кездер болды ма немесе медициналық мекеме қызметкерлерінің салғырттылығына душар болдыңыз ба?*

* иә, бірнеше рет;
* жоқ, ондай келеңсіздіктерге кезіккен жоқпын;
* өңірдегі медициналық қызмет көрсету сапасы төмен;
* \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өзіңіздің нұсқаңыз)*

*16. Мециналық мекеме қызметіне қанағаттанбау себебіңіз:*

* медициналық мекемелердің санитарлы-гигиеналық жағдайының төмендігі;
* медициналық мекеме қызметкерлерінің кәсібилігінің төмендігі;
* дәрігер тарапынан науқастарды қабылдау жүйесінің ыңғайсыздығы;
* қажет мамандардың жеткіліксіздігі;
* медициналық мекеме қызметкерлерінің этикалық тәртібінің төмендігі;
* қажет емдік дәрілердің болмауы;
* қажет медициналық құралдардың болмауы;
* басқа.

*17. Өңіріңізде тегін жер учаскесін алуға құқылысыз ба?*

* иә, жеке өз басым алдым;
* жоқ, бірақ кезекте тұрмын;
* жер телімін алуға мұқтаж емеспін;
* жер телімін алу лауазымды тұлғаға сыйақы беруді көздейді.

*18. Қаланың (ауылдың) ауа сапасымен қанағаттанасыз ба?*

* иә;
* жоқ;
* \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

*19. Табиғатты қорғау мемлекеттік органдары қызметінің тиімділігін 5 баллды жүйемен бағалаңыз (5-ең тиімді көрсеткіш)*

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*20. Бір өңірден басқасына жұмыс пен тұрақты өмір сүру үшін көшуге дайынсыз ба?*

* егер қазіргіден жоғары табыс табуға мүмкіндік болса;
* тұрғын үй мәселесін шешкен жағдайда көшуге болады;
* жоқ, тған өңіріңде өсіп-өну қажет;
* \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Дүкен сөрелерінде отандық азық-түліктің сапасын қалай бағалайсыз?*

* толық қанағаттанамын, тек отандық азық-түлікті пайдаланамын;
* қанағаттанарлық, алайда азық-түлік түрінің аздығынан басқа елдің азық-түлігін сатып алуға тура келеді;
* қанағаттанарсыз, тек шетелдік өнімді сатып аламын;
* \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Сіз ақпараттың қай көзіне көбірек сенесіз (қажетін белгілеңіз)?*

* телевизия (қазақстандық, ресейлік, шетелдік);
* мерзімді басылым (газет-журналдар);
* интернет (ақпараттық сайттар, фэйсбук, инстаграм, вконтакте, вотсап, ютуб);
* \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*өз жауабыңыз*

1. *Төменде көрсетілген мемлекеттік органдар мен саяси институттардың қайсысы Сіздің сеніміңізге ие (тиістісін белгілеңіз)?*

* Президент Әкімшілігі; Жоғарғы сот, Бас прокуратура;
* Министрліктер;
* Әкімдіктер (облыстық, қалалық, аудандық, ауылдық);
* Парламент: Мәжіліс пен Сенат; Мәслихаттар;
* Саяси партиялар;
* Полиция;
* Ешқайсысы.

1. *Сіздің пікіріңізше, Үкімет жұмысынан мемлекеттік аппарат қызметінің тиімділігі және тұрғындардың өмір сүру сапасы байланысты ма?*

– иә, байланысты деп есептеймін;

– жоқ, қатысы жоқ;

– жауап беруге қиналамын;

–\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Мемлекеттік қызмет көрсету кезіндегі мемллекеттік қызметшінің кәсіби этикасы мен сыпайылығына қандай баға берер едіңіз?*

– мемлекеттік қызметшіге тән жоғары деңгейдегі кәсібилік пен этика көріністері;

– кәсібилік пен этиканың төмен деңгейі;

– мемлекеттік қызметші этикасын сақтаған жоқ;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Сіздің пікіріңізше, мемлекеттік органдардың ашықтығы мен мөлдірлігі қалай іске асырылады?*

– мемлекеттік органның ресми сайтынан;

– мемлекеттік орган бірінші басшысының сөз сөйлеулері мен сұхбаттары;

– азаматтарды қабылдауды ашық өткізу мен әлеуметтік желілер арқылы күрделі мәселелер бойынша әңгімелесу;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Сіздің ресми сауалыңызға мемлекеттік органның берген жауабымен, көрсеткен қызметімен қанағаттанасыз ба?*

– иә, қанағаттанамын;

– жоқ, қанағаттанарсыз;

– жауап беруге қиналамын;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Мемлекеттік органға жүгінген кезде сыбайлас жемқорлық фактілеріне кездестіңіз бе?*

– иә, жеке өзім ондай жағдаймен кезіктім;

– жоқ;

– жауап беруге қиналамын;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*(өз жауабыңыз)*

1. *Әкімдердің (ауылдық, аудандық/қалалық, облыстық)есептік кездесулеріне қатысасыз ба?*

– иә, жыл сайын. Бірінші басшының өзінен көптеген пайдалы ақпарат алуға болады;

– сирек, тікелей сұрақ қою мүмкіндігі болған жоқ;

– жоқ, қатыспаймын. Барлық сұрақтар алдын-ала дайындалған, кіру қатаң тізім бойынша;

– жауап беруге қиналамын.

