

# **ТАҚЫРЫП 9. Мемлекеттік басқарудағы адам әлеуеті**

## **Дәріс жоспары (1 сағат)**

- 1. Мемлекеттік басқару персоналының құрылымы, мазмұны мен сапалық деңгейі**
- 2. Мемлекеттік қызмет әлеуметтік-құқықтық институт және қызмет аясы ретінде, оның түрлері**
- 3. Мемлекеттік қызметкерлердің құқықтық мәртебесі мен жіктеу негіздері**

**Әдебиеттер: нег: 1-21; қос 22-65**

# Сұрақ 1. Мемлекеттік басқару персоналының құрылымы, мазмұны мен сапалық деңгейі

- «Персонал» түсінігінің мазмұнын зерттеу оның 2 ерекшелігін анықтауға мүмкіндік берді:
- а) оны қолдану аясы тек ұйым шеңберімен шектеледі;
- б) оны сипаттау барысында «біліктілік» термині қолданылмайды.
- «Кадрлар» және «персонал» түсініктерін салыстыру арқылы анықталды:
- Мазмұны жағынан «персонал» түсінігі “кадрлар” түсінігінен кең;
- Қолданылу тұрғысынан «кадрлар» түсінігі «персонал» түсінігінен кең.

Мемлекеттік органдардағы заманауи кадр жұмысы келесідей арнайы **қағидаларға** негізделуі тиіс:

- Мемлекеттік қызметшілердің кәсіпқойлығы және моральды-адамгершіліктік бағдары;
- Мемлекеттік қызметшілердің әлеуметтік қорғалуы (кәсіптік өсімге байланыстыра отырып, мемлекеттік қызметшілерді толығымен әлеуметтік қамтамасыз ету);
- Мемлекеттік қызметшілер іс-әрекетінің тиімділігі мен сапасын бақылау.

Мемлекеттік органдардағы персоналды басқару қызметі (кадр қызметі) келесі **функцияларды** атқарады:

- Мемлекеттік органдағы кадрлармен жұмыстың өзіндік стратегиясын өңдеу;
- Кадр жұмысының жоспарын өңдеу;
- Кадрлық әлеуетті анықтап, дамытып, пайдалану;
- Кадр құрамының оңтайлығын анықтау;
- Кадрларды іздеу, іріктеу, жалдау, жұмыстан босату;
- Ауыстыру және ротация;
- Кадрлық резерв пен ротация үшін үміткерлерді анықтау;
- Мемлекеттік қызметшілерді аттестациялау, мотивациялау, даярлау, қайта даярлау, біліктілік арттыруды ұйымдастыру;
- Мүдделер жанжалын басқаруды жүзеге асыру;
- Еңбек режимінің сақталуын қамтамасыз ету;
- Іскерлік мансапты басқару;
- Кадрлардың еңбек іс-әрекетін бақылау және ықпал ету;
- Кадрларды әлеуметтік қорғау шараларын жүзеге асыру;
- Кадрлар жұмысының тиімділігін бағалау;
- Кадрлық іс жүргізу.

Мемлекеттік басқару персоналының 2 құрамдас бөлігі болады: лауазымды тұлғалар және қызмет көрсетуші жұмысшылар

- лауазымды тұлғалар  
мемлекеттік органдар мен жергілікті басқару органдарында лауазымдарға ие болып, оларды жүзеге асырып, сәйкес мемлекеттік органның өкілеттігін жүзеге асыру бойынша басқарушылық іс-әрекетті іске асырады.
- Қызмет көрсетуші құрамға мемлекеттік лауазымдарды атаруды қамтамасыз ету бойынша көмекші, материалды-техникалық және өзге операцияларды орындайтын жұмыскерлер кіреді.
- Олардың жұмысы басқарушылық сипатқа ие болмайды; мазмұны бойынша ол инженерлі-техникалық, өндірістік, әлеуметтік-қызмет көрсету жұмысына жақын.

