

МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕРДІ РОТАЦИЯЛАУДЫҢ ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕСІ

Асемгуль МУСАТАЕВА*	<i>Философия докторы (PhD), ҚР Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының Қолданбалы зерттеулер институтының Мемлекеттік саясатты талдау секторының меңгерушісі, Нұр-Сұлтан, Қазақстан, a.mussatayeva@apa.kz</i>
Камилла ШЕРЬЯЗДАНОВА	<i>Философия докторы (PhD), ҚР Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының Қолданбалы зерттеулер институтының Мемлекеттік саясатты талдау секторының жетекші ғылыми қызметкері, Нұр-Сұлтан, Қазақстан, Kamilla.Sherlyazdanova@apa.kz</i>
Куралай НУРБЕК	<i>Саяси ғылымдарының магистрі, ҚР Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясының Қолданбалы зерттеулер институтының Мемлекеттік саясатты талдау секторының бас сарапшысы, Нұр-Сұлтан, Қазақстан, k.nurbek@apa.kz</i>

DOI: 10.52123/1994-2370-2022-661
ӨОЖ 328; 342.5; 351/354
ҒТАХТК 11.15.45

Аңдатпа. Кез-келген елде жүргізіліп жатқан әкімшілік реформаның табыстылығы көп жағдайда мемлекеттік аппарат жұмысының тиімділігіне байланысты. Қазақстан Президенті Қ.-Ж. Тоқаев өзінің кезекті Жолдауларында мемлекеттік қызмет өткеру жүйесін жетілдіру мәселелеріне айрықша назар аударды. Ротация көбінесе мансаптық басқару жүйесі элементтерінің бірі ғана емес, сондай-ақ сыбайлас жемқорлық көріністерімен күресудің қажетті құралы болып табылады. Ұсынылған мақала мемлекеттік қызметшілерді ротациялау тетігін қолданудың шетелдік тәжірибесін қарастыруға арналған. Аталған жұмыста авторлар бірқатар шет елдердің мемлекеттік қызметіндегі ротацияның мазмұны мен ерекшеліктеріне талдау жасады. Шолу нәтижесі бойынша мақалада Қазақстандағы мемлекеттік қызметте ротацияның оң және ықтимал болатын теріс көріністерін ескере отырып, ротацияны қолдану бойынша ұсынымдар берілді.

Түйін сөздер: шетелдік тәжірибе, ротациялау тетігі, мемлекеттік қызметшілер, мансаптық өсу.

JEL кодтар: H10, H70

Abstract. The success of the ongoing administrative reform in any country largely depends on the effectiveness of the state apparatus. In his speeches, the President of Kazakhstan K.-Zh. Tokayev repeatedly focuses on the issues of improving the system of civil service. Rotation often acts not only as one of the elements of the career management system, but also as a necessary tool to combat corruption. The presented article is devoted to the consideration of foreign experience in the application of the mechanism of rotation of civil servants. In this paper, the authors analyzed the content and features of rotation in the civil service in a number of foreign countries. Based on the results of the review, recommendations are given on the use of rotation, taking into account its positive and possible negative impacts in the civil service in Kazakhstan.

Keywords: international experience, rotation mechanism, civil servants, career growth.

JEL codes: H10, H70

Аннотация. Успешность проводимой административной реформы в любой стране во многом зависит от эффективности работы государственного аппарата. В своих выступлениях Президент Казахстана К.-Ж. Тоқаев неоднократно акцентирует внимание на вопросах совершенствования системы прохождения государственной службы. Ротация зачастую выступает не только как один из элементов системы управления карьерой, но и необходимый инструмент для борьбы с проявлениями коррупции. Представленная статья посвящена рассмотрению зарубежного опыта применения механизма ротации государственных служащих. В данной работе авторами проанализированы содержание и особенности ротации на государственной службе в ряде зарубежных стран. По результатам обзора в статье даны рекомендации по применению ротации с учетом ее положительных и возможных негативных проявлений на государственной службе в Казахстане.

Ключевые слова: международный опыт, механизм ротации, государственные служащие, карьерный рост.

JEL коды: H10, H70

*Хат-хабарларға арналған автор: А. Мусатаева, a.mussatayeva@apa.kz

Мәселенің презентациясы

Қазіргі таңда мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыру мемлекеттік басымдықтардың бірі болып табылады, ал оны реформалау - бұл сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шараларды іске асыру шеңберінде жүзеге асырылатын мемлекеттік қызметтің барлық жүйесін жетілдіруге бағытталған тұрақты әрі жүйелі жұмыс.

Кадр әлеуетін дамыту, қызметшілер біліктілігін арттыру, сыбайлас жемқорлық жағдайларының алдын алуға бағытталған кадр технологиялары айрықша маңызға ие болатынын атап өткен жөн, сондықтан қазіргі таңда мемлекеттік қызметтің кадр құрамын қалыптастыру барысында жұмыстың тиімді әдістері мен мемлекеттік басқару технологияларын қолдануға қабілетті мамандар елеулі орынға ие болуы тиіс.

Қазақстан Президенті Қ.-Ж. Тоқаев жыл сайынғы Жолдауларында мемлекеттік қызмет өткеру жүйесін жетілдіру мәселелеріне бірнеше рет назар аударған болатын. Кадр әлеуетін дамытуға ықпал ететін осындай тетіктердің бірі болып мемлекеттік қызметшілерді ротациялау табылады.

Мемлекеттік қызметшілерді ротациялау мемлекеттік қызметті өткеру кезінде кәсіби әлеуеттің неғұрлым тиімді пайдаланылуын қамтамасыз ету мақсатында жүзеге асырылады. Көбінесе ротация процедурасы персоналды оқыту, мамандардың білімінің ескіруіне қарсы тұру, сондай-ақ оларды қызметтік саты бойынша жылжыту мақсатында ұйымның кадрлық құрамын басқарудың тиімді технологиясы ретінде қолданылады. Бұл тетік белгілі бір көшбасшылық лауазымға ұсыну үшін қажетті жан-жақты практикалық тәжірибе алуға ықпал ететін қызметшілерді ынталандыру факторларының бірі болып табылады.

Қазақстан заңнамасында мемлекеттік қызметшілерді ротациялау мемлекеттік саяси қызметшілерді және «А» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялауды, сондай-ақ «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялауды көздейді (ҚР Парламенті, 2015) және мынадай сызбалардың бірі бойынша жүргізіледі: деңгейаралық («орталық-өңір», «өңір-

орталық»); өңіраралық («өңір-өңір»); сектораралық («орталық-орталық»); өңіршілік (өңір шеңберінде) (ҚР Президенті, 2020).

Қазақстанда 2021 жылдың қаңтар айынан бастап саяси қызметшілерді ротациялау институты енгізілді, олар атқаратын лауазымына тағайындалған күннен бастап әрбір 4 жыл сайын ротациялану ережесі енгізілді. Оған дейін ротация қағидаты тек әкімшілік қызметшілерге ғана қолданылған (ҚР Президентінің Жарлығы, 2020). Бұл шара мемлекеттік қызмет өткеру жүйесінде ағымдағы мәселелердің бар екенін куәландырады және мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін арттыру, сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарының алдын алу, сондай-ақ қызметшілердің кәсіби әлеуеті мен басқарушылық тәжірибесін дамыту мен тиімді пайдалануға бағытталған.