1. *Қоғамдық бақылау немесе қолдаудың қандай түрлеріне қатысасыз?*

– мемлекеттік бағдарламалардың, даму бағдарламаларының қоғамдық экспертизасы;

– мемлекеттік органдар қызметін бағалау сауалнамаларына қатысу;

– internet-технологияларды пайдалана отырып, инфрақұрылым нысандарының жағдайын бағалау;

– қоғамдық тыңдауларға, күрделі мәселелерді шешу мен мемлекеттік басқару жүйесін жетілдіру бойынша билік органдарымен кездеселерге қатысу;

– қоғамдық кеңестерге қатысу;

– мемлекеттік орган блогына хат жолдау;

– басқа \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. *Мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бойынша қандай ұсыныстар бере аласыз?*

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_.

*Сауалнамаға қатысқаныңыз үшін Сізге рахмет!*

**ҚОСЫМША Ә**

Жамбыл облысы әкімі аппараты мен әкімдігінің құрылымдық бөімшелері басшыларының арасындағы эксперттік сауалнама

*Сауалнама нәтижелері жалпылам түрде беріледі, анонимді түрде. Сіздің жауаптарыңыз мемлекеттік орган қызметінің жалпы көрінісін ашуға көмектеседі. Осы сауалнамаға қатысуыңызды сұраймыз!*

*1. Қандай жастық топқа жатасыз:*

– 18-25;

– 26-36;

– 37-57;

– 58 +.

*2. Сіздің біліміңіз:*

– орта;

– орта арнайы;

– жоғары;

– бірнеше жоғары.

*3. Табысыңыздың мөлшерімен қанағаттанасыз ба:*

– иә, қанағаттанамын, менің тұрақты жұмысым және орташа табысым бар;

– жоқ, табысым мені қанағаттандырмайды және басқа жұмыс іздеудемін;

*4. Еңбек демалысы кезінде қайда баруды жоспарлайсыз?*

– отбасыммен шетелде демалуды жоспарладым;

– отбасыммен жақын шетелде демаламын;

– демалысымды өз қаламда өткіземін, шетелде демалуға қаржы жеткіліксіз;

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ (өз жауабыңыз).

*5. Мемлекеттік қызметтегі еңбек тәжірибеңіз:*

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*6. Аталған лауазымда қанша жыл қызмет етесіз? Егер әлі бір жыл толмаса, 0 жыл деп белгілейсіз.*

– \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*7. Берілген нұсқалардың ішінде, Сіздің мемлекттік қызметке қай саладан келгеніңізді нақты суреттейтін нұсқаны таңдаңыз:*

– ЖОО, техникум немесе басқа оқу орны аяқтағаннан соң;

– ЖОО-дағы оқытушылық қызметтен кейін;

– жеке сектордан;

– үкіметтік емес ұйым, қоғамдық ұйымнан;

– құқық қорғау органынан немесе әскери қызметтен;

– басқасы

*8. Қандай жоғары біліміңіз бар:*

– жоғары білімім жоқ;

– физика-математикалық;

– техникалық;

– жаратылыстану ғылымдары;

– педагогикалық;

– әскери;

– басқарушылық;

– экономикалық;

– құқықтық;

– дипломатиялық;

– басқасы.

*9. Тікелей Сізге неше басшы тапсырма береді?*

– бір;

– екі-үш;

– үштен көп.

*10. Сіздің қоластыңызда неше қызметкер бар?*

\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*11. Қазіргіден көбірек жалақы алуға келісер ме едіңіз?*

– иә;

– жоқ;

– жауап беруге қиналамын.