# Кесте 1 – Мемлекеттік басқару персоналының бастапқы қасиеттері

<b>Жалпымәдени аспектіде</b>	Жалпы дайындық; мақсатты және құндылықты өмірлік бағдарлар; адамдармен тіл табысу тәжірибесі; белгілі этикалық және эстетикалық дағдылар; сөйлеу мәдениеті
<b>Іскерлік (кәсіби) аспектіде</b>	Қоғамдық өмірдің сәйкес саласын басқару мәселелеріндегі біліктілігі; еңбек белсенділігі, қоғамдық және мемлекеттік іс-әрекет тәжірибесі; тәртіптілік, еңбек нәтижесі үшін жауапкершілік; біліктілік арттыру ептілігі
<b>Тұлғалық аспектіде</b>	Моральды тұрақтылық, адалдық, дербестік, ерік, шешім қабылдау, инициативтілік, коммуникабельділік, сенімділік

**Мемлекеттік басқарудағы кадрлық құрамды талдау көрсетті:** 2005-2013 жж. аралығында мемлекеттік қызметшілер жиыны 92–95%-ды құрады (кесте 2). Бұл мемлекеттік органдарда жылдан жылға бірқатар себептер бойынша толтырылмайтын белгілі вакантты орындар саны қалатынын көрсетті.

**Ондай себептер:**

- 1) Азаматтардың мемлекеттік қызметке келу қызығушылығының болмауы;
- 2) Кадрлық резервтен лауазымға тағайындау немесе ауыстыру арқылы тағайындау;
- 3) Кадрларды болжамдау және тартуға қатысты мемлекеттік органдардағы кадр жұмысын ұйымдастырудағы кемшіліктер

Кесте 2 – 2005-2013 жж. мемлекеттік қызметшілер санының өзгеру қарқыны

<b>Кезең</b>	<b>Штаттық саны</b>	<b>Нақты саны</b>	<b>Жиыны, %</b>
2005	101935	94167	92,4
2006	103505	95174	91,9
2007	104152	94949	91,2
2008	104004	94961	91,3
2009	102747	96935	94,3
2010	90730	87389	96,3
2011	91559	87422	95,5
2012	91077	86887	95,4
2013	97831	90220	92,2



Швеция, АҚШ, Германия сияқты экономикалық дамыған елдерде жалпы халық санына қатысты мемлекеттік қызметшілердің үлес салмағы 6-12%-ды құрайды.

Қытай, Ресей, Бразилия және Чили сияқты елдерде аталмыш көрсеткіш 1-2%, Польшада – 0,7%-ды құрайды.

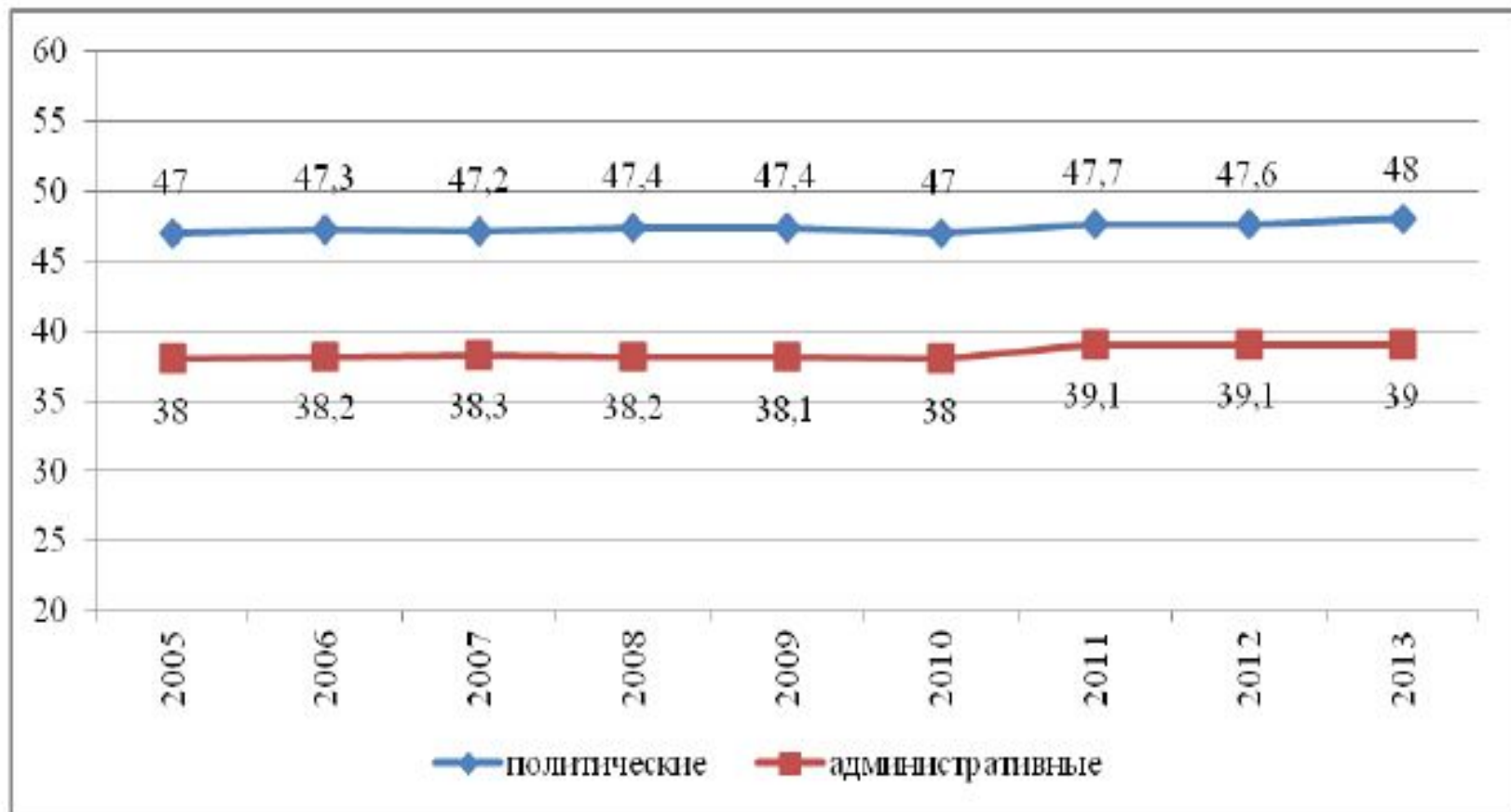
Қазақстанда - шамамен 0,5%.