Зерттеудің мақсаты - ротацияны қолданудың шетелдік тәжірибесін зерделеу және ротацияның оң факторларын және оның ықтимал теріс көріністерін ескере отырып, мемлекеттік аппараттың қызметін жетілдіру бойынша ұсынымдар жасау.

Зерттеу нысаны - әлемдік тәжірибедегі мемлекеттік қызмет, ал зерттеу пәні - шет елдердің мемлекеттік қызметінде қолданылатын ротация тетігі.

Материалдар мен әдістер

Мақалада келесі әдістер қолданылды: салыстырмалы талдау, абстрактілі-логикалық әдіс, атап айтқанда аналогия, салыстыру, индукция әдістерін қолдана отырып, жалпы тұжырымдар жасалды. Жұмыстың ақпараттық базасы шет елдердің министрліктер мен аймақтық билік органдарының мәліметтері, монографиялар, ақпараттық және аналитикалық бюллетеньдер, шолулар, ғылыми-әдістемелік жарияланымдар, интернет-ресурстар, отандық және халықаралық ұйымдардың мерзімді басылымдары қолданылды.

Шетелдік тәжірибеге шолу

Әлемдік тәжірибе ротацияның қызметтік мансапты басқару жүйесі элементтерінің бірі болып табылатынын дәлелдейді және оны қолдану жағымды

фактор болып саналады. Шетелдік тәжірибені зерттеу көптеген елдерде мемлекеттік қызметшілерді ротациялау тетігі жалпы мемлекеттік аппараттың кәсіби деңгейі мен жұмыс сапасын арттыру мақсатында кеңінен пайдаланылатынын көрсетеді.

АҚШ

АҚШ-та ротациялау кәсіби дамудың неғұрлым кеңінен таралған нысандарының бірі болып табылады. Мемлекеттік қызметшілердің мансаптық өсуі қызметшілердің кәсіби даярлығын арттыруды көздейтін коммерциялық ұйым қызметкерлерінің іс-әрекетін бағалау тәжірибесінен алынған рәсімдер мен әдістерді пайдалана отырып жүргізілетін жұмыстың жыл сайынғы бағалау нәтижелеріне («сіңірген еңбек жүйесі» деп аталатын) негізделеді. Сәйкесінше, АҚШ-тың мемлекеттік қызметінде барлық қол жетімді ресурстарды жұмылдыра отырып, барлық қоғамдық мәселелерді тиімді шешуге мүмкіндік беретін көшбасшылық қасиеттерді дамыту мен арттыру мақсатында лауазымды тұлғаларды кәсіби оқыту, шығармашылық дамыту, жоғары әлеуетін ашуға айрықша назар аударылады (*Беляев А.М. және т.б., 2015*).

Мұнда, федералды мемлекеттік қызметте ротацияланатын лауазымдарды алмастыратын адамдарға қатысты осындай «сіңірген еңбек жүйесін» қолданудың мүмкін бағыттары ресми келісімшартта белгіленген ротациялық позицияны алмастыру мерзімі аяқталғаннан кейін бақылау және қадағалау функцияларын жүзеге асыратын аумақтық органдарында алмастырылатын азаматтық қызметшілердің тиімділігі мен нәтижелілігін бағалау кезінде міндетті болып табылады. Бағалау нәтижелері негізінде бағаланатын тұлғаға қатысты одан әрі кадрлық шешімдер, оның ішінде ротация тәртібімен тең лауазымға ауыстырудың орындылығы туралы шешім қабылдаған жөн.

Сонымен қатар, АҚШ-та кадрлармен жұмыс жасаудың *secondment* («іс-сапарға бару») сияқты әдісі кеңінен таралған. Бұл - қажетті дағдыларды игеру үшін қызметшілерді белгілі бір уақытқа басқа құрылымға бағыттауды қамтамасыз

ететін ротациялаудың бір түрі. Мұндағы *secondment* әдісі қызметшілердің өзі еңбек ететін мемлекеттік органның басқа бөліміне ауысқан кездегі ішкі «кадрлық алмасуды» ғана емес, сонымен қатар ұйымаралық мамандармен алмасуды да білдіреді.

Secondment әдісін қолдану сәйкес құқықтық қатынастардың барлық қатысушыларына оң әсер етеді:

- жаңа дағдылар мен тәжірибе иемденетін қызметшіге;
- іс жүзінде әмбебап қызметшіге ие болатын қабылдаушы тарапқа;
- қызметшінің жеке және кәсіби дамуына ықпал ететін және қоғамның болашағына бағдарланған жақсы жұмыс беруші мәртебесін құрайтын қызметшіні бағыттайтын ұйымға.

ГФР

Бүгінгі таңда ротация Германияда тиімді кадрлық технология ретінде танылады. П.Н. Кобецтің пікірінше (*2008*), Германиядағы мемлекеттік қызметшілерді ротациялау тәжірибесі неғұрлым озық тәжірибе болып табылады (*Böhret et.al., 2006*).

«Ротация» терминімен қызметшінің қызметтік іс-әрекеті барысында кез-келген мақсатпен ықтимал қозғалыстарының барлық спектрі қамтылады.

«*Personalrotation in der Praxis: Konzepte-Konflikte-Konsequenzen*» («Тәжірибедегі ротация») атты неміс зерттеуінде ұсынылған ротация түрлерін жіктеу тәсілдері ерекше қызығушылық тудырады. Мысалы, иерархиялық белгісі бойынша ұлттық және ұлтаралық ротацияны, сонымен қатар, вертикалды ротацияны бөліп көрсетуге болады (*Böhret et.al., 2006*).

Осылайша, сыртқы вертикалды ротация бір басқарушылық деңгей шеңберінде де, басқарушылық деңгейді ауыстыру тұрғысынан да жүзеге асырылады. Мұндай ротация жеке кәсіпорындарға, ғылыми мекемелерге, сондай-ақ халықаралық немесе ұлттықтан жоғары (яғни Еуропалық Одақ шеңберінде құрылған) ұйымдарға жүзеге асырылады. Өз кезегінде, ішкі вертикалды ротация жоғары немесе төмен лауазымдарға жүзеге асырылуы мүмкін.

Жалпы, Германияның азаматтық қызметінде қызметшілердің үш түрінің

болатынын ескеру керек: Beamte (мансаптық азаматтық қызметшілер) – шамамен 30%, Angestellte (қызметшілер) - шамамен 45% және Arbeiter 88% (жалдамалы қызметшілер). Бұл категориялар арасында ротация іс жүзінде қарастырылмайды (Беляев А.М. және т.б., 2015).

Ротация институтын зерттеу барысында неміс зерттеушілері мемлекеттік қызметтегі ротацияны сыбайлас жемқорлыққа қарсы өте тиімді тетік ретінде мойындайды, бұл неміс қызметтік құқығының реттеуші нормаларымен расталады, атап айтқанда, Германия Федералды үкіметінің 30.07.2004 ж. Федералды әкімшілікте сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы Директивасында (бұдан әрі – сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы Директива), сондай-ақ оны қолдану жөніндегі ұсыныстарда бекітілген (Böhret et al., 2006).

Сыбайлас жемқорлық деңгейін қысқартуға бағытталған алдын алу шараларының қатарына сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы Директивамен, атап айтқанда, сыбайлас жемқорлық тәуекеліне жататын лауазымдарды айқындау, сыбайлас жемқорлықтың ерекше тәуекеліне ұшырайтын лауазымдар тудыратын тәуекелдерді талдау, сондай-ақ персоналды сыбайлас жемқорлықтың ерекше тәуекеліне жататын лауазымдарда ротациялау жатқызылған. Бұл ретте лауазымдардың сыбайлас жемқорлыққа қатыстылығын талдау Германияда ротацияны ұйымдастыру және жүргізу жөніндегі іс-шаралардың негізінде жатыр.

Сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы директиваға және федералды әкімшіліктің сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу жөніндегі ұсыныстарына сәйкес, әр бөлім/мекеме сыбайлас жемқорлыққа осал болып табылатын қызмет салаларын бағалап, осы салалардағы қызметшілерге қатысты белгілі бір шаралар қабылдауы керек. Ротация қағидаты - осындай шаралардың бірі болып табылады.

Сыбайлас жемқорлықтың алдын алу туралы директиваның 4.2-тармағына сәйкес лауазымдарды алмастыру мерзімі бес жылдан аспауы тиіс. Сонымен қатар,

Германияда сыбайлас жемқорлық деңгейі жоғары лауазымды атқаратын қызметшінің қызмет мерзімі ұзартылуы мүмкін. Алайда, аталған мерзімді ұзарту туралы шешім қабылдау себептері арнайы құжатпен бекітілуі тиіс. Бұл тәсіл, өз кезегінде, кадрлық өзгерістердің бақылануын күшейтіп қана қоймай, қабылданған шешім үшін дербес жауапкершіліктің артуына ықпал етеді.

«Интернет» желісінде Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының (ЭЫДҰ) ресми сайтында жарияланған ақпараттық-талдамалық материалдар бес жылдан астам уақыт бойы сыбайлас жемқорлыққа бейім деп танылған салаларда адамның бір лауазымға орналасуының неғұрлым жиі кездесетін себептерінің тізбесін қамтиды:

1) түрлі негіздемелер бойынша нақты қызметшіні ротациялаудың мүмкін болмауы;

2) бірегей (тар мамандандырылған) білімі бар қызметшілер, оларды ротациялау жағдайында сабақтастықтың тиісті деңгейін қамтамасыз етудің мүмкін болмауы;

3) жақын арада отставкаға кететін қызметкерлер;

4) жақын арада өзге лауазымға ауысатын қызметшілер;

5) ротацияланған жағдайда ақшалай сипатта сәйкес келетін өзге лауазымға ауысу мүмкіндігі ұсынылмайтын қызметшілер.

Мұндай жағдайларда федералды әкімшіліктің сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу жөніндегі ұсыныстарында (ЭЫДҰ, 2015) ротациялаудың орнына сыбайлас жемқорлықтың алдын-алу үшін басқа тиімді шараларды қолдану ұсынылады (мысалы, қызметшінің іс-әрекетін мұқият бақылау, оның ішінде екінші қызметшінің бірінші қызметшінің жұмыс нәтижелерін тексеруді көздейтін екінші қол қою тәжірибесін енгізу; командаларда жұмыс істеу және құрылымдық бөлімшелер ішіндегі тапсырмалармен алмасу; міндеттемелерді жүктеу; әкімшілік және операциялық қадағалауды күшейту).

Ресми мәліметтерге сәйкес, Германияда сыбайлас жемқорлық жағдайларының көпшілігін бес жылдан астам уақыт бойы бір лауазымда болған қызметкерлер жасаған. Осы тұрғыдан,

Германияда бақылау топтарымен жүргізілген эксперимент ротацияны енгізу мен сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендету арасындағы өзара байланыстың бар екенін көрсетті.

Германияда «ситуациялық сыбайлас жемқорлық» өте сирек кездесетіндіктен және орын алған фактілердің көбінесе «құрылымдық сыбайлас жемқорлыққа» қатысты болғандықтан, үшінші тараптар алдымен нақты жемқор мемлекеттік қызметшімен қарым-қатынасқа «инвестиция салуы» керек. Егер тиісті қызметшінің бірнеше жылдан кейін ротация тәртібімен басқа лауазымға ауысатыны анық болса, мұндай «инвестициялар» өтелмейді. Егер үшінші тараптар бөлім басшылығымен жақсы қарым-қатынас орнатуға тырысса, онда олардың мақсаты нақты лауазымды тұлғамен жақсы қарым-қатынаста болуды емес, тұтастай алғанда бөліммен жақсы жұмыс қатынастарын сақтаудан тұрады.

Осыған байланысты, сыбайлас жемқорлық деңгейі төмендеуінің негізгі себептерінің қатарына неміс ғалымдары келесілерді жатқызады:

- біріншіден, жеке тұлға мен мемлекеттік қызметшінің қайта кездесу ықтималдығының төмендеуі;

- екіншіден, әлеуетті пара беруші болып табылатын жеке тұлғаның болашақта жаңа мемлекеттік қызметшінің сыйлықтарын есепке ала алмауы;

- үшіншіден, әлеуетті пара беруші болып табылатын жеке тұлғаның жаңа мемлекеттік қызметшімен өзара іс-қимыл кезінде оның пара ұсынысына реакциясы қандай болатынын нақты білудің мүмкін еместігі (*Горшков, 2013*).

Сондай-ақ, неміс зерттеушілерінің ротацияны сыбайлас жемқорлыққа қарсы әдіс ретінде емес, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дамытудағы тиімді құрал ретінде де қарастыратынын айта кеткен жөн. Германияда, көптеген басқа шет мемлекеттердегідей, ротациялау тетігі «тұтастай мемлекеттік аппараттың кәсіби деңгейі мен жұмыс сапасын арттыру мақсатында» белсенді қолданылады. Ротация жұмыстан қол үзбей оқуға, кәсіби көкжиекті кеңейтуге және мансап сатысына көтерілу мүмкіндігін арттыруға ықпал етеді деген пікір бар.

Сонымен қатар, көптеген

ведомстволарға, әсіресе министрліктерге ротация қағидатын іске асыру жаңадан тағайындалған қызметшілерге қазіргі уақытта шешімдері үшін жауапты мәселелерге «жаңа көзқараспен» қарауға мүмкіндік береді. Германияның мемлекеттік қызметшілері, әсіресе жоғары лауазымдардығы қызметшілердің түрлі бағыттар бойынша қызмет ету тәжірибесі бар және жаңа міндеттерді тез шеше алатын, кең бейінді мамандар болып табылатынын да атап өткен жөн. Олардың бұрын атқарған қызметтерінде алған тәжірибесі мұндай қызметшілерге әртүрлі білім салалары арасындағы байланыстар мен заңдылықтарды табуға мүмкіндік береді. Осы себепті көбінесе мемлекеттік қызметшілердің даму жоспарларына мансаптық саты бойынша жоғарылау (және сыйақы деңгейін арттыру) шарты ретінде алдыңғы деңгейдегі бірқатар лауазымдарды алмастыру шарты ережесі енгізіледі.

Атап айтқанда, федералды шенеуніктердің мансаптық Директивасының (*Bundeslaufbahnverordnung*) «Персоналды дамыту» 46-параграфына сәйкес, қызметшілердің кәсіби даму бағдарламаларында (жоспарларында) белгілі бір қызметшінің қабілеттері мен бейімділіктерін сипаттау, кәсіби даму бойынша өткізілген іс-шаралардың нәтижелері (мысалы, қызметкерлердің кәсіби дамуына байланысты алған дағдылары мен білімдерін сипаттау) көрсетілуі керек. Бұдан басқа, кадрларды шектелмеген ротациялау ережесі Германияның Сыртқы істер министрлігінде қолданылады: ведомствоның қызметшілері басшылықтың шешімі бойынша кез келген тапсырмамен әлемнің кез келген нүктесіне жіберілуі мүмкін. Бұл ретте, қызметшінің өңірдің және (немесе) пәндік қызметінің өзгеруі, әдетте, 3-4 жылда бір рет болады (*Сафронов, Галанин, 2010*).

