

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

ӘОЖ 323 (574)

DOI: 10.54649/2077-9860-2021-3-11-16

**А.А.Караев<sup>1</sup>**

**<sup>1</sup>З.ғ.к., профессор, ҚР Заңнама және құқықтық ақпарат институты  
Қазақстан Республикасы, Нұр-Сұлтан қ.,  
Каспий қоғамдық университеті,  
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.  
E-mail: ali\_agahan@mail.ru**

**А.Р.Калимбекова<sup>1</sup>**

**<sup>1</sup>З.ғ.к., қауымдастырылған профессор,  
Каспий қоғамдық университеті  
Қазақстан Республикасы, Алматы қ.  
E-mail: akalimbekova@mail.ru**

## **ӘКІМШІЛІК РЕФОРМА МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДЫ ЖЕТІЛДІРУ ҚҰРАЛЫ РЕТІНДЕ: ШЕТЕЛДІК ЖӘНЕ ҚАЗАҚСТАНДЫҚ ТӘЖІРИБЕСІ**

### **Аңдатпа**

Мақалада қазіргі жағдайда Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқаруды реформалаудың кейбір мәселелері қарастырылған. Авторлармен мемлекеттік басқаруды реформалау проблемасының көп факторлы сипатына назар аударады. Қазақстандық қоғамды жедел экономикалық, әлеуметтік және саяси жаһандандыру қажеттілігі, авторлардың пікірінше, саяси жүйені жаңғырту және мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру мәселелерімен тікелей байланысты.

**Түйінді сөздер:** мемлекеттік басқару, әкімшілік реформа, мемлекеттік қызмет, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл, электрондық үкімет.

**А.А. Караев<sup>1</sup>**

**<sup>1</sup>к.ю.н., профессор, Институт законодательства и правовой информации РК,  
Республика Казахстан, г. Нұр-Сұлтан,  
Каспийский общественный университет,  
Республика Казахстан, г. Алматы  
E-mail: ali\_agahan@mail.ru**

**А.Р.Калимбекова<sup>1</sup>**

**<sup>1</sup>к.ю.н., ассоциированный профессор,  
Каспийский общественный университет,  
Республика Казахстан, г. Алматы  
E-mail: akalimbekova@mail.ru**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА КАК ИНСТРУМЕНТ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:  
ЗАРУБЕЖНЫЙ И КАЗАХСТАНСКИЙ ОПЫТ**

**Аннотация**

В статье рассматриваются некоторые вопросы реформирования государственного управления в Республике Казахстан в современных условиях. Авторы обращают внимание на многофакторность проблемы реформирования государственного управления. **Необходимость проведения форсированной экономической, социальной и политической модернизации казахстанского общества, по мнению авторов, напрямую связаны с вопросами модернизации политической системы и повышения эффективности системы государственного управления.**

**Ключевые слова:** государственное управление, административная реформа, государственная служба, борьба с коррупцией, электронное правительство.

**A.A. Karaev<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>candidate of law sciences, Professor,  
Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan,  
Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan,  
Caspian Public University,  
Republic of Kazakhstan, Almaty  
E-mail: ali\_agahan@mail.ru

**A.R. Kalimbekova<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>candidate of law sciences, Associate Professor,  
Caspian Public University,  
Republic of Kazakhstan, Almaty  
E-mail: akalimbekova@mail.ru

**ADMINISTRATIVE REFORM AS A TOOL  
FOR IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION: FOREIGN AND KAZAKH EXPERIENCE**

**Annotation**

The article discusses some issues of public administration reform in the Republic of Kazakhstan in modern conditions. Authors draws attention to the multifactorial nature of the problem of public administration reform. The need for accelerated economic, social and political modernization of Kazakhstani society, according to the authors, is directly related to the issues of modernization of the political system and improving the efficiency of public administration.