Кесте 3 – Халықтың жалпы санына қатысты мемлекеттік қызметшілер санының үлес салмағы, %

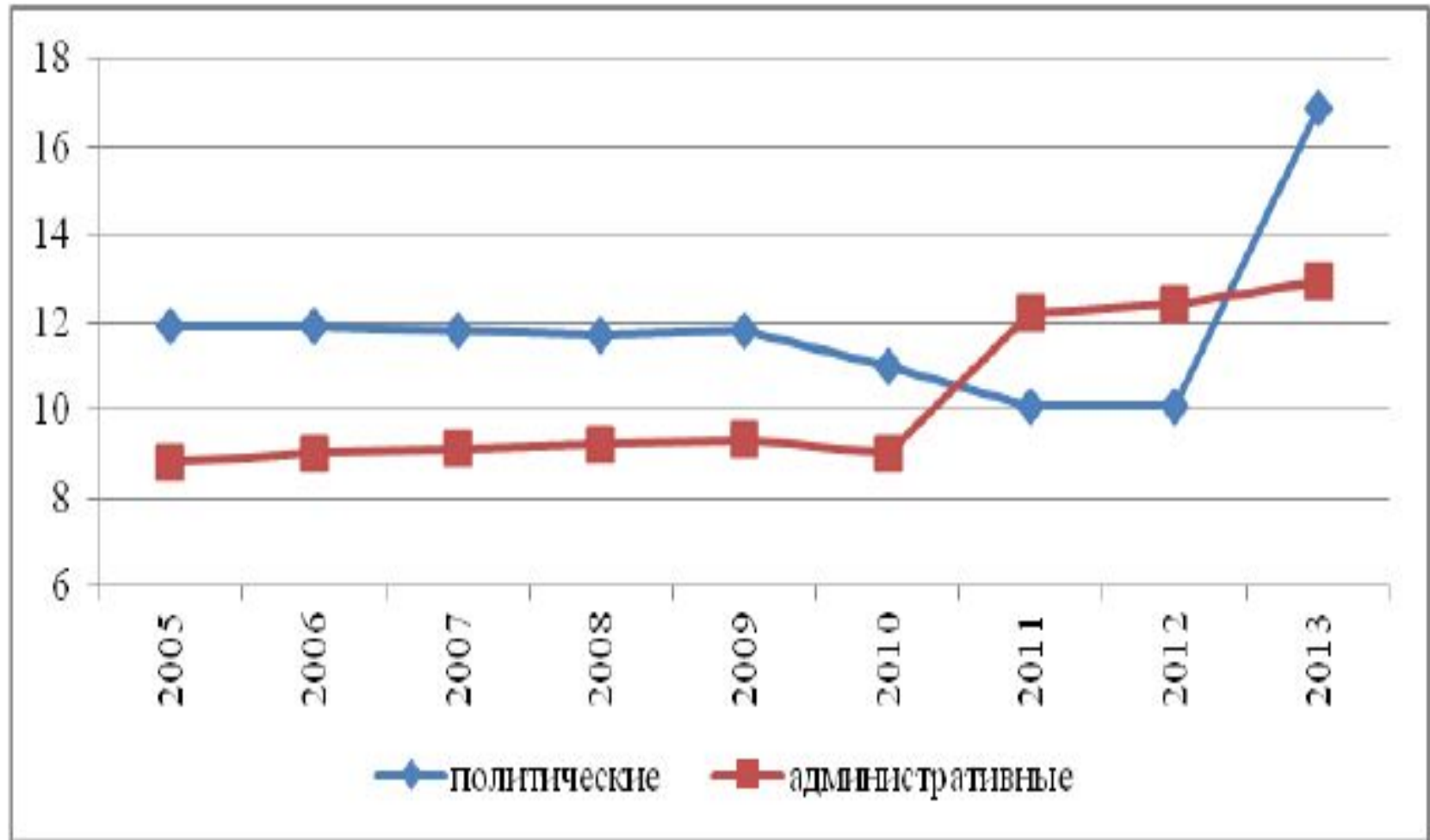
Ел	%	Ел	%
Швеция	11,7	Қытай	1,6
АҚШ	6,8	Бразилия	1,5
ГФР	6,1	Чили	1
Ресей	2	Польша	0,7
Қазақстан	0,5		