Кесте Ә.1 – 12. Қазіргі қызметіңіздің келесі мүмкіндіктері Сізге қаншалықты маңызды (1-ден 3-ке дейінгі шкаламен, мұнда 3 маңыздылықтың ең жоғары көрсеткіші)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Атауы | 1 | 2 | 3 |
| Қызық шығармашылық жұмыс |  |  |  |
| Басшылық қызметпен айналысу мүмкіндігі |  |  |  |
| Қоғам мәселелерін шешуге қатысу |  |  |  |
| Билік алдында тұрған мәселелерді шешуге қатысу |  |  |  |
| Адамдарға көмектесу мүмкіндігі |  |  |  |
| Тұрғын үй жағдайын жақсарту мүмкіндігі |  |  |  |
| Лауазымның жоғары ақшалай мүмкіндіктері |  |  |  |
| Шетелдік іс-сапарларда болу мүмкіндігі |  |  |  |
| Мемлекеттік қызметтің қоғамдағы жоғары бағалануы |  |  |  |
| Мемлекеттік секторда еңбек өтілін алу |  |  |  |
| Пайдалы байланыс орнату мүмкіндігі |  |  |  |
| Мемлекеттік секторда жұмыс істеу ниеті |  |  |  |
| Мемлекеттік қызметтегі әлеуметтік жағдайдың тұрақтылығы |  |  |  |

*13. Мемлекеттік органнан мүмкіндігі жайлы ойланасыз ба?*

– ешқашан ойланған емеспін;

– жақыннан бастап ойланып жүрмін;

– бұрыннан ойланып жүрмін;

– жауап беруге қиналамын.

*14. Қазақстанда сыбайлас жемқорлықты жеңу мүмкіндігі бойынша бірнеше пікір бар. Төмендегі көзқарастың қайсысын Сіз ең дұрыс деп есептейсіз?*

– сыбайлас жемқорлықты Президент күресті қолдаса, жеңуге болады;

– Қазақстанда тонау болды, жалғаса береді. Мұны өзгерте алмайсың;

– жемқорлықты бүкіл қоғам бірлескен жағдайда ғана жеңуге болады. Билік органдары да, азаматтар да күресуі тиіс.

*15. Түрлі жергілікті органдар қызметкерлері пара алады деп есептейсіз бе? Ондай лауазымды тұлғалар көп пе?*

– билік органдарының ішінде ондай азаматтар көп емес;

– билік органдарында пара алатындар көп;

– бірінші де, екінші де емес, тепе-тең;

– жауап беруге қиналамын.

*16. Сіздің лауазымыңыздағы қызметіңіздің мақсаттарын білесіз бе?*

– маған олар егжей-тегжейлі түсіндірілді;

– маған олар толық түсінікті емес;

– маған олар жайлы ешкім айтқан жоқ;

– оларды түсіндірудің қажеті жоқ, олар онсыз да түсінікті;

– маған олар беймәлім.

*17. Сіздің пікіріңізше, еңбек ақңыздың мөлшері қаншалықты деңгейде мақсаттарға жетуіңізге байланысты?*

– тығыз байланысты

– белгілі бір деңгейде тәуелді;

– мүлде байланысты емес;

– аз-маз тәуелді.

*18. Сіздің пікіріңізше, жұмысыңыз қалай бағаланады?*

– формалды, тұрақты критерийлер бар;

– бағалау ресми емес, тұрақты критерийлермен жүргізіледі;

– критерийлер дұрыс анықталмаған және әр кезде өзгереді;

– критерийлер маған түсініксіз.

*19. Сіздің қызметіңізде бірінші кезекте бақылауға не ұшырайды?*

– алдыңызға қойылған мақсаттарға жетуіңіз;

– ағымдағы міндеттерді орындау;

– күнделікті жұмысыңыздың процессі;

– жауап беруге қиналамын.

*20. Мемлекеттік органдар қызметін жетілдіру бойынша қандай ұсыныс бере аласыз: (сұраққа жауабыңыз біз үшін маңызды):*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**ҚОСЫМША Б**