**Keywords:** Public administration, administrative reform, public service, anti-corruption, e-government.

Мемлекеттік басқару – бұл бір-бірімен өзара байланысты әртүрлі бөліктер мен элементтерден құралған күрделі және көпдеңгейлі жүйесі, олардың көмегімен мемлекет тарапынан адамдардың қоғамдық өмірін ретке келтіру, сақтау немесе өзгерту мақсатында мемлекеттік билікке негізделген, ұйымдастырушылық және реттеушілік ықпал көрсетіледі. [1].

Бұл анықтамадан мемлекеттік басқарудың жүйелілік қасиеті болуы керек екендігі байқалады, оның арқасында мемлекет мемлекеттік басқару саласында әртүрлі құрылымдардың іс-әрекетін болжайды, ұйымдастырады, реттейді және үйлестіреді,

сонымен қатар мақсаттарға, функцияларға және міндеттерге тиімді қол жеткізуге мүмкіндік береді.

Заң әдебиетінде мемлекеттік басқару екі мағынада түсініледі: кең және тар мағынада. Бірінші мағынада ол мемлекеттік органдардың реттеушілік қызметі ретінде түсініледі, оның көмегімен өкілеттіктердің функционалдық бөлінуіне сәйкес барлық қоғамдық қатынастардың кең ауқымына әсер етіледі. Екінші мағынада, мемлекеттік басқару – атқарушы билік органдарының – үкіметтің, министрліктердің, ведомстволардың, жергілікті атқарушы органдардың және т.б.

қатаң белгіленген әкімшілік қызметі.

Алайда, көзқарастардағы шамалы айырмашылықтарға қарамастан, екі жағдайда да біз мемлекеттік басқарудың бірден-бір субъектісі ретінде мемлекет туралы айтып отырмыз, ол өзінің сан - алуан функциялары мен міндеттерін жүзеге асыруда нормативтік актілерге және қоғамның белгілі бір талаптары мен қажеттіліктеріне сүйенеді. Басқару функцияларын жүзеге асыру құқықтық және әлеуметтік мемлекет құрудың конституциялық мақсаттарына сәйкес болу қажет, тиімді, ұтымды және азаматтық қоғам бақылауында болуы керек. Бұл шарттар, біздің ойымызша, қазіргі кезеңдегі мемлекеттің тиімділігінің ең маңызды факторлары болып табылады.

Өздеріңізге белгілі, Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік басқару саласындағы басымдықтарды айқындаған маңызды саяси құжат – Қазақстан Республикасы Президентінің «Қазақстан – 2030» Жолдауы. Барлық қазақстандықтардың өсіп-өркендеуі, қауіпсіздігі және әл-ауқатын арттыру, онда тиімді мемлекеттік қызмет институтын құру елдің одан әрі тұрақты дамуының басым бағыттары ретінде белгіленген [2].

**Мемлекеттік басқарудың тиімділігін одан әрі арттыру мақсатында Қазақстан Республикасы Президентінің «Әкімшілік реформаның кейбір мәселелері туралы» Жарлығы шықты, бұл мемлекеттік қызмет институтын оңтайландыруға ішінара мүмкіндік берді [3].**

Қазақстандық қоғамды жеделдетілген экономикалық, әлеуметтік және саяси жаңғырту қажеттілігі мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін одан әрі арттыру мәселелерімен тікелей байланысты.

Шетелдік тәжірибе көрсеткендей, мемлекеттік басқару моделін таңдау көбінесе басқару нысанымен, мемлекеттің аумақтық ұйымдастыру нысанымен, сондай-ақ мемлекетте қалыптасқан саяси режиммен анықталады. Және осыған байланысты әрбір мемлекетте мемлекеттік басқару әдістеріне әсер ете алатын ұлттық, діни, экономикалық, географиялық және басқа да факторларды ескеретін мемлекеттік басқарудың өзіндік моделі бар.