## Мемлекеттік қызметшілердің орташа жасына жасалған талдау

мемлекеттік қызметте ересек жастағы адамдардың жұмыс істейтінін көрсетті (сурет 1). Саяси мемлекеттік қызметшілер әкімшілік мемлекеттік қызметшілермен салыстырғанда орташа 10 жасқа ересектеу.



2013 жылға дейін мемлекеттік қызметте болудың орташа өтілі саяси қызметшілер үшін – 11-12 жыл, әкімшілік мемлекеттік қызметшілер үшін – 12 жыл (сурет 2).



## Сұрақ 2. Мемлекеттік қызмет әлеуметтік-құқықтық институт және қызмет аясы ретінде, оның түрлері

«Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 23 шілдедегі N 453 Заңына сәйкес **мемлекеттік қызмет** – мемлекеттік биліктің міндеттері мен функцияларын іске асыруға бағытталған лауазымдық өкілеттіктерді атқару жөніндегі мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік органдардағы қызметі.

- «А» корпусы – Қазақстан Республикасының Президенті [айқындайтын](#) кадр резервіне іріктеудің, конкурстық іріктеудің, мемлекеттік қызметті өткеру мен оны тоқтатудың ерекше тәртібі, сондай-ақ [арнайы біліктілік талаптары](#) көзделген басқарушылық деңгейдегі мемлекеттік әкімшілік лауазымдар.
- «Б» корпусы – «А» корпусына енгізілмеген мемлекеттік әкімшілік лауазымдар.
- Мемлекеттік әкімшілік қызметші – Қазақстан Республикасының заңдарында және Қазақстан Республикасы Президентінің актілерінде көзделген жағдайларды қоспағанда, өз қызметін тұрақты кәсіби негізде жүзеге асыратын мемлекеттік қызметші.
- [Мемлекеттік саяси қызметші](#) – тағайындалуы (сайлануы), босатылуы және қызметі саяси-айқындаушы сипатта болатын және саяси мақсаттар мен міндеттерді іске асыру үшін жауапты болатын мемлекеттік қызметші.