Кесте Б.1 – Жергілікті атқарушы орган Жамбыл облысы SWOT-Талдау

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Факторлар | Фактордың облыстың әлеуметтік-экономикалық дамуына ықпалы | |
| оң (күшті позициялар) | теріс (әлсіз позициялар) |
| 1 | 2 | 3 |
| 1. Өмір сапасы | | |
| 1.1. Материалдық қамтамасыз етілу деңгейі | | |
| Тұрғындар табыстарының деңгейі | 1) бюджеттік сала қызметкер леріне жалақының уақытылы берілуі;  2) тұрғындар тарапынан жинақ тауға бөлінетін қаржының артуы;  3) жан басына шаққандағы орташа табыстың өсуі | 1. Қазақстанның басқа облыстарымен салыстырғанда төмен жалақы мөлшері. |
| 1.2. Тұрғындардың тұрғын үй-коммуналдық және мәдени қамтамасыз етілу деңгейі | | |
| Тұрғын үймен қамтамасыз етілу | 1. Тұрғын үй несиелеу мөлше рінің артуы.  2. Тараз қаласының бастапқы нарықтағы тұрғын үй бағасының төмендігі ***(1 ш.м. 140 мың. тг).***  3. Жеке тұрғын үй құрылысына бөлінетін мөлшердің өсуі.  4. Қалақұрылысы қызметін ақпараттық қамтамасыз ету бағдарламалық қамтамасыз етілуінің болуы (ҚҚАҚ).  5. облыс орталығының Бас Жоспарының болуы.  6. Жер пайдалану мен құрылыс ережелерінің болуы (ЖПҚЕ) | 1. Тұрғын үйдің екінші деңгейлі нарығы дамуының тұрғын үй құрылысын енгізуді төмендетуі, жалақы деңгейінің төмендігі.  2. Тұрғын үй құрылысын дамытуға арналған инженерлік инфрақұрылым дамуының болмауы |
| Мәдениет және демалыс нысандарымен қамтамасыз етілу | 1. Мәдениет нысандарымен қамтамасыз етілудің жоғары деңгейі.  2. Шығармашылық ұжымдардың жоғары деңгейі | 1. Мәдениет нысандарына инвестиция тартудың әлсіз жүруі.  2. Мәдениет қызметкерлерінің төмен еңбек ақысы |
| 1.3. Денсаулықты қорғау деңгейі | | |
| Тууылу мен өлім-жітім | 1. Көпбалалы отбасылар санының артуы | 1. Демографиялық ахуалдың төмендеуі (тұрғындар санының төмендеуі, тұрғындардың қартаюы) |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| Медицина қызметкерлері мен денсаулық сақтау нысандарымен қамтамасыз етілу | 1. Орта санаттағы медицина қызметкерлерімен қамтамасыз етілуі  2. 2019 жылы электронды тіркеуге толық өтуі. | 1. Дәрігерлік кадрлармен толық қамтамасыз етілмеуі  2. Медициналық өнімдер жеткізушілерден герографиялық алшақтық.  3. Бірқатар ауру түрлеріне шалдығушылар санының артуының сақталуы  4. Электронды денсаулық сақтаудың Республикалық орталығының Жамбыл облысы бойынша филиалының мәліметтеріне сәйкес, 2019 жылдың 11 айы ішінде жалпы өлім-жітім коэффиценті 100 мың адамға шаққанда 5,0 промилльді құрайды |
| Спорттық-сауықтыру нысандарымен қамтамасыз етілу | 1) облыс бойынша жүйелі түрде спортпен шұғылдану үшін қол жетімді 2475 спорт нысаны анықталды. Оның 552-і Тараз қаласында және 1923-і аудан дарда. 2018 жылмеен салыс тырғанда бұл көрсеткіш 870 нысанға артты;  2) спорт түрлерімен секциялар да, топтарда, клубтарда шұғыл данатын адамдар санының үлесі артты;  3) облыста дене шынықтырумен және спортпен айналысатын адамдардың үлесі соңғы 3 жыл ішінде өсу тенденциясы байқалады | 1. жаңа құрал-жабдықпен және спорттық төсеммен толық қамтамасыз етілмеу.  2. жоғары білікті мамандардың жетіспеушілігі.  3. дене шынықтыру спорт саласы қызметкерлерінің еңбек ақысының төмендігі. |
| 1.4. Әлеуметтік қамсыздандыру деңгейі | | |
| Зейнетақылық қамтамасыз ету, әлеуметтік қызмет көрсету мекемелерінің болуы | 1. «Туған жер» арнайы жобасы аясында демеушілер мен меценаттар есебінен жалпы құны 2,1 млрд. теңгеге 104 жоба іске асырылды. 35 тұрғын үй, 6 саябақ, 3 балалар бақшасы, 4 мешіт, 13 спорттық нысан, 13 әлеуметтік нысан салынып, 30 жоба инфрақұрылымды жаңартуға бағытталды.  2. Әлеуметтік қамсыздандыру саласына 2019 жылы 13,9 млн. тг. қаржы бөлінді.  3. Егде жастағы және мүмкіндігі шектеулі азаматтарды мекен-жайы бойынша әлеуметтік көмек көрсетуге қаржылық және техникалық мүмкіндіктің болуы | 1. белгілі мекен-жайы жоқ адамдарға уақытша тұрақтың болмауы. |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| 1.5. Жеке қауіпсіздік деңгейі | | |
| Қылмыс деңгейі | 1) Жастар ұйымдарының, діни бірлестіктері мен ҮЕҰ-дың қызметі;  2) қоғамдастықпен жұмыс;  3) азаматтардың көпшілік шоғырланған жерлерінде бейнебақылаудың болуы өз кезегінде облыс орталығындағы жедел жағдайға қатты ықпал етеді. Камералардан алынған материалдарға мониторинг пен талдау жүргізу мақсатында жедел басқару орталығы жұмыс істейді (ЖБО). Қазіргі таңда облыста орнатылған камералар үлесі 70% құрайды *(3500-ден 2488)*. | 1) тұрғындардың көпұлттылығы этносаралық қақтығыстардың себебі болуы мүмкін;  2) көшелер мен қоғамдық жерлерде жасалатын қыл мыстар санының әлсіз төмен деуіне қарамастан, «сыбайлас жемқорлық» санатындағы қылмыстар саны артуда;  3) демалыс маусымдарында жасалатын қылмыстар үлесінің өсуі |