Ғалымдардың пікірінше, қазіргі уақытта Еуропада келесі модельдер қалыптасты: басқарушылық тәсілге негізделген англосаксондық, оның негізгі құндылықтары тиімділік, ұтымдылық және нәтижелілік, т.б.; германдық, оның негізінде құқықтық

көзқарас, құқықтық мемлекет құндылықтары, заң үстемдігі, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау және т.б. идеялар жатыр; мемлекеттің барлық деңгейінде дамыды; скандинавиялық, онда мемлекеттің барлық деңгейлерінде басқарудың басқарушылық және құқықтық тәсілдерінің элементтері қосылған [4].

Сонымен қатар, кеңестік, классикалық, корпоративтік және басқа да вариацияларын бөліп көрсетеді. Рационалды бюрократия қағидаларына сәйкес келетін классикалық модель шешімдердің императивтілігіне, қатаң атқарушылық тәртіпке, басқарушылық шешімдерді стандартизациялауға, жеке жауапкершілікке, саясат пен басқару функцияларын бөлуге негізделген.

Корпоративтік модель ХХ ғасырдың екінші жартысынан бастап Еуропа елдерінде кең тараған үкімет пен басқарудағы әртүрлі саяси топтардың өкілдігіне негізделген. Бұл модель, ғалымдардың пікірінше, «корпоративтік басқару әдістерін мемлекеттік басқару аппаратының қажеттіліктеріне бейімдеуге негізделген. Оның негізі – барлық саяси-құқықтық процестерді толық формализациялау, әлеуметтік жүйенің тепе-теңдігін және тең құқықты субъектілердің бәсекелестігін қамтамасыз ету» [5].

Сондай-ақ, тәуелсіздік жылдарында республикамызда мемлекеттік басқаруды реформалау бағытында маңызды қадамдар жасалғанын атап өткен жөн. Мемлекет әлемнің ең дамыған 30 елінің қатарына ену бойынша ауқымды міндеттер қойды. 2017 жылғы наурызда мемлекеттік биліктің тиімділігін арттыруға және үкіметтің өкілеттіктерін арттыруға бағытталған конституциялық реформа жүргізілді, «электрондық үкімет» ақпараттық инфрақұрылымын қалыптастыру арқылы мемлекеттік басқару саласына цифрлық технологияларды енгізу бойынша нақты қадамдар жасалды, «Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет туралы» жаңа Заң қабылданды және т.б.

Осылайша, Қазақстанда мемлекеттік басқару моделі әлемде бұрыннан бар әртүрлі вариация элементтерін ескереді, конституциялық негіздеріне ие, мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру және орталықсыздандыру бағытында дамуда.

Сонымен қатар, қол жеткізілген нәтижелерге қарамастан, тәуелсіздік жылдарында мемлекеттік басқару саласында шешуді қажет

ететін және одан әрі тұрақты дамуды тежейтін көптеген мәселелер де жинақталды.

Қазақстан Республикасында атқарушы билікті әкімшілік реформалаудың қажеттілігі, әсіресе, мемлекеттің тұрақты әлеуметтік-экономикалық және саяси дамуына әсер етуі мүмкін әлеуметтік қайшылықтар, әртүрлі қауіп-қатерлердің күшеюі жағдайында қазіргі кезеңде өз өткірлігін көрсетуде.

Қазіргі таңдағы ғалымдардың пікірінше, «әкімшілік реформа өзінің мақсаттары бойынша мемлекеттің тиімділігін арттыруға және мемлекеттік басқарудың заманауи әдістерін енгізуге бағытталуы керек. Терең әкімшілік реформаны жүргізу қажеттілігі сонымен қатар адекватты және тиімді мемлекеттік басқаруды талап ететін қоғамның әлеуметтік құрылымын түбегейлі өзгертуге әкелетін өркениеттік дамудың постиндустриалдық езеңіне өту қажеттілігімен де байланысты» [6].