## Қазақстан Республикасында мемлекеттік қызмет қалыптасуының кезеңдері:

- **Алғашқы кезең (1992–1994 жж.)** – «мемлекеттік қызмет» және «мемлекеттік қызметші» түсініктері, осы саладағы қатынастарды реттейтін арнайы нормативті-құқықтық актілер болмады. 1990-шы ж. ортасынан бастап әлемдік тәжірибені зерттеу және халықаралық институттардың ұсынысы бойынша ҚР мемлекеттік қызметінің нормативті-құқықтық негізін қалыптастыру жұмысы басталды;
- **Бірінші кезең (1995–1998 жж.)** – посткеңестік кеңістікте алғаш болып Қазақстанда «Мемлекеттік қызмет туралы» Заң күшіне ие ҚР Президентінің Жарлығы қабылданды (1995 жылдың 26 желтоқсаны, №2730):
  - Жарлық мемлекеттік қызметке түсу 2 жолды қамтитын нормаларды қамтыды: **тағайындау арқылы және келісім-шарт.**
  - Мемлекеттік лауазымдарға қатысты біліктілік талаптарының болмауы мемлекеттік қызметке дайындығы жоқ адамдардың түсуіне жол ашты. Осылайша, қарастырылған кезеңде ауыл және ауылды округ әкімдерінің шамамен 60%-да тек орта білім болды.
  - Кадрлық құрамды қамтамасыз ету тетігінің болмауы мемлекеттік органның бірінші жетекшісінің отставкаға кетуі барысында барлық басқарушы құрамның мәжбүрлі түрде жұмыстан босатылуына әкелді.
  - Мемлекеттік қызметке түсуде «туыстық», «жерлестік», «байланыстар» сияқты бейресми қатынастар басым болды.

- **Екінші кезең (1999–2004 жж.)** - 1999 жылы «Мемлекеттік қызмет туралы» ҚР Заңы қабылданды, оның негізгі жаңалықтары:

- мемлекеттік лауазымдарды саяси және әкімшілікке жіктеу (саяси – министр және оның орынбасарлары, облыс әкімдері мен оның орынбасарлары, аудан, қала, ауыл әкімдері);
- әкімшілік мемлекеттік қызметке халықтың тең қолжетімділігін қамтамасыз ету үшін ашық конкурстық іріктеудің енгізілуі;
- сәйкес білімі мен жұмыс тәжірибесі бар тұлғаларды тағайындау мақсатында әр мемлекеттік лауазымға біліктілік талаптарды бекіту;
- мемлекеттік қызметке келуде және аттестациялау барысында заңды білуге емтихан тапсыруды енгізу;
- мемлекеттік қызмет саласында бірегей мемлекеттік саясатты жүзеге асыратын өкілетті органды анықталды.

Аталған жаңалықтар **конкурстық-карьералық модель** деп аталатын отандық мемлекеттік қызмет моделінің қалыптасуына ықпал етті. **Оның мәні:**

- мемлекеттік қызметке ашық конкурстық іріктеу;
- жүйе ішінде қызмет бабы бойынша жылжудың жабық сызбасы.

- **Үшінші кезең (2005–2008 жж.)** – 2005 және 2007 жж. мемлекеттік қызмет заңына өзгерістер мен толықтырулар енгізілді. **Енгізілген жаңалықтар:**
  - □ кадрлық саясат тиімділігін арттыру және жемқорлықтың алдын алу үшін саяси мемлекеттік қызметшілерді ротациялау институтын енгізу;
  - □ өз өкілеттігін тоқтатқан судьялар үшін әкімшілік мемлекеттік лауазымды конкурстың тыс негізде иелену құқығын ұсыну;
  - □ жемқорлық элементтері үшін жабылмаған тәртіптік алымға ие мемлекеттік қызметшілер үшін ауысым түрінде әкімшілік мемлекеттік лауазымды иеленуге тыйым салу;
  - □ жемқорлыққа қатысты құқық бұзған тұлғалар үшін мемлекеттік қызметке орналасуға тыйым салудың енгізілуі.

**Төртінші кезең (2009–2010 жж.)** - мемлекеттік қызметті реттейтін нормативтік-құқықтық актілерге 4 рет өзгерістер енгізілді.

**Себебі** – жемқорлыққа қарсы шараларды өткізу қажеттілігі.

**“Мүдделер жанжалы»** түсінігі енгізілді.



## Кесте 4 – Персоналды басқару критерийі бойынша бағалау әдістемесі

<b>Критерийлер (2012 жыл)</b>	<b>Критерийлер (2014 жыл)</b>
<p>1) Персоналды таңдау тәртібі; 2) Адамзат ресурстарын пайдалану тиімділігі; 3) Мемлекеттік қызметшілердің кәсіптену деңгейі; 4) Мемлекеттік органдардың жемқорлық деңгейі; 5) Мемлекеттік қызметшілерді мотивациялау деңгейі</p>	<p>1) Адамзат ресурстарын пайдалану тиімділігі; 2) Мемлекеттік қызметшілерді оқыту; 3) Мемлекеттік органдардың жемқорлық деңгейі; 4) Мемлекеттік қызметшілердің қанағаттану деңгейі</p>