ҚХР

Қытай Халық Республикасында (ҚХР) ротация бір лауазымда 10 жылдан астам жұмыс істеген мемлекеттік қызметшілерді басқа елді мекенде ұқсас лауазымға ауыстыруды көздейді. Бұл ретте барлық сатылардағы мемлекеттік органдарда мемлекеттік қызметшілерді

ротациялау тәртібімен қабылдау үшін лауазымдар резерві болуы тиіс. Ротация бір мемлекеттік органның аумақтық органдары арасында немесе мемлекеттік органдар арасында жүзеге асырылуы мүмкін.

1993 жылы енгізілген Қытай Халық Республикасының мемлекеттік органдарындағы ротациялау рәсімі жалпыға ортақ сипатқа ие, яғни биліктің барлық деңгейлеріне қатысты қолданылады, бұл көптеген шығыс елдерінің (Сингапур, Тайвань, Үндістан және т.б.) ерекшелігі болып табылады. Негізгі қағидаты - неғұрлым қолайлы жағалау аймақтарынан неғұрлым қолайсыз континентшілік аймақтарға ауыстыру. Ротация әр бес жыл сайын жүзеге асырылады. Үлкен көлемге байланысты (жыл сайын жүздеген мың қызметшілер) қызметшілер қайта даярлаудан өткеннен кейін мемлекеттік органның ішінде де, басқа да функционалдық бөлімшеге ауыстырылуы мүмкін. Ротациялау үдерісіне Еңбек министрлігі жетекшілік етеді. Барлық сатылардағы мемлекеттік органдардың мемлекеттік қызметшілерді ротациялау тәртібімен қабылдау үшін белгілі бір бос орынға ие болу шарты қарастырылады.

Кадрларды ротациялау жүйесі олардың даярлау бағдарламасының ажырамас бөлігі болып табылады. Қытайдың мемлекеттік қызметінде кадрлар ротациясын қолдану екі негізгі мақсатты көздейді:

- мемлекеттік қызметшілердің әлеуетін арттыру;
- сыбайлас жемқорлық көріністерінің мүмкіндіктерін азайту.

Осы елдің мемлекеттік органдарында ротациялау «Мемлекеттік қызметшілер туралы» 27.04.2005 жылғы Заңға сәйкес жүзеге асырылады. Елдегі мемлекеттік қызметшілердің ауысуы олардың алдын ала кәсіптік қайта даярлауынан кейін жүзеге асырылады және функционалдық міндеттерінің ауысуымен қатар жүреді.

Қолда бар мәліметтерге сәйкес, 1996-1999 жылдар аралығында бүкіл ел бойынша 400 мыңнан астам қытай шенеунігі ротация тәртібімен жаңа лауазымдарға ауыстырылды. Сонымен бірге, жергілікті билік органдарының тиімділігін арттыру мақсатында

мемлекеттік қызметшілерді бай провинциялардан Қытайдың кедей аудандарындағы лауазымдарға ауыстыру белсенді қолданылады (*Burns, 2007*).

Осыған байланысты ҚХР мемлекеттік қызмет жүйесінің біртекті емес екенін атап өткен жөн. Жалпылай келе, оның аясында екі түрлі ішкі жүйені қарастыруға болады.

Олардың біріншісі салыстырмалы түрде нәтижелілік пен тиімділікке бағытталған; үздік кадрларды іріктеуге мүмкіндік беретін бәсекелестік тетіктерін пайдалану негізінде жұмыс істейді; көтермелеудің кез-келген нысандарын қызметтің нәтижелілігімен байланыстырады және тәртіпсіздік пен сыбайлас жемқорлыққа жол бермейді.

Екінші ішкі жүйе іс жүзінде «соңғы сатыдағы жұмыс беруші» рөлінде жұмыс істейді; көптеген түрлі критерийлер негізінде кадрларды іріктеуді жүргізеді, олардың кейбіреулері орындалатын жұмысқа ешқандай қатысы болмауы мүмкін; сыйақыны тек атқаратын лауазымымен байланыстырады және сыбайлас жемқорлық пен тәртіпсіздіктің салыстырмалы түрде жоғары деңгейімен сипатталады. Сонымен бірге, Қытайдағы аналитикалық деректер нәтижеге қол жеткізуге бағытталған жүйелер негізінен орталық және бай аудандарда, ал дәстүрлі жүйелер кедей және нашар дамыған ішкі аудандарда жұмыс істейтіндігін көрсетеді.

Осыған байланысты қытайлық мамандардың пікірінше:

- біріншіден, заңдылықты нығайту, бақылау мен жауапкершілікті күшейту және мемлекеттік азаматтық қызметке ең жақсы үміткерлерді тарту үшін кадр саясаты мен практикасы барынша ашық болуы керек;

- екіншіден, сыбайлас жемқорлық деңгейін төмендету мақсатында лауазымды тұлғаларды ротациялау тетігін, оның ішінде жоғары деңгейдегі лауазымдарға ие болатын қызметшілерді және олардың отбасы мүшелерін жүйелі түрде тексеруді барынша кең және барлық жерде қолдануды қамтамасыз ету қажет;

- үшіншіден, Қытайдың кедей аудандарындағы билік органдарының кадрлық әлеуетін дамытуға және нығайтуға, оның ішінде қызметшілерді

оқыту арқылы, сондай-ақ мемлекеттік басқарудың қажетті оң тәжірибесі бар лауазымды тұлғаларды дамыған аудандардан ауыстыру тәжірибесі арқылы елеулі назар аудару керек.

Сонымен бірге, өңіраралық ротациялау практикасын орнату (қолайлы аудандардан қолайсыз континентшілік өңірлерге ауыстыру) барлық деңгейдегі мемлекеттік органдардың ротациялау тәртібімен мемлекеттік қызметшілерді тағайындауға ғана арналған белгілі бір бос лауазымдар санына ие болу міндетін көздейтінін атап өткен жөн.

Мұндай жүйе жаңа басқару тәжірибесін иеленуге, құзыреттілікті кеңейтуге және кәсіби білімді тереңдетуге ықпал етеді деп саналады. Алайда, оның белгілі бір кемшіліктері де бар: ең алдымен, бос жоғары лауазымдарға орталық аппараттардың мемлекеттік қызметшілері ротациялау тәртібімен ғана орналасқандықтан, өңірлердегі азаматтық қызметшілер үшін лауазымдық өсу мүмкіндіктерінің шектеулі болуы.

Жапония

Жапониядағы мемлекеттік қызметшілерді ротациялау жүйесі қайта даярлау және біліктілікті арттыру жүйесінің бір бөлігі бола отырып, ол әр 2-3 жылда қызметшілерді көлденең және тігінен ауыстыруды көздейді және ротациялау тетігімен барлық деңгейдегі шенеуніктер қамтылады.

Ротация кадрлық резерв институтымен тікелей байланысты, бұл, өз кезегінде, жоспарлы ротацияны жүзеге асыруға, аумақтық органдардағы басшы лауазымдардан орталық аппараттардағы лауазымдарға және кері бағытта ауысуға мүмкіндік береді. Жапонияда өмірлік жалдау жүйесі деп аталатын жұмыс берушілер мен жұмысшылар арасындағы қарым-қатынастың ерекше түрі қалыптасқанына қарамастан, мемлекеттік қызметте кадрларды ауыстыру, жұмыс орнындағы дайындық, бедел және жалақы тетіктері де қолданылады.