Қазақстандық ғалымдардың пікірінше, «әкімшілік реформаларды жүргізу қажеттілігі мемлекеттік аппараттың тиімділігінің төмендігімен, мемлекеттік органдардың көптеген қайталанатын функцияларының болуымен, мемлекеттік органдар құрылымындағы қажетсіз буындардың көптігімен, жеке жауапкершіліктің жоқтығымен, сондай-ақ мемлекеттік органдардың жұмыс істеу қабілетінің төмендігімен, жеткіліксіз кәсіпқойлық, сондай-ақ мемлекеттік қызметтегі сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтардың тұрақты өсуімен түсіндіріледі».

Мемлекеттік басқарудың тиімділігін арттыру үшін ғалымдар бүгінгі күні де өзектілігін жоймаған шараларды ұсынып отыр. Сондықтан олар сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті, ведомствоаралық және өңіраралық үйлестіруді жақсартуды, мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі мен жеке жауапкершілігін арттыруды басымдықтар қатарына жатқызады [7].

Профессор Э.Б. Мұхамеджановтың айтуынша «Қазақстанда мемлекеттік билікті жүзеге асырудың жаңа моделін қалыптастыру билікті бөлу принципіне негізделуі, мемлекеттік басқаруды одан әрі орталықсыздандыру бағытында жүруі және азаматтық қоғам институттарының дамуына ықпал етуі тиіс.

Осыған байланысты Қазақстандағы әкімшілік реформаның басым бағыттары ретінде ғалым мемлекеттік органдардың құрылымын жетілдіруді; мемлекеттік қызметшілердің жалақысын арттыруды; мемлекеттік қызметтерді көрсетудің салалық

стандарттарын әзірлеу және енгізуді, сондай-ақ сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендетуді талап етеді. Бұл шараларды жүзеге асыру мемлекетке мемлекеттік органдардың өзара іс-қимылының басқарушылық үлгілерінің теориялық негіздерін де әзірлеу және оларды мемлекеттік билік қызметі барысында тексеру қажеттілігін туындатады» [8].

Осыған ұқсас ұсыныстарды басқа да қазақстандық ғалымдар атап отыр, олардың пікірінше, «әкімшілік реформаның басты мақсаты жеке тұлғаның мүдделеріне жақын, әлеуметтік бағдарланған мемлекетті қалыптастыру болуы керек. Бұл мақсатқа жету үшін ғалым, ең алдымен, мемлекеттің де, қоғамның да басқарушылық мәдениетін түбегейлі өзгерту қажеттілігін атайды» [9].

Сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендету, мемлекеттік басқару жүйесін шектен тыс орталықтандыру, бір партиялық саяси режим, билік бөлінісі қағидасының теңгерімсіздігі, аймақтар дербестігінің жоқтығы, жергілікті мемлекеттік басқару жүйесінің дамымауы, мемлекеттік қызметтің тиімділігінің төмендігі және т.б. осы саладағы ең өзекті мәселелер болып табылатыны сөзсіз.

Мемлекеттік органдарда сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтардың тұрақты өсуі басқару саласындағы демократиялық процестерді тежейді. Осылайша, Transparency International ұйымының 2019 жылғы Сыбайлас жемқорлықты қабылдау индексында Қазақстан бұрынғысынша 180 елдің арасында айтарлықтай жоғары 113 орында болып отыр [10].

Мемлекеттік басқару жүйесін реформалаумен байланысты бірінші кезектегі мәселе де барлық деңгейдегі мемлекеттік қызметкерлердің оң имиджін қалыптастыру, сондай-ақ бизнес ортаның өкілдерінің мемлекеттік басқару саласына келуіне жол бермеу болып табылады. Кезінде Томас Джефферсон «саудагерлердің Отаны жоқ» деген болатын [11]. Кәсіпкерлік қызметті жүзеге асыратын тұлғаларға оң кемсітушілік қағидатын қолдану және оларға мемлекеттік лауазымды атқаруға заңнамалық тыйым салуды белгілеу (қолданыстағы кәсіпкерлікті сенімгерлік басқаруға беру туралы ереженің орнына) мемлекеттік қызмет аясында сыбайлас жемқорлық деңгейін ішінара төмендетуге мүмкіндік береді.