Кесте 5 – “А” және “Б” корпустарына әкімшілік мемлекеттік лауазымға іріктеу сызбасы

А корпусы	Б корпусы
<p>1) “А” корпусының әкімшілік мемлекеттік қызметінің кадрлық резервіне жинау туралы хабарлама;</p> <p>2) Үміткерлердің құжаттар тапсыруы;</p> <p>3) Үміткерлер құжатын біліктілік талаптарына сәйкестігін қарастыру;</p> <p>4) емтихандар;</p> <p>5) Емтиханды сәтті тапсырған үміткерлермен әңгімелесу;</p> <p>6) “А” корпусының әкімшілік мемлекеттік қызметінің кадрлық резервіне тіркеу;</p> <p>7) тағайындау</p>	<p>1) емтихандар;</p> <p>2) “Б” корпусының әкімшілік мемлекеттік қызметінің кадрлық резервіне тіркеу туралы сертификат беру;</p> <p>3) Бос орындарға конкурс туралы хабарлама;</p> <p>4) Сертификатқа ие үміткерлер құжаттарын қарастыру;</p> <p>5) әңгімелесу;</p> <p>6) тағайындау.</p>

### Сұрақ 3. Мемлекеттік қызметкерлердің құқықтық мәртебесі мен жіктеу негіздері

«Мемлекеттік қызмет туралы» Қазақстан Республикасының 1999 жылғы 23 шілдедегі N 453 Заңына сәйкес мемлекеттік қызметші – мемлекеттік органда Қазақстан Республикасының заңнамасында белгіленген тәртіппен республикалық немесе жергілікті бюджеттерден не Қазақстан Республикасы Ұлттық Банкінің қаражатынан ақы төленетін лауазымды атқаратын және мемлекеттің міндеттері мен функцияларын іске асыру мақсатында лауазымдық өкілеттіктерді жүзеге асыратын Қазақстан Республикасының азаматы.

### **Мемлекеттік қызметшінің құқықтары:**

- 1) Республиканың азаматтарына ҚР [Конституциясымен](#) және заңдарымен кепілдік берілетін құқықтар мен бостандықтарды пайдалану;
- 2) өз өкілеттігі шегінде мәселелерді қарауға және олар бойынша шешімдер қабылдауға қатысуға, тиісті органдар мен лауазымды адамдардың оларды орындауын талап ету;
- 4) лауазымдық міндеттерді атқару үшін белгіленген тәртіппен меншік нысандарына қарамастан, ұйымдарда болу;
- 5) басшыдан мемлекеттік қызметшінің атқаратын лауазымына сәйкес қызметтік өкілеттік міндеттері мен көлемін дәл белгілеуді талап ету;
- 6) жеке басының қадір-қасиетінің құрметтелуіне, басшылар, өзге де лауазымды адамдар және азаматтар тарапынан өзіне әділ және құрметпен көзқарас жасалуы;
- 8) тиісті бюджет қаражаты есебінен [қайта даярлануға](#) (қайта мамандануға) және біліктілігін арттыру;
- 10) біліктілігі, қабілеті, сіңірген еңбегі және өзінің қызметтік міндеттерін адал орындауы ескеріле отырып, қызметі бойынша жоғарылау;
- 11-1) өзіне мәлім болған сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтың анық жағдайлары туралы өзі жұмыс істейтін мемлекеттік орган басшылығының назарына немесе құқық қорғау органдарына жеткізген жағдайда Қазақстан Республикасының [заңнамасына](#) сәйкес құқықтық және өзге де қорғалу;
- 12) еңбегінің қорғалуына, денсаулығының сақталуына, қауіпсіз және жоғары өнімді жұмыс істеуі үшін қажетті еңбек жағдайы;
- 13) әлеуметтік және құқықтық қорғалу;
- 14) мемлекеттік қызметтен өз қалауы бойынша босау;
- 15) зейнетақымен және әлеуметтік қамсыздандырылу;
- 16) жоғары тұрған мемлекеттік органдар мен лауазымды адамдарға мемлекеттік қызметті жетілдіру жөнінде ұсыныстар енгізу.