| 1.6. Экологиялық қауіпсіздік деңгейі | | |
| Ауа, топырақ пен су қоймаларының зиянды заттармен улану деңгейі | 1) қалыпты деңгей аясында;  2) қоқыс шығару кесте бойынша орталықтандыра іске асырылады. | 1) жыл сайын облыста су басу қаупі туындайды;  2) өндірістің барлық саласында үнемдеуші технологияларды ендірудің төмен деңгейі;  3) тұрғындар мен туристердің экологиялық мәдениетінің төмендігі;  4) биоқорды аулаудың заңсыз фактілерінің көлемін бақылаудың төмен деңгейі |
| 2. Экономикалық-географикалық ахуал | | |
| Географикалық орналасуы | 1. Шекаралас аймақта орналасуы. | 1) облыс аумағында тұрғын дардың бірқалыпты орналас пауы;  2) астанадан алшақтығы (1500 км);  3) қатаң-континелды климат;  4) умақ шөлейт жазықтыққа жатқызылған |
| Шикізаттық және энергетикалық қорларға, өткізу мен жеткізу көздеріне жақындығы | 1) минералды-шикізаттық негіздің болуы;  2) бай табиғи қорлар; |  |
| Көлік инфрақұрылымының болуы және маңызы | 1. Магистралды теміржол |  |
| 3. Халқы мен еңбек қорлары | | |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| Халықтың жастық құрылымы | 1. Жастар санының өсуі | 1. Еңбекке қабілетті тұрғындар үлесінің төмендеуі, тұрғындардың қартаюы |
| Білім мен біліктілік жағынан халықтың құрылымы | 1. Тұрғындардың жартысынан көбісі кәсіби білімі бар |  |
| Тұрғындардың еңбекпен қамтамасыз етілуі | 1) жұмыссыздық деңгейінің төмендеуі;  2) кәмелет жасына толмаған жасөспірімдердің оқудан бос кездегі еңбекпен уақытша қамтамасыз етілуі | Ішкі еңбек миграция деңгейінің өсуі |
| Іскерлік климат | 1) кәсіпкерлікпен айналысуға жағымды шарттардың болуы;  2) шағын бизнестің мемлекеттік бағдарламалары есебінен несие шарттарына жеңілдіктер қарастырылған. | 1) шағын және орта кәсіпкерлік салаларының қызметін реттейтін тетіктердің толық ойластырылмаған (жер қатынастары, қаржылық және т.б.);  2) кәсіпкерлік қызметті бас тауға қажетті бастапқы капитал мен кәсіби даярлықтың жоқтығы;  3) жағымсыз сыртқы фактор лар (жоғары бәсекелестік, төмен төлемдік қабілет); |
| 4. Экономикалық әлеует | | |
| 4.1. Өнеркәсіптік әлеует | | |
| Өнеркәсіптік өндіріс | 1) өнеркәсіптік өндіріс көлемінің өсуі;  2) құрылыс материалдары мен астық өнеркәсіп өндірістері қызметтеріне арналған жеке қор базасының болуы | 1. Қолданыстағы өндірістік қуаттар қорының төмен деңгейі |
| 4.2. Сауда әлеуеті | | |
| Сауда-саттық | 1) сауда саттық ұйымдар желісін дамыту;  2) қазіргі заманғы қызмет көрсету түрлерінің және әлеуметтік бағытталған сауда-саттықтың дамуы;  3) инновациялық технология лар, қайта құру мен бар өндірісті диверсификациялауды енгізу есебінен өндіріс көлемінің өсу мүмкіндігі |  |
| Қоғамдық тамақдану | 1. Қоғамдық тағамдану нысандары жүйесінің дамуы. |  |
| Тұрмыстық қызмет көрсету | 1. Қонақ үй бизнесінің дамуы. |  |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| 4.3. Құрылыс | | |
| Тұрғын үй құрылысы | 1) азқабатты және көпқабатты үйлер құрылысына аумақтың болуы;  2) құрылыс базасы жартылай сақталуы.  3) республика бойынша жан басына шаққанда тұрғындардың баспанамен қамтамасыз етілуі;  4) тұрғын үй құрылысының қаржыландырылудың өсуі | 1. баспананың екінші нарығының дамуы |
| Әлеуметтік сала нысандарының құрылысы | 1. Әлеуметтік сала нысанда рымен қамтамасыз етілу |  |
| Жол құрылысы | 1) автомобиль жолдарынның құрылысы мен жөндеу жұмыстарының өсуі;  2) 3 ірі жергілікті жобалар іске асырыла бастады. | 1. Туристердің келуімен жаз маусымында көліктік белсенділіктің артуы. |
| 5. Инвестициялқ әлеует | | |
| Инвестициялық жобалардың бағытталушылығы мен болуы | 1) мемлекет-бизнеске жобасы бойынша электронды сервистің дамуы аясында Жамбыл обылы сынң «Тараз-Инвест» инвести циялық порталы құрылды;  2) 2019 жылдан бастап инвесторлар үшін «бір терезе» қағидасы бойынша өңірлік «Фронт-офис» жұмыс істеуде;  3) жыл сайын өзектендірілетін және облыстың ресми сайтында орналасқан инвестициялық паспорт әзірленді. | 1) кәсіпкерллердің қаржылық қорларының аздығы;  2) облыстың инвестициялық процесстеріне тұрғындар мен шаруа жүргізуші субъек тілерінің араласуының төмен деңгей |
| 6. Инженерлік инфрақұрылым | | |
| Жолаушылар көлігі | 1) автобекеттің болуы;  2) Алматы, Шымкент, Ташкент, Нұр-Сұлтан қалалары бойынша көліктік бағыттардың болуы;  3) облыс орталығы мен жақын елді-мекендер ішінде қоғамдық көлік бағыттарының болуы | 1. Қоғамдық көлік паркі жаңалауды талап етеді |
| Байланыс пен телекоммуникациялар | 1) облыстың бүкіл аумағы бойынша телефон байланысына қолжетімділік;  2) интернет желісіне қосылудың орташа мүмкіндігі;  3) облыста жердегі және Отау тв ұлттық телерадиохабартарату спутниктік сандық телевизиясы дамыған;  4) ұялы байланыс мұнаралардың болуы | 1. Аналогтік телевизияның сандық телерадиохабар таратумен ауысуына әлеуметтік топтардың қосылу деңгейінің төмендігі |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