Аталған тетіктердің өзара байланысы мотивацияның жоғары деңгейін, кәсіби және іскерлік қасиеттерді барынша іске асыруды қамтамасыз етеді. Мемлекеттік қызметшілерді ротациялау жүйесі қызметшілердің келісімінсіз (тұрғылықты жерін ауыстырумен

байланысты ауыстыру жағдайларын қоспағанда) әр 2-3 жыл сайын олардың көлденең және тігінен ауыстырылуын көздейді. Жергілікті билік деңгейінде қызметшілер белгілі бір мерзімге тағайындалатын лауазымдар бөлінеді, өз кезегінде, мерзімі аяқталғаннан кейін олар өздерінің бұрынғы лауазымдарына қайтарылады. Осылайша, ротация тәртібімен ауыстырылатын лауазымдар «өтпелі» болып табылады. Мұндай схеманың кемшілігі – «өтпелі» лауазымнан кейін қызметші өзінің бұрынғы лауазымына ғана оралып, қызметтік саты бойынша алға жылжу мүмкіндігіне ие болмайды. Соның салдарынан жергілікті қызметшілер мансаптық өсу мүмкіндіктерінен шектеледі.

Жапониядағы мемлекеттік қызмет жүйесіндегі ротация «Мемлекеттік бұқаралық лауазымды тұлғалар туралы» 21.10.1947 № 120 Жапония Заңымен реттеледі.

Жапонияда кадрларды ауыстырудың негізі - қызметшінің бір жерде ұзақ жұмыс атқаруы жұмысқа қызығушылықтың жоғалуына, сондай-ақ жауапкершілік деңгейінің төмендеуіне әкеледі деген сенім. Осы себепті Жапонияда көлденең ротациялау тетігі кадрлық жұмыстың неғұрлым кең таралған әдісі болып табылады.

Жапонияда қызметшінің ротация тәртібімен ауысу жиілігіне және олардың ұзақтығына қатысты қандай да бір қатаң ережелер жоқ. Орын ауыстыру саны нақты мән-жайларға байланысты қойылған, олардың қатарына, мысалы, мамандығы, өтілі, сондай-ақ қызметшінің жасы жатқызылуы мүмкін. Нәтижесінде әр қызметші бір уақытта бірнеше мамандықты игеріп, кең профильді маманға айналады. Осылайша, қызметшілердің өзара көмек көрсету мүмкіндіктері кеңейтіліп, сәйкесінше олардың өзара алмасу мәселесі шешіледі (Хафизова, 2019).

Жапонияда басшыларды даярлауға айрықша көңіл бөлінеді. Бұл елде кез-келген мемлекеттік органның басшысы мекеме қызметінің барлық бағыттары бойынша тиімді жұмыс істей алатын жан-жақты білімді және білікті маман болуы керек деп саналады. Сондықтан мемлекеттік органдарға алғаш рет

қызметке қабылданған жапон қызметшісінің мансабы оның тиісті мекеменің басқармасындағы тағылымдамадан басталады. Алғашқы бірнеше жыл ішінде тағылымдамадан өтуші қызметші көлденең ротация процесіне қатысып, оның аясында ол министрліктің барлық негізгі және жетекші басқармаларында қызмет етіп, олардың функцияларын зерттеп, басқа қызметшілермен пайдалы іскерлік байланыстар орнатады. Тәртіп бойынша, бірнеше көлденең ауысулардан кейін, лауазымын жоғарылату қарастырылады; бұл ретте қызметшінің ротациялау тәртібімен ауысуға келісімі ағымдағы тұрғылықты жерінің өзгеруімен байланысты болған жағдайда ғана талап етіледі. Ротация арқылы жапон қызметшілері қызмет өткеретін мемлекеттік органның ішінде де, басқа органдардағы (орталық немесе жергілікті деңгейдегі) басқа лауазымға ауыстырылуы мүмкін (Беляев, 2015).

Ротациялау тетігімен қатар Жапонияда тәлімгерлік әдісі кеңінен қолданылады (жаңа қызметшілерді қабылдау, қызметшіні бір құрылымдық бөлімшеден екіншісіне ауыстыру кезінде, лауазымын жоғарылату жағдайында және т.б.).

Жоғарыда айтылғандарды ескере отырып, Жапонияда ротациялау нәтижесінде кез келген министрлік бөлімшесінің басшысы осы министрлік қызметінің барлық бағыттарымен толыққанды таныс, қоғамдық қатынастардың түрлі салаларында еркін бағдарлануға және туындаған мәселелерді жедел шешуге мүмкіндік беретін жан-жақты білімі бар тұлға болуы тиіс.

Ресей Федерациясы

Бүгінгі күні ротация тұрғысынан мемлекеттік қызметтің ең реттелетін түрі - Ресей Федерациясының мемлекеттік азаматтық қызметі.

2004 жылғы 27 шілдедегі № 79-ФЗ «Ресей Федерациясының мемлекеттік азаматтық қызметі туралы» Федералдық заңның 60-бабында азаматтық қызметшілерді ротациялау мемлекеттік азаматтық қызметтің кадрлық құрамын қалыптастырудың басым бағыттарына жатады.

Азаматтық қызметшілерді ротациялау оларды өзі қызмет ететін немесе өзге мемлекеттік органда азаматтық қызметтің өзге лауазымдарына тағайындау арқылы азаматтық қызметтің тиімділігін арттыру және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл мақсатында жүргізіледі.

Федералдық азаматтық қызметшілерді ротациялау көзделетін федералдық азаматтық қызмет лауазымдарының тізбесі федералдық атқарушы билік органының басшысы немесе федералдық министрмен келісу бойынша федералдық Министрліктің жанындағы федералдық атқарушы билік органының басшысы бекітеді. Аталған тізімге бақылау және қадағалау функцияларын жүзеге асыратын федералды атқарушы органдардың аумақтық органдарындағы «басшылар» санатындағы азаматтық қызмет лауазымдары кіреді.

Азаматтық қызметшілерді ротациялау азаматтық қызметтің бұрын атқарып жүрген лауазымдары бойынша лауазымдық еңбекақы мөлшерінен төмен болмайтын мөлшерде, біліктілік деңгейі, кәсіби білімі және/немесе азаматтық қызметшілердің мамандығы бойынша қызмет өтілі ескеріле отырып, азаматтық қызмет лауазымдарының бір тобы шеңберінде жүргізіледі.

Ресейде азаматтық қызметшілерді ротациялау 3 жылдан 5 жылға дейінгі мерзімге жүзеге асырылады (Жильцов, 2018).

Азаматтық қызметшінің келісімімен өзге лауазымға ротациялау тәртібімен тағайындау мерзімді қызметтік келісімшарт тоқтатылған және азаматтық қызметтің атқарып отырған лауазымынан босатылған күннен кейінгі күні жүргізілуі тиіс. Азаматтық қызметшіге қызметтік келісімшарттың қолданылу мерзімінің аяқталуы туралы ескертуді азаматтық қызметтің өзге лауазымына ротациялау тәртібімен тағайындаудан үш ай бұрын жұмыс беруші жүзеге асырады.