## Мемлекеттік қызметшілерді негізгі міндеттері:

- 1) Республиканың [Конституциясы](#) мен заңдарын сақтау;
- 2) Қазақстан Республикасының Президенті [бекіткен](#) тәртіппен мемлекеттік қызметшінің антын беру;
- 3) азаматтар мен заңды тұлғалар құқықтарының, бостандықтары мен заңды мүдделерінің сақталуын және қорғалуын қамтамасыз етуге, [заңдарда](#) белгіленген тәртіп пен мерзімде азаматтардың өтініштерін қарауға, олар бойынша қажетті шаралар қолдану;
- 4) өзіне берілген құқықтар шегінде және қызмет міндеттеріне сәйкес өкілеттігін жүзеге асыру;
- 5) мемлекеттік тәртіп пен еңбек тәртібін сақтау;
- 7) [қызмет этикасы](#) нормаларын сақтау;
- 8) басшылардың бұйрықтары мен өкімдерін, жоғары тұрған органдар мен лауазымды адамдардың өз өкілеттігі шегінде шығарған шешімдері мен нұсқауларын орындау;
- 9) мемлекеттік құпияларды және [заңмен](#) қорғалатын өзге де құпияны сақтауға, оның ішінде мемлекеттік қызметті тоқтатқаннан кейін де, заңмен белгіленген белгілі бір уақыт ішінде, ол жөнінде қолхат бере отырып сақтау;
- 10) қызметтік міндеттерін атқару кезінде алған, азаматтардың жеке өмірін, ар-намысын және қадір-қасиетін қозғайтын мәліметтерді құпия сақтауға және олардан, заңдарда көзделген жағдайларды қоспағанда, мұндай ақпарат беруді талап етпеу;
- 11) мемлекеттік меншіктің сақталуын қамтамасыз етуге, өзіне сеніп тапсырылған мемлекеттік меншікті тек қызметтік мақсатта пайдалану;
- 12-1) өздеріне мәлім болған сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылық жағдайлары туралы өздері жұмыс істейтін мемлекеттік орган басшылығының назарына немесе құқық қорғау органдарына дереу хабарлау;
- 13) қызметтік міндеттерін тиімді атқару үшін өзінің кәсіби деңгейі мен біліктілігін арттыру;
- 14) оқуды аяқтағаннан кейін өздерін жоғары оқу орнынан кейінгі білім беру бағдарламалары бойынша мемлекеттік тапсырыс шеңберінде оқуға жіберген мемлекеттік органда, сондай-ақ мемлекеттік қызметте тікелей жұмысты өтеу.

## Мемлекеттік қызметте болуға байланысты шектеулер:

### 1. Құқығы жоқ:

- 1) өкілді органдардың депутаты болуға;
- 2) педагогтік, ғылыми және өзге де шығармашылық қызметті қоспағанда, басқа да ақылы қызметпен айналысуға;
- 3) кәсіпкерлік қызметпен айналысуға, соның ішінде, егер коммерциялық ұйымды басқаруға тікелей қатысу Қазақстан Республикасының [заңдарына](#) сәйкес оның қызметтік міндетіне кірмейтін болса, егер "Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы" ҚР [Заңында](#) өзгеше белгіленбесе, ұйымдық-құқықтық нысанына қарамастан, коммерциялық ұйымды басқаруға қатысуға;
- 4) үшінші тұлғалардың істері бойынша өзі қызмет істейтін не өзіне тікелей бағынысты немесе өзінің бақылауындағы мемлекеттік органда өкіл болуға;
- 5) өзінің қызметтік іс-әрекетін материалдық-техникалық, қаржылық және ақпараттық қамтамасыз ету құралдарын, басқа да мемлекеттік мүлік пен қызметтік ақпаратты қызметтік емес мақсатта пайдалануға;
- 6) ереуілдерді қоса алғанда, мемлекеттік органдардың қалыпты жұмыс істеуіне және қызметтік міндеттерді орындауға кедергі келтіретін әрекеттерге қатысуға;
- 7) лауазымдық өкілеттігін орындауға байланысты азаматтар мен заңды тұлғалар көрсететін қызметті жеке мақсатына пайдалануға;
- 8) Заңдарда көзделген жағдайларды қоспағанда, мемлекеттік қызметшіге өзінің жақын туыстары ата-аналары, балалары, бала асырап алушылар, асырап алған балалар, ата-анасы бір және ата-анасы бөлек аға-інілері мен апа-сіңлілері, аталары, әжелері, немерелері) немесе ері (зайыбы) атқаратын қызметке тікелей бағынысты лауазым атқаруына болмайды және т.б.