| 7. Бюджет әлеуеті | | |
|  | 1) жоспарлау, бюджеттік бақылау;  2) бюджеттік қаржының тиімді қолданылуын, мекемелердің кәсіпкерлік қызметтен табылған ақшалай ағысын бақылау;  3) шығыстарды қысқарту;  4) облыс мүлкін тиімді қолдану | 1.облыстың дотациялығы.  2.заңсыз табыстың өсуі. |
| 8.Әлеуметтік саясат | | |
|  | 1) еңбек ақы төлемінің уақытылы берілуі, бірінші кезекте, бюджеттік ұйымдар қызметкерлеріне, зейнеткерлерге мен әлеуметтік жәрдемақы алушыларға төлеу;  2) облыс дамуы мүмкіндіктері мен қиыншылықтары бойынша әлеуметтік сауалнамалар белсенді қатысу;  3) қоғамдық тыңдаулар өткізу, саяси партиялармен, ардагерлер және кәсіпкерлер кеңестерімен әріптестік қатынас орнату |  |
| 8.1. Денсаулық сақтау | | |
|  | 1) білікті медицина қызметкер лері. Жоғары және бірінші біліктілік санатын дәрігерлердің 41,6%-ы ие, санаты бар мед бикелер үлесі - 39%;  2) жедел медициналық көмек автопарк жаңа автокөліктермен толықты | 1. Дәрігерлер кадрлармен толық қамтамасыз етілмеу, әсіресе облыс аудандарында |
|  | 1) медициналық құрал-жабдықтың болуы, соның ішінде қазіргі заманғы;  2) жоғары ақпараттық әлеует;  3) жоғары технологиялық операциялар, оқыту арқылы тексерудің тәсілдерін қолдану;  4) қосымша ақылы медициналық қызмет көрсету;  5) республикалық қаржыланды рудың болуы | 1. Медициналық өнім жеткізушілерінен географиялық алшақтық |
| 8.2. Білім беру | | |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
|  | 1) білім беру мекемелерінің барлығы аккредителген;  2) білім мазмұнын жаңарту процесі белсенді жүруде;  3) педагогтардың жоғары біліктілік деңгейі;  4) облыс білім беру мекемелерінде білім беру процесін ақпараттандырудың жоғары деңгейі;  5) балалардың сыныптан тыс сабақтары;  6) білім беру мекемелерінің материалды базасының жаңа талаптарға сай болуы;  7) білім берудің барлық мекемелері дамудың инновациялық жолына түсті | 1) жалпы білім беру мекмелерінде дарынды балаларды анықтау мен олармен жұмыстың жоқтығы;  2) балалардың қосымша білім алу мекемелерінің әлсіз материалды-техникалық қамсыздануы |
| 8.3. Мәдениет | | |
|  | 1) мәдениет мекемелер санының көптігі;  2) мәдениет қызмееткерлердің жоғары шығармашылық әлеуеті  3) қосымша білім беру мекемелерінің білім беру деңгейінің жоғарылығы.  4) мәдениет мекемелерінің барлығы мемлекет иелігінде | 1) әлсіз материалдық база –жарық пен дыбыс аппаратурасының тозуы;  2) облыс аудандарының кейбірінің Мәдениет үйлеріне толық жөндеу жұмыстарның қажеттігі |
| 8.4. Спорт | | |
|  | 1) спорт нысандарының көптігі;  2) дене шынықтырумен спортпен шұғылданушылар санының артуы.  3) барлық спорт нысандары мемлекет иелігінде;  4) спорт нысандарының пайдалануға берілуі, әсіресе ауылдық елді-мекендерде | 1) облыста әлі де спорт алаңдарының қажеттігі бар.  2) дене шынықтыру мен спорт саласына инвестицияның аздығы.  3) қазіргі заманғы құрал-жабдықтармен және спорттық төселіммен толық қамтамасыз етілмеуі  4) дене тәрбиесі мен спорт саласы қызметкерлерінің төмен жалақысы |
| 8.5. Тұрғындарды әлеуметтік қорғау | | |
|  | 1) облыс орталығы мен аудан дар тұрғындарын әлеуметтік көсек көрсетуге жақсы мате риалдық-техникалық базаның болы; | 1) мүмкіндіктері шектеулі азаматтарға өмір шарттарының бейімделу жүйесіне, ортаға қамтамасыз етілудің төмен деңгейі; |
| Б.1-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
|  | 2) мүмкіндіктері шектеулі бала лармен жұмыстың түрлі бағыт талушылығы;  3) әлеуметтік қолдау орган дарының кадрлық қамтамасыз етілуі;  4) зейнет жасындағы және мүге дек азаматтарға үйлерінде әлеу меттік көмек көрсетуге қордың болуы | 2) еңбекке жарамды,әлеуметтік қолдаудың түрлі формаларына мұқтаж жандардың үлес салмағының жоғары |
| 9. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары | | |
| 9.1. Жергілікті өзін-өзі басқару органдары қызметін құқықтық қамтамасыз ету | 1. Жергілікті өзін-өзі басқару ұйымының жаңа қағидаларын ескере отырып, басқару үшін құқықтық негіздің болуы | 1. Қайта күшке енген актілерді құқықтық қолданудің тәжірибенің болмауы |
| 9.2. Жергілікті өзін-өзі басқарау орган дарының ұйымдасты рушылық құрылымы | 1. Құрылым міндеттері мен құзі реттерінің қазақстандық заң нама мен жергілікті басқару ор ганының Ережесіне сәйкес келуі | 1. Жергілікті бюджет кірістеріне тәуелділік |
| 9.3. Жергілікті басқару органының дамуды басқару тетіктері | 1) басқару функциясын жүзеге асыру барасында облыстың сттратегиялық жоспарының орындалуы;  2) ортамерзімді болашаққа арналған әлеуметтік-экономи калық дамужоспарының болуы |  |