Азаматтық қызметші ротациялау тәртібімен азаматтық қызметтің өзге лауазымын атқарудан мынадай себептер бойынша бас тарта алады:

1) қызметшінің денсаулық жағдайына байланысты (медициналық қорытындыға сәйкес ротация тәртібімен

азаматтық қызмет лауазымына орналасуға қарсы көрсетілімі бар арудың болуы);

2) қызметшінің отбасы мүшелерінің (жұбайы, кәмелетке толмаған балалары, олар 18 жасқа толғанға дейін мүгедек болған 18 жастан асқан балалар, күндізгі оқу нысаны бойынша білім беру мекемелерінде оқитын 23 жасқа дейінгі балалар, ата-аналары, азаматтық қызметшінің асырауындағы және онымен бірге тұратын адамдар) құзыретті органның қорытындысына немесе медициналық қорытындыға сәйкес азаматтық қызметші ротациялау тәртібімен тағайындалатын жерде тұру мүмкіндігінің болмауы.

Жоғарыда аталған себептер бойынша ротациялау тәртібімен азаматтық қызмет лауазымына орналасу үшін ұсынылған лауазымнан бас тартылған жағдайда, азаматтық қызметшіге мерзімді қызметтік келісімшарттың қолданылу мерзімі өткенге дейін 30 күннен кешіктірілмей, азаматтық қызметтің сол немесе басқа мемлекеттік органда біліктілік деңгейі, кәсіби білімі және азаматтық қызметтегі мамандығы бойынша жұмыс өтілі ескеріле отырып, өзге де бос лауазымы жазбаша нысанда ұсынылуы тиіс. Егер мұндай ұсыныс жасалмаса, азаматтық қызметші азаматтық қызметтің ауыстырылатын лауазымынан босатылады және азаматтық қызметтен шығарылады және қызметтік келісімшарт жоғарыда аталған Федералдық заңның 33-бабының 1-бөлігінің 2-тармағына сәйкес тоқтатылады (*Димаева, Знаменский, 2020*).

Азаматтық қызметшілерді ротациялау оның немесе азаматтық қызметші өзара іс-қимыл жасайтын адамдар тобының лауазымдық міндеттерінің мазмұнын өзгерту мақсатында оның бағыныстылығын немесе азаматтық қызметті өткеру орнын дәйекті ауыстыру арқылы жүзеге асырылады.

Сондай-ақ, азаматтық қызметтегі ротация көтермелеу (марапаттау) шарасы немесе тәртіптік жаза түрі болып табылмайтынын атап өткен жөн. Сонымен бірге азаматтық қызметшінің азаматтық қызметтің атқарып отырған лауазымы бойынша лауазымдық міндеттерін

орындау нәтижелері азаматтық қызметші ротациялау тәртібімен тағайындалатын өзге лауазымды айқындау кезінде ескерілуі тиіс. Осыған байланысты азаматтық қызметшіні лауазымдық өсу тәртібімен лауазымға ротациялау үшін тағайындау оның кәсіби қызметінің нәтижелерін оң бағалауға негізделуі тиіс.

Ротациялау жоспарға сәйкес жүргізіледі. Жоспар жобасын лауазымдар тізімі негізінде федералды атқарушы органның кадр қызметі дайындайды және ротацияны жүргізу тәртібі де айқындалады. Осылайша, азаматтық қызметшіні ротациялау тәртібімен азаматтық қызметтің өзге лауазымына тағайындау мерзімді қызметтік келісімшарт тоқтатылған күннен кейінгі күні жүргізілуі тиіс. Азаматтық қызметші хабарламамен қол қойғызып таныстырылуы тиіс. Азаматтық қызметшінің келісімі жазбаша нысанда алынуы тиіс. Азаматтық қызметшіге тағайындауға келісімін білдіруге және оны тікелей хабарламада жеке қолымен куәландыруға мүмкіндік беру ұсынылады.

Кадр қызметіне жыл сайын, есепті жылдан кейінгі жылдың 1 ақпанынан кешіктірмей, федералды атқарушы органның басшысына өткен күнтізбелік жылда ротация туралы есеп, қажет болған жағдайда ротацияны жақсарту бойынша ұсыныстар беру ұсынылады.

Осылайша, егер лауазымға ауыстыру әкімшілік тұрғыдан қажетті әр жоспарланған болса, ротацияға ұшыраған мемлекеттік және муниципалды қызметшілер біліктілік талаптарына сәйкес келсе (еңбек өтілі, жұмыс тәжірибесі, кәсіби білім), бұрын атқарған лауазымы бойынша оң сипаттамаға ие болса, онда ротацияны мемлекеттік және муниципалды қызметшілердің мемлекеттік қызмет лауазымдарындағы «қозғалысының» маңызды тетігі ретінде қарастыруға болады (*Burns, 2007*).

Бұл ретте, сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл тетігі ретінде кадрлардың ауысуы мемлекеттік және муниципалды қызметтің сапасын жақсартуға бағытталған басқа шаралармен бірге қолданылған жағдайда ғана оң нәтиже бере алады.

Ағымдағы жағдайды талдау

Қазақстандық тәжірибеде

ротациялау «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңы және «Мемлекеттік қызмет өткерудің кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен бекітілген мемлекеттік әкімшілік қызметшілерді ротациялау қағидалары негізінде жүзеге асырылады. «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» заңының 41 бабының 2 тармағына сәйкес ротация жүргізудің тәртібі мен мерзімдері, ротациялауға жататын мемлекеттік қызметшілердің санаттары мен лауазымдары Қазақстан Республикасының Президентімен айқындалады.

Қазақстанда ротациялау мемлекеттік қызметті өткеру барысында қызметшілердің кәсіби әлеуетін неғұрлым жоғары тиімділікпен пайдалану мақсатында саяси және әкімшілік мемлекеттік қызметшілерге қатысты іске асырылады.

Мемлекеттік саяси қызметшілерді және «А» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялау оларды сәйкес бос немесе уақытша бос мемлекеттік саяси лауазымдарға және «А» корпусының мемлекеттік лауазымдарына немесе мемлекеттік саяси қызметшілер мен «А» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілері арасындағы лауазымдық орын ауыстыруларды білдіреді.

Өз кезегінде, «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялау «Б» корпусының бос лауазымдарына немесе «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілері арасындағы лауазымдық орын ауыстыруларды білдіреді.

Бұл ретте, егер мүгедек, жүкті, 14 жасқа дейінгі баланы тәрбиелеп отырған, мүгедек балалары, оның ішінде асырап алған балалары бар жалғызбасты ата-ана, көпбалалы ата-ана болып табылатын немесе асырауында қарт ата-анасы бар мемлекеттік қызметшілерді өзге жерге көшумен байланысты ротациялау аталған мемлекеттік қызметшінің келісімімен ғана жүзеге асырылады.

Ротациялау қағидаларына сәйкес Қазақстан Республикасының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялау мақсаттары келесідей:

1) мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін арттыру, облыстық маңызы бар қалаларды, облыстардың аудандары мен қалалардағы аудандарды дамыту;

2) сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылықтарды алдын алу;

3) мемлекеттік қызметшілердің кәсіби және басқарушылық тәжірибесін тиімді пайдалану;

4) мемлекеттік қызметшілердің басқарушылық құзыреттерін кәсіби дамыту және жетілдіру.