Сондай-ақ атқарушы билік органдарының функцияларының қайталануын жою,

мемлекеттік органдарды одан әрі оңтайландыру, бюджет қаражатын ұтымды және ұқыпты пайдалану, меритократия қағидаларына негізделген неғұрлым ықшам мемлекеттік аппараты қалыптастыру, өңірлерге әлеуметтік-экономикалық мәселелерді шешуде дербестік беру қажеттілігі және т.б.

Әкімшілік реформа шеңберінде мемлекеттік басқару сапасын бағалау әдістемесін де жетілдіру қажет: атап айтқанда, қабылданған мемлекеттік бағдарламалар, басқару шешімдері, заңдар, стратегиялар, жолдаулар және т.б. баға беруде. Дүниежүзілік тәжірибеде мемлекеттік басқарудың сапасы мен тиімділігінің әр түрлі әдістері әзірленіп, қолданылады, оның ішінде өмір сапасының индексі, мемлекеттің бәсекеге қабілеттілігі, адам дамуының индексі, заңның үстемдігі және т.б.

Төтенше жағдайларда, атап айтқанда, «COVID-19» таралуына байланысты «қашықтықтан басқаруға» қатысты жаңа ақпараттық технологияларды енгізу арқылы әкімшілік реформалау және мемлекеттік басқаруды одан әрі жаңғырту қажеттілігі туралы мәселе өзекті болып отыр. «COVID-19»-пен күрес іс жүзінде бүкіл әлемде мемлекеттік басқарудың төмен деңгейін ашып, әшкереледі. Солардың ең маңыздысы «қара аққулар» деп аталатын қауіп-қатерге лайықты жауап бере алмау, түрлі мекемелердің күш-жігерін үйлестіруде проблемалардың анықталуы, нақты болжам жоқтығы, соның салдарынан дәрі-дәрмектің, медициналық мақсаттағы бұйымдардың, т.б. жетіспеушілігі.

Мұндай жағандық дағдарыстар қазіргі

таңда мемлекеттерді өз мақсаттарын, функциялары мен міндеттерін қайта қарауға, ұзақ мерзімді әлеуметтік-экономикалық және құқықтық даму бағдарламаларын түзетуге мәжбүрлетеді, әсіресе ұлттық, азық-түлік және экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз ету, денсаулық сақтау, білім беру басқару, несиесаясаты, көші-қон процестері, электронды сауданы ынталандыру және одан әрі дамыту және т.б. салаларында.

«COVID-19»-дың экономикалық, саяси және қаржылық салдары мемлекеттерді ұлттық заңнаманы реформалауға және мемлекеттік басқарудың мақсаттары мен принциптерін қайта қарауға мәжбүр етеді. Құқықтық даму векторына келетін болсақ, мемлекет пен азаматтардың жауапкершілігін арттыру бағытында өзгерістер болуы мүмкін. Заңдарда, әсіресе адам мен мемлекет арасындағы қарым-қатынастар саласында неғұрлым шектейтін нормалар пайда болды, мемлекеттік органдардың дискрециялық өкілеттіктерінің мазмұны артады. Дағдарыс жағдайында ақылға қонымды және қажетті конституциялық құқықтармен бостандықтарды шектеу енді адам құқықтарын бұзу ретінде емес, олардың мүдделерін қорғау құралы ретінде қарастырылады.

Осылайша, Қазақстандағы мемлекеттік басқару жүйесін одан әрі реформалау бүкіл саяси жүйені демократияландыруды, мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыруды, қызмет көрсету сапасына тәуелсіз мониторингін қамтамасыз етуді, жаңа ақпараттық құралдарды енгізуді, шешімдер қабылдауда есеп берушілік пен ашықтығын қамтамасыз етуді талап етеді.