Кесте Б.2 – Жергілікті басқару органының (жамбыл облысы) мүмкіндіктері мен қауіп-қатерлері

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Фактор | Мүмкіндіктері | Қауіп-қатерлері |
| 1 | 2 | 3 |
| 1. Демографиялық процесстер | 1. Туу деңгейінің жоғарылығы | 1. Көбіне еңбекке қабілетті тұрғындардың ірі мегапо листерге (Алматы, Нұр-Сұлтан, Шымкент) жұмыс табу мүм кіндігінің жоқтығынан көшуі |
| 2. Экономика | 1) табыс табу мақсатында ша ғын бизнес дамыту мүмкіндігі;  2) көлеңкелі экономикадан табысытың шығуы;  3) тұрғындардың экологиялық мәдениетінің артуы;  4) емдік-сауықтыру мекенінің дамуы;  5) Қырғызстанмен шекаралық аймақта орналасу экономика лық, мәдени сауда-саттық дамуына | 1. Инфляция деңгейінен жоғары электр қуатына, жанар-жағармай мен көліктік қызметтер бағасымен тарифтердің өсуі |
| Б.2-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
|  | мүмкіндік береді;  6) инновациялық технология ларды ендіру, қолданыстағы өн дірісті қайта жөндеу мен дивер сификациялау арқылы даму;  7) бюджетті кірістер мен шығыс тар бойынша оңтайландыру;  8) көлеңкелі бизнеске қатынас бойынша салық саясатын жетілдіру;  9) облыстқ қажеттіліктер үшін тауарларды жеткізу, қызмет көрсету;  10) бюджеттік сала мазмұнына кетер шығынды қысқарту мақ сатында жергілікті деңгейде тұрғын үй-коммуналдық шаруашылықтың дамуы;  11) сауда-саттық саласында даярлау, қайта оқыту мен біліктілікті арттыру арқылы кәсіби кадрлық құрам дайындау |  |
| 3. Өңірлік және халықаралық байланыстар, туризм | 1) демалушыларды орналас ты руды заңдастыру қызметін құру;  2) ішкі және сыртқы туризм дамытуға тарихи, табиғи орындарының болуы | 1. Облысқа келушілерді бақылаудың жоқтығы |
| 4. Әлеуметтік саясат | 1) облыс аумағында тұрғын үй құрылысын жүргізуге бос жердің болуы;  2) тіркелген қылмыстар санының азаюы | 1. Әлеуметтік құзіреттер мен басымдықтарды жүзеге асыруға табысты көздердің аздығы. |
| 5. Білім | 1) мектепке дейінгі білім беру саласы;  2) лицейлік сыныптардың ашылуы;  3) байқауларда, ұлттық жобалар да, гранттарда, олимпиадаларда және т.б. қатысудың жақсы нәтижелері | 1. орта және жоғары оқу орындары оқытушыларының қосымша табысқа тәуелділігі |
| 6. Мәдениет | 1) шығармашылық ұжымдарды қайта құру мен қолдауға инвестициялар тарту;  2) тұрғындарға көрсетілетін сапалы ақылы қызметтер санының өсуі;  3) өңірлік және өлкелік байқау лар мен фестивальдар өткізу; |  |
| Б.2-кестенің жалғасы | | |
| 1 | 2 | 3 |
|  | 4) шығармашылық ұжымдардың шеберлік-сағатарын және семинарларын ұйымдастыру | 1. Сахналық киімдердің, аяқкиімдердің тозуы |
| 7. Спорт | 1) спорттық нысандар құрылысы мен жөндеуіне инвестициялар тарту;  2) республикалық, өңірлік және халықаралық турлирлер өткізу;  3) командалардың оқу-жаттығу жиындарын ұйымдастыру;  4) кейбір нысандарды жекеменшікке өткізу;  5) болашақта оқу орындарында оқыту үшін дарынды спортсмендерді тарту | 1) спорт нысандарының тозуы;  2) спорттық жабдықтың тозуы;  3) жас мамандардың облыстан кетуі |
| 8. Тұрғындарды әлеуметтік қорғау | 1. Тұрғындарға көрсетілетін әлеуметтік қызметтердің саны мен сапасын арттыру. |  |
| 9. Экономикалық саясат | 1. Табиғи-ресурстық әлеует жергілікті қажеттерге өз шикізаты есебінен құрылыс материалдары өндірісін және жеңіл өнеркәсіпті дамытуға көмектеседі. |  |
| 10. Тұрғын үй-коммуналдық саланы реформалау саясаты | 1. ТКШ (тұрғын үй коммуналдық шаруашылық) жаңарту | 1. Тұрғын үй-коммуналдық қызметтер төлемінің, соның ішінде тұрғындарға тұтынатын төлемдердің өсуі |
| 11. Жаңа салалар мен технология лардың дамуы | 1. Ақпараттық қызметтер нарығының дамуы |  |