Осыған байланысты 2015 жылы Қазақстан Республикасының тұңғыш Президенті Н.Ә. Назарбаев мемлекеттік қызметке кіру рәсімін жаңғырту қажеттілігін атап өтті: мемлекеттік қызмет төменгі лауазымдардан басталуы тиіс; төменгі лауазымдарға үміткерлерді іріктеу және одан әрі мансаптық жоғарылату құзыреттілік тәсілдеме негізінде жүзеге асырылуы. Осы тұрғыдан, Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметінде ротациялау тетігін қолдану қойылған міндеттерді орындауға едәуір дәрежеде ықпал ететіні күмән келтірмейді.

Қазақстанда «А» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшісін өзге лауазымға тағайындау бекітілген ротациялау жоспарына сәйкес, сонымен қатар ротациялау жоспарында көзделмеген жағдайларда да іске асырылатынын атап кеткен жөн. Тәртіп бойынша, егер «А» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшісінің «А» корпусының соңғы атқаратын лауазымында болу мерзімі кемінде бір жылды құраса, ротация «А» корпусының мемлекеттік орган ішіндегі жоғары тұрған, төмен тұрған немесе тең дәрежелі лауазымдарға не басқа мемлекеттік органға жүзеге асырылады.

2015 жылғы ротациялау қағидалары «Б» корпусы мемлекеттік әкімшілік қызметшілерінің лауазымдық ауысуларын біршама өзгеше анықтайды.

Осылайша, «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялау мынадай санаттарға сәйкес жүзеге асырылады:

1) мемлекеттік органның ішінде (С-1, С-О-1 санаттарына жататын қызметшілер арасында);

2) сәйкес облыс, республикалық маңызы бар қала, астана шеңберінде (D-

О-1 санатына жататын қызметшілер арасында).

«Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшілерін ротациялау әрбір 3 жыл сайын жүзеге асырылады. Тәртіп бойынша, ротациялаудан жазбаша түрде бас тартқан мемлекеттік қызметшінің осы лауазымда болу мерзімі тағы 3 жылға ұзартылуы мүмкін, өз кезегінде, аталған мерзім аяқталғаннан кейін «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметшісі міндетті түрде ротациялауға жатады.

Қазақстан Республикасында деңгейаралық және өңіраралық ротацияны сәтті жүзеге асыру үшін ротациялау тәртібімен тағайындалатын мемлекеттік әкімшілік қызметшілерге жекешелендіру құқығынсыз қызметтік тұрғын үй берілетіні де оңтайлы тәжірибе болып табылады.

Мемлекеттік саяси қызметшілерді ротациялау оның соңғы атқаратын лауазымына тағайындалған күннен бастап әрбір 4 жыл сайын өткізіледі.

C-2, C-3, C-O-2, C-O-3, C-R-1, C-R-2, C-R-3, D-O-2, D-1, D-2, D-3, E-1, E-R-1 санаттарындағы басшылық лауазымдарды кемінде соңғы 3 жыл атқаратын, оның ішінде әртүрлі мемлекеттік органдарда жұмыс істейтін «Б» корпусының қызметшілері арасында ротациялауды жүргізуге рұқсат беріледі. Мұндай жағдайда сәйкес бағыттар бойынша мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігін бағалау және «Б» корпусы қызметшісінің қызметін бағалау нәтижелері ескеріледі (*ҚР Президенті, 2020*).

10.10.2014 жылы Парижде ЭЫДҰ штаб-пәтерінде өткен Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жөніндегі Стамбулдық іс-қимыл жоспарының пленарлық отырысында бекітілген Қазақстан Республикасының сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнамасы мониторингінің үшінші раундының есебінде атап өтілгендей, 2013 жылы мониторингтің екінші раундынан кейін Қазақстан заңнамасына енгізілген өзгерістер нәтижесінде мекемелер арасында бәсекесіз көлденең ротациялау жолымен мемлекеттік әкімшілік лауазымға тағайындау мүмкіндігі азайды. Елдің заңнамасына енгізілген өзгерістер мемлекеттік органдар арасындағы

ротациялар санының 30 есе қысқаруына алып келді. 2012 жылы 20000 тағайындаудың 70%-дан астамы көлденең ротацияға тиесілі болды, ал 2013 жылы көлденең ротациялау нәтижесінде тағайындаулар саны 20%-ға қысқарды. 2012 жылы әр тоқсан сайын мемлекеттік мекемелер арасында орта есеппен 3500 көлденең ротация өткізілді (*Burns, 2014*). 2017 жылы жергілікті мемлекеттік органдарда 22 қызметші ротацияланды, 2018 жылы олардың саны 7 адамға дейін азайды. 2019 жылы «Б» корпусының 12 қызметшісі, оның ішінде «өңір-өңір» сызбасы бойынша 5 қызметші, «орталық-орталық» сызбасы бойынша 5 қызметші, бір өңір шеңберінде 2 адам ротацияланды (*zonakz.net., 2022*).

Ұсынымдар

Халықаралық тәжірибені ескере отырып, келесілер ұсынылады:

– сыбайлас жемқорлық көріністеріне неғұрлым бейім лауазымдарға ротация жүргізудің орындылығын қарастыру;

– ротация кадр резерві институтымен тікелей байланысты болуы мүмкін, бұл жоспарлы ротацияны, аумақтық органдардағы басшы лауазымдардан ведомстволардың орталық аппараттарындағы лауазымдарға және кері бағытта ауысуды жүзеге асыруға мүмкіндік береді, осылайша «орталық-өңір», «өңір-орталық» қозғалысын ынталандырады;

– ауыстырылуы сыбайлас жемқорлық тәуекелімен байланысты лауазымдарда қызмет мерзімін іс жүзінде ұзарту тетігін енгізу мүмкіндігін қарастыру (мұндай шешім қабылдауға негіз болған себептерді құжаттамалық тіркеу және оларға қатысты қабылданған адамдардың қызметін бақылаудың қосымша тетіктерін енгізу шартымен), мысалы, мемлекеттік қызмет бойынша функцияларды жүзеге асыратын мемлекеттік органдардың лауазымды адамдарына, мемлекеттік қызметтер көрсетумен айналысатын қызметшілерге, сондай-ақ мемлекеттік мүлікті басқарумен айналысатын қызметшілерге қатысты (ГФР тәжірибесі).

Сонымен қатар, ротацияның ықтимал теріс көріністерін де ескерген жөн:

– қызметшілердің жаңа лауазымдарға бейімделу кезеңдеріндегі еңбек өнімділігінің төмендеуі;
– ауыстыру кезінде, әсіресе, қызметшіні отбасымен басқа өңірге көшірумен өңіраралық орын ауыстыру жағдайында (жол жүру құжаттары, мүлкті тасымалдау, жайластыруға, тұрғын үй-

жай беруге арналған көтерме төлемдер және т.б.) елеулі материалдық шығындар;
– қызметшілердің құзыреттілігінің жалпы деңгейінің төмендеуі;
– сонымен қатар, сыбайлас жемқорлыққа күдікті шенеуніктер тергеу органдарының назарынан тыс қалады деген қауіп те бар.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