#### Пайдаланылған қайнар көздерінің тізімі:

1. Пикулькин А.В. Система государственного управления. Учебник. М. 2017. «Издательство ЮНИТИ-ДАНА», 2017. // <https://znanium.com/bookread2.php?book=1028611&spec=1>
2. Назарбаев Н.А. Долгосрочная Стратегия развития Казахстана «Казахстан – 2030». Прогноз, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана // Официальный сайт Президента РК // <http://www.akorda.kz>.
3. Указ Президента РК «О некоторых мерах по дальнейшему проведению административной реформы (с изменениями по состоянию на 18.09.2018 г.)
4. Калганова Л.А. Компаративные исследования европейской и российской моделей государственного управления // <http://www.intelros.ru/pdf/sinergiya/9/1.pdf>
5. Халикова Ш.Б., Кайдарова А.С. Административная реформа в РК: проблемы, тенденции, перспективы. <http://pps.kaznu.kz/en>
6. Нисневич Ю.А. Административная реформа: цели и результаты. <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-reforma-tseli-i-rezultaty>
7. Нурманова Э.А. Теоретико-правовые основы проведения административной реформы в Республике Казахстан / <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-osnovy-provedeniya-administrativnoy-reformy-v-respublike-kazahstan>

8. Мухамеджанов Э.Б. Конституционные основы административной реформы Республики Казахстан. Источник: <https://www.sovremennoepravo.ru/>
9. Ахметов А.С. Административная реформа - основа модернизации системы государственного управления РК. // <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-reforma-osnova-modernizatsii-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-respubliki-kazahstan>.
10. Transparency International – Kazakhstan [Электронный ресурс] <https://www.transparency.org/country/KAZ>
11. Томмас Джефферсон «О демократии». Высказывания и максимы. <http://www.agitclub.ru/spezhran/amer/jeff/maxims.htm>

#### References:

1. Pikulkin A.V. Sistema gosudarstvennogo upravleniya. Uchebnik. M. 2017. «Izdatelstvo YuNITI-DANA», 2017. // <https://znanium.com/bookread2.php?book=1028611&spec=1>
2. Nazarbayev N.A. Dolgosrochnaya Strategiya razvitiya Kazakhstana «Kazakhstan – 2030». protsvetaniye, bezopasnost i uluchsheniye blagosostoyaniya vseh kazakhstantsev. poslaniye prezidenta strany narodu Kazakhstana // ofitsialny sayt Prezidenta rk// <http://www.akorda.kz>.
3. Ukaz Prezidenta RK «O nekotorykh merakh po dalneyshemu provedeniyu administrativnoy reformy (s izmeneniyami po sostoyaniyu na 18.09.2018 g.)
4. Kalganova L.A. Komparativnye issledovaniya evropeyskoy i rossyskoy modeley gosudarstvennogo upravleniya // <http://www.intelros.ru/pdf/sinergiya/9/1.pdf>
5. Khalikova Sh.B., Kaydarova A.S. Administrativnaya reforma v RK: problemy, tendentsii, perspektivy. <http://pps.kaznu.kz/en>
6. Nisnevich Yu.A. Administrativnaya reforma: tseli i rezultaty. <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-reforma-tseli-i-rezultaty>
7. Nugmanova E.A. Teoretiko-pravovye osnovy provedeniya administrativnoy reformy v respublike kazakhstan <https://cyberleninka.ru/article/n/teoretiko-pravovye-osnovy-provedeniya-administrativnoy-reformy-v-respublike-kazahstan>
8. Mukhamedzhanov E.B. Konstitutsionnye osnovy administrativnoy reformy Respubliki Kazakhstan. Istochnik: <https://www.sovremennoepravo.ru/>
9. Akhmetov A.S. Administrativnaya reforma - osnova modernizatsii sistemy gosudarstvennogo upravleniya RK.// <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-reforma-osnova-modernizatsii-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-respubliki-kazahstan>.
10. Transparency International – Kazakhstan [Elektronnyresurs] <https://www.transparency.org/country/KAZ>
11. Tommas Dzhefferson «O demokratii». Vyskazyvaniya i maksimy. <http://www.agitclub.ru/spezhran/amer/jeff/maxims.htm>