**ҚОСЫМША В**

Ұсынылатын аралық бағалау хаттамасы

Кесте В.1 – Қызметі бағаланатын мемлекеттік қызметші туралы мәлімет

|  |
| --- |
| Қызметшінің аты-жөні: |
| Лауазымы: |
| Құрылымдық бөлімше: |
| Аты-жөні, лауазымы: |
| Аралық баға: I, II, III (дұрысын белгілеңіз) |
| Кездесу күні: |

Кесте В.2 – Бағалау нысаны

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № | Құзірет | Аралық баға | Басшы түсініктемесі |
| 1 |  |  |  |
| 2 |  |  |  |
| 3 |  |  |  |
| 4 |  |  |  |
| 5 |  |  |  |
| 6 |  |  |  |
| 7 |  |  |  |
| 8 |  |  |  |
| 9 |  |  |  |
| 10 |  |  |  |

Кесте В.3 – Бағалау қорытындысы

|  |  |
| --- | --- |
| *Оқытуда қажеттілік* | |
| Оқыту қажет етіледі | Қажетті оқыту |
|  |  |
| Басшының қосымша түсініктемесі (бар болған жағдайда) | |
|  | |
| *Қызметшінің түсініктемесі (бар болған жағдайда)* | |

Тікелей басшының қолы

Қызметші қолы