- Böhret, C., Brenski, C., Oertel, M.-P., Böck, K. (2006). Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung*. Speyer, S. 20, 78-80.
- Burns, J.P. (2007). *Civil Service Reform in China*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/44526166.pdf>.
- OECD. (2014). *Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.
- OECD. (2015). *Country case: Staff rotation in the German civil service*.
- ZONAKZ. (2022). *Принцип ротации госслужащих с привязкой к регионам намерены изменить в Казахстане*. <https://zonakz.net/2022/04/03/princip-rotacii-gossluzhashhix-s-privyazkoj-k-regionam-namereny-izmenit-v-kazaxstane/>
- Беляев, А.М., Богатырев, Е.Д., Галкин А.И. (2015). *Современные кадровые технологии в органах власти: монография*. М.: Юстицинформ.
- Горшков, Н.Н. (2013). Зарубежный опыт организации ротации руководящих кадров. *Вестник Московского университета МВД России*, № 3. С. 24.
- Димаева, И.А., Знаменский Д.Ю. (2020). Зарубежный опыт в системе управления кадрами на государственной гражданской службе и его адаптация в российской практике. *Вестник университета*. № 9. С. 58–63
- Жильцов, В.И. (2018). *Оценка эффективности в системе государственной службы*. -М.: Проспект. - 96 с.
- Кобец, П.Н. (2008). Международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможности его использования в отечественной законодательной практике. *Международное публичное и частное право*, № 5. С. 42.
- Қазақстан Республикасының Парламенті. (2015, 23 қараша). «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заң, № 416-V.
- Қазақстан Республикасының Президенті. (2015). «Мемлекеттік қызмет өткерудің кейбір мәселелері туралы», Жарлық № 152.
- Қазақстан Республикасының Президенті. (2020, 13 қараша). «Мемлекеттік қызмет өткерудің кейбір мәселелері туралы» и «Қазақстан Республикасы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің (Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қызметтің) кейбір мәселелері» Жарлық № 447.
- Ноздрачев, А.Ф. (2019). Институт ротации в системе государственной гражданской службы. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*, № 5. С. 13-14.
- Осипов, Г.В. (1998). *Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках*. М.: Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, С. 307.
- Сафронов, А.Д., Галанин, О.А. (2010). Проблемы и перспективы ротации государственных служащих Российской Федерации. *Труды Академии управления МВД России*, № 14. С. 38-44.
- Хафизова, З.И. (2019). Кадровая политика Японии на государственной службе. *Ученые записки Альметьевского государственного нефтяного института*. Т. 18. С. 173-177

REFERENCES

- Böhret, C., Brenski, C., Oertel, M.-P., Böck, K. (2006). Personalrotation in der Praxis: Konzepte – Konflikte – Konsequenzen. *Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung*. Speyer, S. 20, 78-80.
- Burns, J.P. (2007). *Civil Service Reform in China*. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/44526166.pdf>.
- OECD. (2014). *Anti-Corruption Reforms in Kazakhstan. Round 3. Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Kazakhstan-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>.

- OECD. (2015). *Country case: Staff rotation in the German civil service*.
- ZONAKZ. (2022). *Printsip rotatsii gossluzhashchikh s privyazkoj k regionam namereny izmenit' v Kazakhstane*. <https://zonakz.net/2022/04/03/princip-rotacii-gossluzhashchix-s-privyazkoj-k-regionam-namereny-izmenit-v-kazaxstane/>. (In Russian).
- Belyaev, A.M., Bogatyrev, E.D., Galkin A.I. (2015). *Sovremennye kadrovye tekhnologii v organakh vlasti: monografiya*. M.: Yustitsinform. (In Russian).
- Gorshkov, N.N. (2013). *Zarubezhnyi opyt organizatsii rotatsii rukovodyashchikh kadrov*. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii*, № 3. S. 24. (In Russian).
- Dimaeva, I.A., Znamenskii D.Yu. (2020). *Zarubezhnyi opyt v sisteme upravleniya kadrami na gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhbe i ego adaptatsiya v rossiiskoi praktike*. *Vestnik universiteta*. № 9. S. 58–63. (In Russian).
- Zhil'tsov, V.I. (2018). *Otsenka effektivnosti v sisteme gosudarstvennoi sluzhby*. -M.: Prospekt. - 96 s. (In Russian).
- Kobets, P.N. (2008). *Mezhdunarodnyi opyt preduprezhdeniya i presecheniya korruptsii v gosudarstvennom apparate i vozmozhnosti ego ispol'zovaniya v otechestvennoi zakonodatel'noi praktike*. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo*, № 5. S. 42. (In Russian).
- Kazakstan Respublikasynyn Parlamenti. (2015, 23 karasha). «*Kazakstan Respublikasynyn memlekettik kyzmeti turaly*» Zan, № 416-V. (In Kazakh).
- Kazakstan Respublikasynyn Prezidenti. (2015). «*Memlekettik kyzmet otkerudin keibir maseleleri turaly*», Zharlyk № 152. (In Kazakh).
- Kazakstan Respublikasynyn Prezidenti. (2020, 13 karasha). «*Memlekettik kyzmet otkerudin keibir maseleleri turaly*» i «*Kazakstan Respublikasy Sybailas zhemkorlykka karsy is-kimyl agenttiginin (Sybailas zhemkorlykka karsy kyzmettin) keibir maseleleri*» Zharlyk № 447. (In Kazakh).
- Nozdrachev, A.F. (2019). *Institut rotatsii v sisteme gosudarstvennoi grazhdanskoj sluzhby*. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya*, № 5. S. 13-14. (In Russian).
- Osipov, G.V. (1998). *Sotsiologicheskii entsiklopedicheskii slovar'*. *Na russkom, angliiskom, nemetskom, frantsuzskom i cheshskom yazykakh*. M.: Izdatel'skaya gruppa INFRA-M – NORMA, S. 307. (In Russian).
- Safronov, A.D., Galanin, O.A. (2010). *Problemy i perspektivy rotatsii gosudarstvennykh sluzhashchikh Rossiiskoi Federatsii*. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*, № 14. S. 38-44. (In Russian).
- Khafizova, Z.I. (2019). *Kadrovaya politika Yaponii na gosudarstvennoi sluzhbe*. *Uchenye zapiski Al'met'evskogo gosudarstvennogo neftyanogo instituta*. T. 18. S. 173-177. (In Russian).

FOREIGN EXPERIENCE OF ROTATION OF CIVIL SERVANTS

Assemgul MUSSATAYEVA, Doctor of Philosophy (PhD), Head of the state policy analysis sector of the Institute of Applied Research of the Academy of Public Administration under the president of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan, a.mussatayeva@apa.kz.

Kamilla SHERYAZDANOVA, Doctor of Philosophy (PhD), Leading researcher of the Sector of Public Policy Analysis of the Institute of Applied Research of the Academy of Public Administration under the president of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan, Kamilla.Sheriyazdanova@apa.kz.

Kuralay NURBEK, Master of Political Sciences, Chief expert of the Sector of Public Policy Analysis of the Institute of Applied Research of the Academy of Public Administration under the president of the Republic of Kazakhstan, Nur-Sultan, Kazakhstan, k.nurbek@apa.kz

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Асемгуль МУСАТАЕВА, Доктор философии (PhD), заведующая Сектором анализа государственной политики Института прикладных исследований Академии государственного управления при Президенте РК, Нур-Султан, Казахстан, a.mussatayeva@apa.kz.

Камилла ШЕРЬЯЗДАНОВА, Доктор философии (PhD), ведущий научный сотрудник Сектора анализа государственной политики Института прикладных исследований Академии государственного управления при Президенте РК, Нур-Султан, Казахстан, Kamilla.Sheriyazdanova@apa.kz.

Куралай НУРБЕК, Магистр политических наук, главный эксперт Сектора анализа государственной политики Института прикладных исследований Академии государственного управления при Президенте РК, Нур-Султан, Казахстан, k.nurbek@apa.kz